

— PLUS QU'UNE VOCATION —

**LE CANADA DOIT SE DOTER D'UN SERVICE
EXTÉRIEUR ADAPTÉ AU XXI^e SIÈCLE**

Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires
étrangères et du commerce international

L'honorable Peter M. Boehm, président
L'honorable Peter Harder, c.p., vice-président



SENATE | SÉNAT
CANADA

Pour plus d'information, prière de communiquer avec nous :

par courriel : AEFA@sen.parl.gc.ca

par la poste : Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

Sénat, Ottawa (Ontario), Canada K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : <https://sencanada.ca/fr>

Le Sénat est actif sur X à l'adresse @SenatCA

Pour suivre le Comité, taper le mot-clic #AEFA

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

Ordres de renvoi.....	5
Membres du comité	7
RÉSUMÉ	9
RECOMMANDATIONS.....	11
Introduction.....	16
Partie 1 : Contexte national et international	18
La commission McDougall et ses suites.....	18
La diplomatie moderne dans un monde en évolution	20
Pourquoi le service extérieur est important.....	22
La modernisation de la diplomatie dans des pays aux vues similaires	23
États-Unis.....	23
Royaume-Uni	24
Norvège	25
Allemagne.....	26
Partie 2 : Survol du service extérieur et de l'appareil de politique étrangère du Canada.....	27
Les employés.....	28
Les employés canadiens.....	29
Les employés recrutés sur place	30
Équité, diversité et inclusion	30
Le réseau des missions du Canada à l'étranger	32
Utilisation du réseau des missions à l'étranger.....	38
Fusion de l'Agence canadienne de développement international et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	39
Coordination interministérielle	41
Partie 3 : Un ministère des Affaires étrangères apte à remplir sa mission.....	42

Une prise de risque accrue et une diminution de la bureaucratie	43
Structure de gestion	44
Recrutement et dotation en personnel	45
Création d'effectifs inclusifs	47
Examens et processus.....	48
Renouvellement des effectifs.....	49
Gestion de carrière.....	51
Promotion de l'expertise	52
Formation linguistique.....	55
Mentorat.....	57
Détachements et échanges	58
Leadership local et moyens d'agir	61
Conditions de travail dans le service extérieur	62
Devoir de diligence	65
Plus à l'étranger, moins au ministère?.....	66
Changements organisationnels.....	69
Organisme distinct.....	69
Organisme central	71
Conclusion	73
ANNEXE A : Dépenses et effectifs d'Affaires mondiales Canada	74
Dépenses d'Affaires mondiales Canada par responsabilité essentielle	74
Effectifs d'Affaires mondiales Canada par responsabilité essentielle	76
ANNEXE B : TÉMOINS	78
ANNEXE C: Missions d'information	84

Ordres de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 4 mai 2023 :

L'honorable sénateur Boehm propose, appuyé par l'honorable sénateur Cormier,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mardi 7 février 2023, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international concernant son étude sur le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada soit reportée du 29 septembre 2023 au 29 décembre 2023.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier intérimaire du Sénat,

Gérald Lafrenière

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 7 février 2023 :

L'honorable sénateur Boehm propose, appuyé par l'honorable sénateur Forest,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le jeudi 24 février 2022, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international concernant son étude sur le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada soit reportée du 30 mars 2023 au 29 septembre 2023.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier intérimaire du Sénat,

Gérald Lafrenière

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 24 février 2022 :

L'honorable sénateur Boehm propose, appuyé par l'honorable sénatrice LaBoucane-Benson,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada, et d'autres questions connexes;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 30 mars 2023, et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier intérimaire du Sénat,

Gérald Lafrenière

Membres du comité



L'honorable Peter
M. Boehm
Président

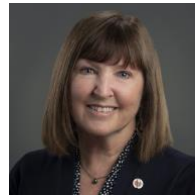


L'honorable Peter
Harder, c.p.
Vice-président

Les honorable sénateurs



Gwen Boniface



Mary Coyle



Marty Deacon



Amina Gerba



Stephen Greene



Leo Housakos



Michael L. MacDonald



Mohamed-Iqbal
Ravalia



David Richards



Yuen Pau Woo

Membres d'office du comité :

L'honorable sénateur Marc Gold, C.P., ou Patti LaBoucane-Benson
L'honorable sénateur Donald Plett, ou Yonah Martin

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

L'honorable sénatrice Ataullahjan
L'honorable sénateur Boisvenu
L'honorable sénatrice Busson
L'honorable sénateur Cardozo
L'honorable sénatrice Cordy
L'honorable sénateur Manning
L'honorable sénateur Marwah (a démissionné)
L'honorable sénatrice Mégie
L'honorable sénatrice Moncion
L'honorable sénateur Oh
L'honorable sénatrice Omidvar
L'honorable sénatrice Patterson (Ontario)

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires :

Nadia Faucher, analyste
Brian Hermon, analyste

Direction des comités du Sénat :

Chantal Cardinal, greffière à la procédure
Gaëtane Lemay, greffière à la procédure (à la retraite)
Louise Martel, adjointe administrative
Marc-André Lanthier, adjoint administratif

Direction des communications du Sénat :

Amely Coulombe, agente de communication

RÉSUMÉ

Affaires mondiales Canada (AMC) et le service extérieur canadien sont-ils aptes à remplir leur mission? Telle est la question qui a amené le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (le comité) à mener le premier examen approfondi du service extérieur canadien en plus de 40 ans. Depuis 1981, année où la Commission royale sur la situation dans le service extérieur a publié son rapport, le contexte international a changé radicalement, et la mondialisation, les réalignements géopolitiques et les progrès technologiques y sont pour beaucoup.

L'évolution du contexte international a conduit un nombre croissant de pays à réévaluer le travail et les capacités de leur service extérieur et de leur ministère des Affaires étrangères. Parmi ces pays figurent les États-Unis, le Royaume-Uni, la Norvège et l'Allemagne, qui ont tous mené, ou sont en train de mener, un exercice de modernisation diplomatique. Le comité s'est rendu dans ces quatre pays au cours de son étude afin d'obtenir un point de vue comparatif des services extérieurs et des ministères des Affaires étrangères des pays partenaires du Canada. Les expériences de ces pays sont particulièrement pertinentes pour AMC, qui entreprend sa propre transformation organisationnelle pluriannuelle dans l'objectif de renforcer les capacités diplomatiques du Canada.

Le présent rapport s'appuie sur les témoignages entendus et sur les enseignements tirés des missions d'information du comité, et il propose 29 recommandations pour moderniser la diplomatie canadienne. Les recommandations du comité couvrent des domaines tels que la structure et la cohérence organisationnelles, le recrutement, la gestion de carrière et les conditions de travail dans le service extérieur. Plus précisément, le comité recommande qu'AMC mène une campagne annuelle de recrutement d'agents du service extérieur au niveau d'entrée afin de pourvoir tous les postes vacants dans le service extérieur et de mieux permettre le déploiement de ressources d'appoint dans les situations d'urgence. En outre, il recommande qu'AMC établisse une feuille de route de formation pour tous les employés canadiens en mettant en place un cadre de gestion de carrière, et qu'il augmente son investissement dans la formation en langues officielles et en langues étrangères.

En ce qui concerne les conditions de travail dans le service extérieur, le comité recommande que le gouvernement du Canada entreprenne une modernisation complète des Directives sur le service extérieur afin de s'assurer qu'elles correspondent aux réalités actuelles et changeantes vécues par les fonctionnaires canadiens et leurs familles. Il recommande en outre qu'AMC prévoie des ressources humaines et financières supplémentaires pour mieux soutenir les familles affectées à l'étranger, notamment en trouvant des moyens de faciliter l'emploi du conjoint ou du partenaire qui accompagne l'employé. Le comité recommande aussi à AMC d'encourager les mouvements

horizontaux des employés à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère, d'examiner comment le statut d'organisme distinct pourrait permettre à AMC d'améliorer son régime de ressources humaines et de donner aux employés recrutés sur place plus de possibilités de leadership. Le comité recommande enfin de créer un groupe consultatif chargé de favoriser la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

Fondamentalement, l'étude du comité a souligné que la diplomatie et le travail des professionnels de la diplomatie et du service extérieur du Canada sont essentiels pour faire progresser les intérêts du Canada sur son territoire et dans le monde entier. Qu'il s'agisse de gérer les relations diplomatiques et commerciales du Canada ou de répondre aux urgences consulaires et humanitaires, le personnel d'AMC représente et défend avec distinction les intérêts du Canada à l'étranger. Cependant, le manque de recrutement et d'investissement dans les capacités diplomatiques du Canada, pour une bonne partie des vingt dernières années, mine la capacité du Canada d'influencer et de façonner les dossiers internationaux et d'apporter les changements jugés nécessaires. Le comité estime que le gouvernement du Canada doit réinvestir dans la diplomatie canadienne pour qu'AMC et le service extérieur canadien soient aptes à remplir leur mission et prêts à relever les défis mondiaux complexes des décennies à venir.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Affaires mondiales Canada devrait accroître considérablement les efforts de rayonnement et d'éducation qu'il déploie au Canada, y compris en favorisant la création de liens entre le service extérieur canadien et les établissements d'enseignement canadiens.

Recommandation 2

Affaires mondiales Canada devrait accroître la cohérence des politiques et s'assurer que le commerce, la diplomatie et la coopération au développement ne travaillent plus en vase clos.

Recommandation 3

Affaires mondiales Canada devrait mieux tenir compte des tendances émergentes relatives à la coopération au développement dans les modules de formation offerts par l'Institut canadien du service extérieur. La formation devrait mettre davantage l'accent sur la planification et la gestion de projet dans le domaine de la coopération au développement.

Recommandation 4

Affaires mondiales Canada devrait encourager tous les agents du service extérieur et les employés non permutants, peu importe leur domaine d'expertise, à renforcer leurs connaissances sur les politiques de coopération au développement et leur application.

Recommandation 5

Affaires mondiales Canada devrait évaluer différentes options afin de permettre aux agents du service extérieur du volet « aide internationale » et aux spécialistes en coopération au développement de demander des affectations ailleurs que dans les pays en développement.

Recommandation 6

Dans les dossiers de politique étrangère qui font intervenir de multiples ministères et organismes fédéraux, le gouvernement du Canada devrait indiquer clairement le rôle de chacun, y compris le ministère ou l'organisme qui doit assurer la coordination ou la responsabilité à l'égard des politiques. Le gouvernement du Canada devrait aussi déterminer le rôle que les missions du Canada à l'étranger peuvent jouer dans le traitement des dossiers clés de politique étrangère et de politiques relatives au commerce et au développement international.

Recommandation 7

Affaires mondiales Canada devrait examiner sa structure actuelle de haute gestion et évaluer les possibilités de réduire le nombre de hauts fonctionnaires dans le but de réaffecter les ressources

ainsi rendues disponibles. Le Ministère devrait aussi explorer des manières possibles de donner plus d'autonomie aux gestionnaires de niveau intermédiaire en déléguant plus de pouvoirs aux directeurs généraux et à d'autres cadres.

Recommandation 8

Le gouvernement du Canada devrait s'assurer que les hauts fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada, y compris les sous-ministres, possèdent une connaissance et une expérience approfondies des affaires internationales.

Recommandation 9

Affaires mondiales Canada devrait mener une campagne annuelle de recrutement d'agents du service extérieur canadien au niveau d'entrée afin de combler tous les postes vacants dans le service extérieur et de créer une redondance qui permettrait au Ministère de déployer des ressources d'appoint plus rapidement et plus efficacement lors des situations d'urgence. Le Ministère devrait aussi voir à ce que les processus de recrutement, notamment les différentes étapes et les délais prévus pour chacune d'entre elles, soient clairement présentés aux candidats.

Recommandation 10

Affaires mondiales Canada devrait s'efforcer de constituer des effectifs représentatifs de la diversité de la société canadienne. Il devrait faire ressortir et éliminer les obstacles auxquels se heurtent certains groupes minoritaires au sein du Ministère, dont les Canadiens noirs et asiatiques et les Autochtones. Il devrait aussi revoir et accélérer la mise en œuvre de ses stratégies, de ses plans et de ses politiques en matière d'équité, de diversité et d'inclusion, notamment ses politiques qui soutiennent l'avancement professionnel des groupes traditionnellement sous-représentés au sein du Ministère et du service extérieur canadien.

Recommandation 11

Affaires mondiales Canada devrait examiner différentes possibilités de remplacement de l'Examen d'entrée à la fonction publique comme mécanisme d'évaluation des candidats au service extérieur canadien par d'autres tests et processus qui permettent de mieux évaluer les aptitudes et les compétences exigées des agents du service extérieur canadien.

Recommandation 12

Affaires mondiales Canada devrait recruter plus de professionnels en cours de carrière qui travaillent dans d'autres ministères ou à l'extérieur du gouvernement, notamment dans le secteur privé, les organisations de la société civile, les établissements d'enseignement et les groupes de réflexion.

Recommandation 13

Affaires mondiales Canada devrait établir une feuille de route sur la formation pour l'ensemble du personnel travaillant au Canada en s'appuyant sur un cadre de gestion des carrières qui comprend l'accès à une série de cours fondés sur l'expertise fonctionnelle et géographique et les compétences pratiques à l'Institut canadien du service extérieur.

Recommandation 14

Affaires mondiales Canada devrait ouvrir une voie vers le service extérieur canadien à des spécialistes, qui seraient alors tenus de maintenir, avec l'appui de la formation pertinente, une expertise et des compétences géographiques, fonctionnelles et/ou linguistiques précises tout au long de leur carrière.

Recommandation 15

Affaires mondiales Canada devrait jouer un rôle plus actif dans le domaine de la médiation et de la résolution des conflits et devrait soutenir cette capacité en offrant une formation pertinente aux employés et en appuyant la gestion de carrière.

Recommandation 16

Affaires mondiales Canada devrait conserver un bureau des affaires juridiques et un conseiller juridique de niveau d'un sous-ministre adjoint au sein du Ministère.

Recommandation 17

Affaires mondiales Canada devrait promouvoir l'utilisation égale du français et de l'anglais au sein du Ministère, assurer le maintien de la formation en langues officielles pour les employés ayant le statut « ab initio », et élargir les possibilités de formation en langues officielles offertes aux autres employés, y compris les employés canadiens et les employés recrutés sur place.

Recommandation 18

Affaires mondiales Canada devrait augmenter ses investissements dans la formation en langues étrangères et offrir régulièrement, aux employés canadiens qui ont appris une langue étrangère, la possibilité de maintenir cette expertise linguistique tout au long de leur carrière.

Recommandation 19

Affaires mondiales Canada devrait veiller à ce que tous les nouveaux employés aient formellement accès à un mentor, et le Ministère devrait établir des occasions de mentorat et d'observation au travail auxquelles tous les employés pourraient avoir accès tout au long de leur carrière.

Recommandation 20

Le greffier du Conseil privé devrait formuler une directive à l'intention des sous-ministres, des chefs d'organisme distinct et des chefs d'organisme fédéral pour qu'ils encouragent les fonctionnaires fédéraux canadiens à participer à des détachements, à des échanges et à d'autres formes d'affectation temporaire à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique fédérale, y compris, le cas échéant, dans d'autres ministères et organismes gouvernementaux, d'entreprises du secteur privé, d'organisations multilatérales, d'établissements d'enseignement et d'organisations de la société civile.

Recommandation 21

La haute direction d'Affaires mondiales Canada devrait, dans le cadre de la gestion de carrière, insister sur le fait que les mouvements horizontaux des employés à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère, y compris les promotions et les affectations à l'étranger, sont encouragés et reconnus comme faisant partie de l'avancement professionnel.

Recommandation 22

Affaires mondiales Canada devrait reconnaître la valeur des employés recrutés sur place ainsi que leur contribution au travail du Ministère en leur offrant plus d'occasions de formation, d'échanges et de développement du leadership, ainsi que des possibilités de contribuer au travail du Ministère dans son ensemble.

Recommandation 23

Le gouvernement du Canada devrait entreprendre une modernisation complète des Directives sur le service extérieur afin de s'assurer qu'elles sont adaptées aux réalités actuelles et changeantes vécues par les fonctionnaires canadiens et leurs familles, notamment en ce qui concerne les questions liées à la diversité, à l'inclusion et à l'accessibilité. En particulier, les Directives sur le service extérieur devraient reconnaître la diversité de la composition des familles, y compris les réalités des personnes seules et/ou non accompagnées. La modernisation des Directives sur le service extérieur devrait aussi viser à simplifier les procédures administratives et à éliminer les exigences administratives excessives.

Recommandation 24

Affaires mondiales Canada devrait prévoir des ressources humaines et financières supplémentaires pour renforcer le soutien continu offert au personnel affecté à l'étranger, notamment en établissant des moyens de faciliter l'emploi du conjoint ou du partenaire qui accompagne l'employé.

Recommandation 25

Le gouvernement du Canada devrait revoir les Directives sur le service extérieur afin de s'assurer qu'elles tiennent compte des réalités des employés et des membres de leur famille qui ont un handicap ou des besoins spéciaux. Il devrait également réduire le fardeau administratif imposé

au personnel qui cherche à obtenir des mesures d'adaptation auprès du Groupe de travail B en ce qui concerne un handicap ou des besoins spéciaux.

Recommandation 26

Affaires mondiales Canada devrait ouvrir une voie pour intégrer les employés canadiens non permutants dans le service extérieur canadien, et le Ministère devrait améliorer le processus permettant aux employés non permutants qui possèdent de l'expertise dans un certain domaine de poser leur candidature pour une affectation à l'étranger.

Recommandation 27

Le gouvernement du Canada devrait examiner la possibilité de demander le statut d'organisme distinct pour Affaires mondiales Canada. Cet examen devrait permettre de voir comment le statut d'organisme distinct pourrait permettre à Affaires mondiales Canada de remanier sa structure organisationnelle et son régime de gestion des ressources humaines, tout en maintenant une capacité de mobilité interministérielle. L'examen devrait également comprendre une évaluation des enseignements tirés de la création d'organismes distincts au sein du gouvernement du Canada.

Recommandation 28

Le gouvernement du Canada devrait confirmer qu'Affaires mondiales Canada est un organisme central et qu'il a la responsabilité de coordonner l'approche du Canada relative aux dossiers de politique étrangère pour l'ensemble du gouvernement fédéral.

Recommandation 29

Affaires mondiales Canada devrait créer un groupe consultatif chargé de favoriser la mise en œuvre des recommandations du présent rapport. Ce groupe consultatif devrait être composé de représentants internes et externes, dont d'anciens employés et des employés actuels d'Affaires mondiales Canada, ainsi que des parlementaires, des universitaires et des représentants de la société civile.

Introduction

Affaires mondiales Canada (AMC) et le service extérieur canadien sont-ils aptes à remplir leur mission? Telle est la question qui a été au cœur de l'étude entreprise par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (le comité) au sujet du service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère à AMC¹. Avant le lancement de l'étude du comité en février 2022, il n'y avait pas eu d'examen approfondi du service extérieur canadien en 40 ans, soit depuis la Commission royale sur la situation dans le Affaires mondiales Canada (AMC) et le service extérieur canadien sont-ils aptes à remplir leur service extérieur, dirigée par l'ancienne diplomate canadienne Pamela McDougall. Le comité a jugé qu'il était grand temps de mener une nouvelle étude sur le sujet, notamment parce que le monde a changé en profondeur depuis la publication du rapport de Mme McDougall en 1981.

Lors d'une séance de discussion ouverte tenue avec le personnel d'AMC le 30 juin 2022, l'honorable Mélanie Joly, ministre des Affaires étrangères, a annoncé que le Ministère entreprendrait un examen des capacités diplomatiques du Canada. Au terme de plus d'un an de consultations et d'examen, AMC a publié, en juin 2023, les résultats de son exercice dans un document de travail intitulé *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*². Dans ce document, AMC observait qu'il devait s'adapter aux défis des décennies à venir en revitalisant les capacités diplomatiques du Canada. Le Ministère désignait quatre secteurs sur lesquels il comptait concentrer ses efforts : acquérir une nouvelle expertise en politiques, accroître sa présence à l'étranger, investir dans son personnel et moderniser les outils, les processus et la culture ministérielle. En septembre 2023, AMC a diffusé son *Plan de mise en œuvre de la transformation* – une feuille de route indiquant des mesures et des livrables clés destinés à appuyer l'initiative sur l'avenir de la diplomatie au cours de la période allant de 2023 à 2026³.

L'étude du comité et l'examen interne d'AMC ont permis de dégager un grand nombre de sujets de préoccupation communs. D'un autre côté, la portée de l'étude du comité et le processus par lequel celui-ci a recueilli des témoignages ont différé de la procédure employée par AMC pour son examen, ce qui a permis de mettre en lumière des perspectives et des questions différentes. Le rapport du comité expose plusieurs conclusions et priorités communes en matière de réforme, tout

¹ Sénat du Canada, *Journaux*, 24 février 2022.

² Affaires mondiales Canada (AMC), *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023.

³ Au moment de la rédaction du présent rapport, le *Plan de mise en œuvre de la transformation 2023-2026* d'AMC n'avait pas été rendu public. Cependant, Antoine Chevrier, dirigeant principal de la transformation à AMC, a publié les principaux livrables du plan sur le réseau social X (autrefois Twitter). Voir : Antoine Chevrier (@ChevrierAntoine), « [Tout effort de #transformation doit commencer au niveau des fondations \[...\]](#) », X, 18 septembre 2023, 10 h 56; « [Le succès de la #transformation @AMC corporatif dépendra entièrement de ...](#) », X, 19 septembre 2023, 9 h 13; « [Réduire la charge de travail et le fardeau bureaucratique ...](#) », X, 20 septembre 2023, 13 h 30; « [Une approche ouverte, par défaut, et une collaboration accrue...](#) », X, 21 septembre 2023, 9 h 45; « [Finalement, le plan de #transformation @AMC corporatif intègre des éléments clés ...](#) », X, 22 septembre 2023, 8 h 53.

en présentant des recommandations et des conseils supplémentaires au Ministère, qui s'engage dans la phase de mise en œuvre de l'initiative sur l'avenir de la diplomatie.

Au cours de son étude, le comité a entendu environ 22 heures de témoignages d'experts, notamment d'anciens diplomates canadiens, des spécialistes des politiques et des chercheurs, ainsi que des membres de quatre réseaux dirigés par des employés d'AMC. Des représentants de dix organismes et ministères fédéraux, y compris les trois ministres et des hauts fonctionnaires clés d'AMC, ont également témoigné devant le comité. En outre, l'étude du comité a grandement bénéficié du témoignage de trois anciens ministres canadiens des Affaires étrangères : le très honorable Joe Clark, C.P. (qui a aussi été premier ministre du Canada), l'honorable Lloyd Axworthy, C.P., et l'honorable John Baird, C.P.⁴ Le comité a aussi eu l'occasion de visiter l'administration centrale d'AMC à Ottawa, où il a assisté à des séances d'information informelles avec la haute direction.

Afin d'obtenir un point de vue comparatif des services extérieurs de pays partenaires du Canada, le comité a effectué des missions d'information à Washington (États-Unis), à Londres (Royaume-Uni), à Oslo (Norvège) et à Berlin (Allemagne). Ces missions ont permis au comité de rencontrer des fonctionnaires, des élus et des spécialistes des politiques, et ainsi de prendre connaissance des enseignements tirés par quatre pays qui ont un système de gouvernement semblable à celui du Canada et qui ont examiné, ou sont en train d'examiner, leur service extérieur ou leur ministère des Affaires étrangères. À chaque endroit, le comité a aussi eu l'occasion de rencontrer des membres de divers groupes d'employés d'AMC.

Le personnel d'AMC comprend deux grands groupes d'employés : les « employés canadiens », qui sont des fonctionnaires canadiens et qui travaillent au Canada ou dans les missions canadiennes à l'étranger, et les employés recrutés sur place (ERP), qui sont habituellement des citoyens étrangers embauchés dans leur propre pays pour appuyer les missions canadiennes à l'étranger. Les employés canadiens peuvent également se répartir en deux groupes : les employés permutants et les employés non permutants. Les agents du service extérieur sont des employés permutants, ce qui signifie qu'ils acceptent des conditions de service qui permettent à leur employeur de les déployer à l'étranger ou de les affecter à un poste à l'administration centrale, selon les besoins opérationnels. Les agents du service extérieur employés par AMC travaillent dans divers domaines, notamment les relations politiques, le commerce, l'aide internationale, la gestion et les relations consulaires. La filière « immigration » du service extérieur canadien est gérée par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC).

Même si elle a été axée sur le service extérieur canadien, l'étude du comité ne s'est pas limitée à ce seul groupe d'employés. Le comité s'est aussi penché sur la manière dont les employés canadiens non permutants, qui sont parfois affectés à l'étranger, et les ERP interagissent avec le service

⁴ La liste complète des témoins qui ont participé à l'étude est fournie à l'annexe B, de même que sur le [site Web](#) du comité. Pour consulter les mémoires reçus par le comité au cours de l'étude, voir : Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA), *Mémoires et autres documents*.

extérieur. Il a également examiné la façon dont le travail et les mandats d'autres ministères et organismes gouvernementaux ayant des programmes et des intérêts internationaux recourent ceux d'AMC et du service extérieur canadien. À moins d'indication contraire, l'utilisation du terme « employé d'AMC » dans le présent rapport désigne l'ensemble du personnel du Ministère, y compris les agents du service extérieur canadien, les employés canadiens non permutants et les ERP.

La première partie du rapport place l'étude du comité dans un contexte national et international plus large. Elle commence par un historique du rapport de la commission McDougall en 1981, avant d'examiner les effets des nouveaux défis mondiaux sur le travail et les besoins des ministères des Affaires étrangères dans le monde entier. Cette partie du rapport met également en lumière les expériences d'autres pays qui ont procédé à l'examen de leur service extérieur et de leur ministère des Affaires étrangères. La deuxième partie du rapport donne un aperçu du service extérieur et de l'appareil de politique étrangère du Canada. Cette section décrit la structure des ressources humaines du service extérieur, analyse la coordination interministérielle nécessaire au soutien de l'engagement international du Canada et revient sur la fusion de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI).

La dernière partie du rapport traite des différentes réformes que le comité juge nécessaires pour revitaliser et moderniser le service extérieur canadien et l'appareil de politique étrangère au sein d'AMC. Cette partie examine notamment la structure de gestion et la culture organisationnelle d'AMC, ainsi que les questions relatives au recrutement, à la gestion de carrière et à la promotion de l'expertise. Elle porte aussi sur les conditions de travail dans le service extérieur, y compris les questions relatives aux directives sur le service extérieur et au devoir de diligence du Ministère envers ses employés, ainsi que la question de la présence diplomatique du Canada à l'étranger.

Partie 1 : Contexte national et international

La commission McDougall et ses suites

Comme indiqué plus haut, avant le lancement de l'étude du comité, le dernier examen majeur du service extérieur canadien remonte à plus de 40 ans. En 1980, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau a demandé à Pamela McDougall, ancienne sous-ministre et ambassadrice du Canada, de diriger une commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur. Mme McDougall a remis son rapport à la fin de 1981 après plus d'une année d'étude, au cours de laquelle elle et son équipe ont parcouru plus de 120 000 km, visité 40 % des missions étrangères du Canada et interviewé plus de 60 % des employés en poste à l'étranger et leurs conjoints⁵.

⁵ *Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur*, Bibliothèque et Archives Canada, 1981, p. 2.

Le rapport McDougall a constaté un « malaise profond » dans le service extérieur et a estimé que ce malaise, « s'il n'est pas jugulé par une action prompte et décisive, peut compromettre l'existence du service permutant de carrière tel que nous le connaissons aujourd'hui⁶. » Le rapport contient plus de 60 recommandations, qui portaient surtout sur les questions relatives aux conjoints et aux familles, aux ressources humaines, aux avantages et aux indemnités, de même qu'à la gestion juridique et administrative du service extérieur.

Le gouvernement a présenté sa réponse au rapport en 1983 et a accepté un grand nombre des recommandations de la commission, notamment celles visant à éliminer les distinctions entre les différentes catégories d'employés du service extérieur, à renforcer la sécurité personnelle des employés du service extérieur et de leurs familles, et à améliorer les possibilités de formation linguistique au sein du ministère⁷. Le gouvernement a aussi accepté la recommandation de la commission d'intégrer le Service des délégués commerciaux dans le ministère – un processus qui était déjà en cours au moment où Mme McDougall menait son étude. Il a également annoncé des modifications aux directives sur le service extérieur afin d'éliminer les « inégalités » qui caractérisaient auparavant les systèmes d'avantages et d'indemnités des membres du service extérieur. Parmi ces modifications, notons l'augmentation de la prime versée aux employés affectés à des postes difficiles et des changements visant à permettre une utilisation plus souple des droits de voyage⁸.

Les points de vue concernant l'impact à long terme du rapport de la commission royale sur le ministère sont mitigés⁹. Au cours de ses audiences, le comité a appris que bon nombre des problèmes mis en évidence par Mme McDougall dans son rapport, dont certains aspects relatifs aux conditions du service extérieur, préoccupent encore aujourd'hui les employés d'AMC.

Les témoins ont aussi fait ressortir quelques difficultés et quelques lacunes que connaît le Ministère depuis des dizaines d'années, notamment en ce qui concerne le financement et la direction soutenue de l'organisation. Dans un mémoire soumis au comité, le Forum des anciens du service extérieur canadien, un groupe composé d'agents du service extérieur canadien à la retraite, soutient que certaines difficultés d'AMC découlent de la « compression des ressources » dont le Ministère fait l'objet depuis une vingtaine ou une trentaine d'années. Selon le Forum, « [l]es

⁶ *Ibid.*, p. 22.

⁷ Gouvernement du Canada, *Response of the Government of Canada to the Report of the Royal Commission on Conditions of Foreign Service*, mai 1983 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁸ *Ibid.*

⁹ Par exemple, d'après une analyse des historiens Greg Donaghy, Mary Halloran et John Hilliker, la commission royale « n'a pas entraîné de changement fondamental dans la situation dans le service extérieur, ni mis fin aux plaintes récurrentes des employés du service extérieur et de leurs familles ». Cependant, M. Donaghy, Mme Halloran et M. Hilliker ont ajouté que, « de façon modeste, le ministère a adopté certaines de ses recommandations concrètes pour alléger le fardeau des familles des employés du service extérieur et accroître les incitatifs à servir à l'étranger, et il a essayé de remédier aux lacunes constatées dans les pratiques administratives ». Voir : Greg Donaghy, Mary Halloran et John Hilliker, *Canada's Department of External Affairs, Volume III: Innovation and Adaptation, 1969–1984*, University of Toronto Press, 2017, p. 357.

programmes ministériels et les ressources humaines ont été touchés par ces réductions » au cours d'une période où « AMC a dû élargir son champ d'action et sa portée géographique¹⁰ ». Comme on peut le voir à l'annexe A, les dépenses d'AMC ont augmenté ces dernières années, mais au cours des cinq derniers exercices, la plus grande part du financement accru a été affecté aux programmes en matière de développement, de paix et de sécurité. On peut aussi voir à l'annexe A qu'un bon pourcentage des équivalents temps plein d'AMC – soit environ 15 % – sont affectés aux services internes. De plus, d'après le document de travail qu'AMC a publié en juin 2023, le ratio des dépenses par habitant du ministère canadien des Affaires étrangères est inférieur à ceux de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Australie¹¹. En plus des difficultés relatives au financement, les témoins ont fait état de lacunes causées par le roulement des ministres des Affaires étrangères. Selon Adam Chapnick, professeur au département des Études de la défense, au Collège des Forces canadiennes, le roulement des ministres des Affaires étrangères au cours des 15 dernières années a fait en sorte qu'« [a]ucun des 11 ministres des Affaires étrangères du Canada qui ont occupé cette fonction au cours des 15 dernières années n'avait le pouvoir ou le temps nécessaire, dans son portefeuille, pour diriger réellement le Canada et ses diplomates¹² ».

À l'inverse, de nombreux témoins ont souligné à quel point le travail diplomatique et les défis auxquels font face les employés d'AMC ont évolué au fil des ans en raison de l'impact des technologies, de la mondialisation et d'autres facteurs. La section suivante traite de la nécessité de moderniser la diplomatie face aux nouveaux défis mondiaux.

La diplomatie moderne dans un monde en évolution

Lorsque la ministre Joly a annoncé le lancement de l'initiative d'AMC sur l'avenir de la diplomatie en mai 2022, le Canada s'est joint à une liste croissante de pays qui ont mené ou mènent présentement un examen de leur service extérieur ou de leur ministère des Affaires étrangères. Cette liste comprend les quatre pays que le comité a visités au cours de son étude : les États-Unis, le Royaume-Uni, la Norvège et l'Allemagne (voir ci-dessous). Pourquoi le Canada et plusieurs autres pays ont-ils entrepris récemment un examen de leur diplomatie et entamé un processus de modernisation de leur ministère des Affaires étrangères? Qu'est-ce qui, dans le contexte géopolitique actuel, exige de repenser le travail des ministères des Affaires étrangères et des services extérieurs, et comment les progrès et les défis technologiques entraînent-ils la nécessité de moderniser la diplomatie? Ces questions ont été au centre de l'étude du comité.

Dans son annonce sur l'examen, la ministre Joly a parlé de certains des défis mondiaux auxquels le Canada et la communauté internationale font face actuellement : « Le pouvoir est plus [diffus]. Nous ne vivons plus dans un monde unipolaire. Les vieilles alliances sont mises à rude épreuve, et de nouvelles alliances prennent forme. Et surtout, les grandes crises internationales, qui étaient

¹⁰ Forum des anciens du service extérieur canadien, [Mémoire](#) présenté au comité, 17 novembre 2022.

¹¹ AMC, [L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada](#), document de travail, juin 2023.

¹² AEFA, [Témoignages](#), 20 octobre 2022 (Adam Chapnick).

auparavant l'exception, deviennent aujourd'hui la norme¹³ ». La ministre Joly a déclaré qu'AMC doit se « regarder honnêtement dans le miroir » pour s'assurer que le Canada est prêt à relever les défis du XXI^e siècle et qu'il est capable de le faire.

Le comité a entendu des messages similaires au cours de son étude. Par exemple, l'honorable Lloyd Axworthy, ancien ministre des Affaires étrangères, a décrit la situation actuelle des affaires internationales comme un « carrefour » qui, selon lui, « exigera d'Affaires mondiales Canada une réorganisation et une vision nouvelle pour y répondre¹⁴ ». Margaret Biggs, ancienne présidente de l'ACDI et boursière du programme Matthews en politiques publiques mondiales à l'Université Queen's, a dit au comité que le Canada faisait face à un contexte opérationnel de plus en plus incertain et « potentiellement hostile ». Elle a observé que, outre l'instabilité régionale et mondiale causée par la guerre en Ukraine, le contexte géopolitique subit l'effet de plusieurs « perturbateurs », comme les changements climatiques, la pandémie de COVID-19, les cybermenaces et l'érosion de la démocratie à l'échelle mondiale. Elle a indiqué que « [t]out cela dépasse les frontières. Tous ces aspects se répercutent sur nos valeurs et nos intérêts fondamentaux. Aucun d'eux n'est facultatif¹⁵. » Selon Mme Biggs, toute évaluation visant à déterminer si AMC est apte à remplir sa mission doit reposer sur une compréhension de ces nouvelles réalités internationales.

Len Edwards, ancien sous-ministre du Commerce international et des Affaires étrangères, s'est fait l'écho de ce point de vue, notant que le monde devient de plus en plus complexe, instable et imprévisible depuis une trentaine d'années. Selon lui, « [t]ous les domaines de l'activité étrangère sont devenus plus exigeants : les relations politiques, la diplomatie, le maintien de la paix et de la stabilité, le fonctionnement du système multilatéral, les relations économiques et commerciales, l'aide aux entreprises à l'étranger, la promotion du développement et la protection des Canadiens qui travaillent et voyagent à l'étranger¹⁶ ». Pour relever les défis de ce genre, M. Edwards estime que « le Canada a besoin d'un service extérieur multidisciplinaire de la plus haute qualité pour conseiller et informer les gouvernements dans leur prise de décisions et pour obtenir les meilleurs résultats ». Pour sa part, feu Ian Shugart, ancien sous-ministre des Affaires étrangères et ancien greffier du Conseil privé, a fait remarquer que le rythme actuel des changements mondiaux, influencé par les technologies de pointe, les menaces émergentes à la sécurité et les nouveaux acteurs de la politique étrangère, exige un service extérieur apte à s'adapter à diverses situations¹⁷.

¹³ Neil Moss, « ["Diplomacy is all about being there": former diplomats call for reassessment of foreign service global presence during GAC review](#) », *The Hill Times*, 8 juin 2022 [TRADUCTION].

¹⁴ AEFA, [Témoignages](#), 20 avril 2023 (L'hon. Lloyd Axworthy).

¹⁵ AEFA, [Témoignages](#), 7 avril 2022 (Margaret Biggs).

¹⁶ AEFA, [Témoignages](#), 28 avril 2022 (Len Edwards).

¹⁷ Ian Shugart a été nommé au Sénat du Canada en septembre 2022. Un fonctionnaire canadien dévoué, M. Shugart est décédé le 25 octobre 2023. AEFA, [Témoignages](#), 16 juin 2022 (Ian Shugart).

Pourquoi le service extérieur est important

La diplomatie et le travail des professionnels du service extérieur et du ministère des Affaires étrangères sont importants : c'est l'un des messages clés que le comité a entendus tout au long de son étude. En fait, le comité en a fait un principe directeur pendant son étude. Colin Robertson, vice-président et chercheur de l'Institut canadien des affaires mondiales, a déclaré au comité que, dans un monde « de plus en plus chaotique et dur », la diplomatie reste notre « première ligne de défense » et une option plus rentable que la force armée. Selon lui, le Canada a besoin de diplomates efficaces « qui ne s'arrêtent pas aux gros titres et qui peuvent voir ce qui pointe à l'horizon, qui peuvent se concentrer sur les tendances sous-jacentes et avoir une vue globale de la situation¹⁸ ». Dans la même veine, Margaret Biggs a dit au comité qu'« il n'y a pas de solutions militaires » à la plupart des défis contemporains – qu'il s'agisse de pandémies, de crises humanitaires, de crises de réfugiés, de cyberrisques ou de menaces pour les droits de la personne et les libertés démocratiques¹⁹. Plus que jamais, a-t-elle ajouté, le Canada doit investir dans son corps diplomatique et ses capacités et instruments de politique étrangère.

Le travail que les employés d'AMC et du service extérieur réalisent pour soutenir les intérêts du Canada au pays et à l'étranger revêt une importance capitale, mais il peut parfois sembler lointain et abstrait. Cependant, tout au long de son étude, le comité a entendu de nombreux exemples de la façon dont ce travail a des effets très concrets sur les Canadiens. Notons, par exemple, le soutien que les délégués commerciaux apportent aux entreprises canadiennes et le travail que les employés de la filière « immigration » du service extérieur accomplissent pour réunir les familles, aider les personnes fuyant la guerre et la persécution et faire venir des travailleurs qualifiés au Canada. Il s'agit également des efforts déployés par les diplomates canadiens pour représenter et défendre les intérêts nationaux du Canada auprès des organisations multilatérales, où de nombreux traités internationaux sont négociés.

Il peut arriver aux Canadiens d'avoir affaire directement avec le personnel d'AMC; c'est notamment le cas lorsqu'ils font face à une situation d'urgence à l'étranger. AMC fournit une assistance consulaire – de l'aide, du soutien et des conseils aux Canadiens à l'étranger – par l'entremise de 260 points de service situés dans 150 pays. La pandémie de COVID-19 a mis à l'épreuve AMC et le programme consulaire du Canada comme jamais auparavant. Entre mars et juillet 2020, AMC a mené la plus grande opération de rapatriement de l'histoire du Canada : dans les premiers mois de la pandémie de COVID-19, le Ministère a aidé quelque 62 000 personnes à rentrer au pays²⁰. Marta Morgan, alors sous-ministre des Affaires étrangères, a indiqué au comité qu'environ un employé sur cinq de l'administration centrale d'AMC avait participé aux efforts de rapatriement²¹.

¹⁸ AEFA, *Témoignages*, 16 juin 2022 (Colin Robertson).

¹⁹ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Margaret Biggs).

²⁰ AMC, *Un effort de rapatriement hors du commun*.

²¹ AEFA, *Témoignages*, 9 juin 2022 (Marta Morgan).

Des témoins ont dit au comité que le gouvernement du Canada doit expliquer plus clairement pourquoi la diplomatie et le travail d'AMC sont importants pour les Canadiens. À cet égard, Pierre Guimond, diplomate en résidence à l'École supérieure d'études internationales, Université Laval, a affirmé que le gouvernement devrait améliorer la façon dont il fait connaître au public les priorités et les activités internationales du Canada. Il a recommandé à AMC d'accroître sa présence sur les campus universitaires, tant pour promouvoir les carrières au Ministère que pour informer le public sur la politique étrangère du Canada. Il a également encouragé les ambassadeurs du Canada à voyager dans tout le pays pour « témoigner de leur expérience et permettre à tous les Canadiens de s'intéresser à la politique étrangère et de s'y impliquer²² ».

Il est aussi important qu'AMC redouble d'efforts dans ses communications avec la population canadienne afin de dissiper les perceptions dépassées sur la nature du travail diplomatique et sur les gens qui l'accomplissent. Comme le comité l'a lui-même constaté au cours de ses missions d'information, les gens qui servent le Canada à titre de diplomates représentent des milieux divers et incarnent un engagement profond envers le service public et le Canada. Le comité estime qu'AMC devrait promouvoir activement les efforts qui contribuent à une meilleure compréhension du travail du Ministère et du service extérieur canadien au sein de la population.

Recommandation 1

Affaires mondiales Canada devrait accroître considérablement les efforts de rayonnement et d'éducation qu'il déploie au Canada, y compris en favorisant la création de liens entre le service extérieur canadien et les établissements d'enseignement canadiens.

La modernisation de la diplomatie dans des pays aux vues similaires

Le comité a effectué deux missions d'information dans le cadre de son examen de la diplomatie canadienne. La première s'est déroulée à Washington (États-Unis), en décembre 2022, et la deuxième a permis au comité de se rendre à Londres (Royaume-Uni), à Oslo (Norvège) et à Berlin (Allemagne) en septembre 2023. Ces visites ont offert l'occasion de prendre connaissance de quatre processus uniques de restructuration et de modernisation de ministères des Affaires étrangères et de services extérieurs, qui en étaient à différentes étapes. Un résumé de ces processus et les constatations du comité sont présentés ci-dessous.

États-Unis

Dans un discours prononcé en octobre 2021 au Foreign Service Institute des États-Unis, le secrétaire d'État américain Antony Blinken a annoncé le lancement d'une initiative de modernisation de la diplomatie américaine. Cette initiative s'articule autour de cinq piliers : 1) renforcer les capacités et l'expertise en matière de politiques; 2) faire entendre de nouvelles voix et encourager la communication et l'innovation; 3) constituer et maintenir en poste un personnel dynamique et

²² AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Pierre Guimond).

diversifié; 4) moderniser les capacités en matière de technologies, de communication et d'analyse; 5) redynamiser la diplomatie en personne et la mobilisation du public. Dans son discours, M. Blinken a déclaré que les réformes visaient à « s'assurer que notre travail, nos ressources et nos priorités concordent tous avec ce qui se passe dans le monde, que nous relevons efficacement les défis les plus importants qui se présentent à nous et que nous répondons aux besoins et aux aspirations des populations que nous servons²³ ».

Le département d'État des États-Unis a annoncé un certain nombre de propositions et de mesures précises relativement à chaque pilier de son initiative de modernisation diplomatique. En ce qui a trait par exemple au premier pilier, qui concerne les capacités et l'expertise en matière de politiques, le département d'État a créé de nouveaux postes d'agents du service extérieur qui se consacreront tout particulièrement aux questions climatiques dans les bureaux régionaux et dans certaines missions à l'étranger, notamment en Inde et au Brésil. En septembre 2022, le département d'État a publié un plan quinquennal sur la diversité, l'équité, l'inclusion et l'accessibilité, une mesure liée au troisième pilier de l'initiative sur la création d'effectifs dynamiques et diversifiés²⁴. La mise en œuvre de ce plan, qui comprend un engagement à promouvoir le recrutement de groupes sous-représentés et à éliminer les obstacles à l'entrée de candidats divers, est dirigée par la responsable de la diversité et de l'inclusion au département d'État, un poste créé par le secrétaire d'État Antony Blinken en avril 2021.

Au cours de sa mission d'information à Washington, le comité a rencontré divers intervenants, dont des membres du Congrès des États-Unis et des représentants du département d'État, afin d'en apprendre un peu plus sur la mise en œuvre de l'initiative de modernisation de la diplomatie. Le comité a appris par exemple que le département d'État avait mené un examen afin de mettre en lumière l'expertise thématique qu'il possède dans des domaines tels que les changements climatiques et la cybersécurité. Le comité a aussi pris connaissance d'efforts déployés par le Congrès pour obtenir des fonds supplémentaires destinés à la modernisation de la diplomatie.

Royaume-Uni

Depuis une dizaine d'années, le Royaume-Uni a lancé plusieurs initiatives pour restructurer et réformer son ministère des Affaires étrangères. Par exemple, en 2016, il a entrepris une initiative de quatre ans, nommée Diplomacy 20:20, qui visait à rendre le ministère des Affaires étrangères (alors connu sous le nom de Foreign and Commonwealth Office, ou FCO) plus expert et plus agile, en s'appuyant sur une « plateforme de classe mondiale ». Selon le FCO, l'initiative a permis, entre autres avantages, à un plus grand nombre d'employés d'acquérir de l'expérience externe par le biais de détachements; elle a permis à des employés travaillant à l'administration centrale, au Royaume-

²³ États-Unis, département d'État, [Secretary Antony J. Blinken on the Modernization of American Diplomacy](#), allocution, 27 octobre 2021 [TRADUCTION].

²⁴ États-Unis, département d'État, Bureau du porte-parole, [Announcement of the Finalization of the State Department's Five-year Diversity, Equity, Inclusion, and Accessibility \(DEIA\) Strategic Plan](#), fiche de renseignements, 13 septembre 2022.

Uni, et à d'autres postés dans certaines missions à l'étranger d'effectuer des affectations plus longues afin de renforcer l'élaboration des politiques, la mise en œuvre opérationnelle et la mémoire institutionnelle; et elle a permis à des membres du personnel, y compris des chefs de mission, d'avoir plus d'occasions de formation sur le leadership²⁵.

En juin 2020, le gouvernement britannique a annoncé que le FCO et le ministère du Développement international (DFID) fusionneraient pour former le Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO). Le gouvernement a déclaré que cette fusion donnerait à l'aide britannique une « nouvelle importance » dans les activités étrangères du pays et permettrait de mieux harmoniser les efforts de développement et les efforts diplomatiques²⁶. Lors de la même annonce, le gouvernement a indiqué que les délégués commerciaux du Royaume-Uni seraient placés sous l'autorité des ambassadeurs du pays à l'étranger.

Comme dans le cas de la fusion de l'ACDI et du MAECI au Canada, les opinions divergent quant à la réussite ou à l'échec de la fusion des deux ministères britanniques, selon ce qu'a entendu le comité. Lors de sa visite à Londres, le comité a appris qu'il restait encore du travail à faire pour harmoniser complètement les ressources humaines et les systèmes de technologies de l'information des deux anciens ministères. Il a été expliqué au comité que des efforts supplémentaires sont également nécessaires pour assurer une plus grande cohérence de la politique étrangère et du développement au sein du FCDO et pour mieux faire concorder les cultures organisationnelles des deux ministères. À cet égard, le comité a été informé que le FCDO avait demandé l'avis d'AMC à propos des leçons tirées de la fusion réalisée par le Canada. Le FCDO poursuit également la modernisation de sa diplomatie. Par exemple, le comité a appris qu'il a fait de la diversité une priorité dans le recrutement de nouveaux agents et qu'il a créé un nouveau système de classification des crises internationales afin de devenir plus agile dans le déploiement rapide de ressources à l'étranger.

Norvège

En 2020, le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères de la Norvège ont chargé Deloitte, un cabinet mondial de services professionnels, et l'Institut Fridtjof Nansen, une fondation de recherche située à Oslo, de procéder à un examen approfondi du service extérieur norvégien. L'exercice visait à trouver des moyens de promouvoir les intérêts de la Norvège à l'étranger d'une manière plus efficace et économiquement avantageuse. En 2021, les consultants ont remis un rapport contenant un certain nombre de recommandations, notamment que le ministre des Affaires étrangères devienne le ministre responsable de tous les dossiers internationaux du gouvernement norvégien²⁷.

²⁵ Royaume-Uni, Foreign and Commonwealth Office (FCO), *Annual Report and Accounts: 2016–2017*; Royaume-Uni, FCO, *Annual Report and Accounts: 2017–2018*; Royaume-Uni, FCO, *Annual Report and Accounts: 2019–2020*.

²⁶ Gouvernement du Royaume-Uni, *Prime Minister Announces Merger of Department for International Development and Foreign Office*, communiqué de presse, 16 juin 2020.

²⁷ Gouvernement de la Norvège, *Rapporter – områdegjennomgang av utenrikstjenesten* (rapports – examen sectoriel du service extérieur) [TRADUCTION], 1^{er} octobre 2021.

Le gouvernement norvégien met actuellement en œuvre un grand nombre des recommandations découlant de l'examen. Par exemple, le ministère norvégien des Affaires étrangères a mandaté ses différents bureaux de déterminer leurs activités principales, ainsi que les fonctions qui pourraient être regroupées dans un bureau de services communs. Le comité a appris que la Norvège rationalise sa présence à l'étranger en fermant sept missions diplomatiques. D'un autre côté, la Norvège augmente le nombre de membres du personnel diplomatique qu'elle déploie dans certains postes multilatéraux clés, notamment sa mission auprès de l'Union européenne et sa délégation permanente auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Il a été expliqué au comité que ce processus de regroupement des fonctions diplomatiques est motivé par la reconnaissance du fait que, en tant que petit pays, la Norvège ne peut pas être présente partout, et doit donc établir des priorités.

Le comité a aussi appris que le ministère des Affaires étrangères avait délégué certaines responsabilités à l'Agence norvégienne de coopération pour le développement. Dans le cadre du nouveau système, l'Agence norvégienne de coopération pour le développement, qui est une direction du ministère des Affaires étrangères, sera responsable de gérer la quasi-totalité du budget d'aide internationale de la Norvège. Il s'agit notamment de l'aide humanitaire accordée par la Norvège et d'une grande partie du financement que le pays verse aux Nations Unies – deux domaines de l'aide internationale qui étaient auparavant gérés par le ministère des Affaires étrangères. Le comité a appris que ces réformes ont pour objet de permettre au ministère des Affaires étrangères de consacrer plus de ressources aux questions fondamentales de politique étrangère. À cet égard, la Norvège a choisi une voie différente de celle du Canada et du Royaume-Uni en optant pour une plus grande séparation entre les portefeuilles des affaires étrangères et du développement, plutôt que pour une plus grande intégration.

Allemagne

C'est en 2014-2015 que l'Allemagne a effectué pour la dernière fois un examen approfondi de son ministère fédéral des Affaires étrangères. Cet examen a donné lieu à un rapport intitulé *Crisis – Order – Europe*, qui se concentre sur le rôle joué par l'Allemagne sur la scène mondiale et sur la manière dont le pays pourrait être mieux préparé à répondre aux crises internationales²⁸. Le rapport a souligné que les crises devenaient « la nouvelle normalité » et a annoncé que le ministère des Affaires étrangères créerait une nouvelle direction pour l'aide humanitaire, la prévention des crises, la stabilisation et la reconstruction après conflit. Cette nouvelle direction devait permettre une meilleure mise en commun des ressources et de l'expertise, ainsi qu'un déploiement rapide du personnel à l'étranger en cas de crise internationale.

Le rapport a donné lieu à un plan d'action qui fixait divers objectifs pour la réorganisation interne du ministère des Affaires étrangères et ses interactions avec d'autres ministères. Le plan d'action visait, entre autres objectifs, à rendre le ministère des Affaires étrangères plus accessible pour le

²⁸ Ministère fédéral des Affaires étrangères, *Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy: Crisis – Order – Europe*, mars 2015.

personnel des autres ministères et les intervenants de l'extérieur du gouvernement. Il précisait également que la planification de la carrière des membres du service extérieur devait prévoir automatiquement des détachements réguliers auprès d'organisations internationales, d'organisations du secteur privé et d'organisations non gouvernementales. Le plan d'action soulignait en outre que le ministère des Affaires étrangères devrait investir davantage dans les ressources humaines, notamment dans la formation, et accroître le nombre d'occasions de mentorat pour son personnel²⁹.

À Berlin, le comité a appris que le ministère fédéral des Affaires étrangères continue le processus de renouvellement et de modernisation de la diplomatie. À l'instar du Canada, l'Allemagne doit aussi moderniser les processus de recrutement de son service extérieur et envisager de nouvelles façons d'attirer les jeunes talents. Entre autres initiatives, le ministère fédéral des Affaires étrangères a créé une nouvelle unité chargée de la représentation et de la diversité, qui vise à améliorer la diversité de son personnel. Le comité a aussi appris que le Ministère avait mis en place une nouvelle filière du service extérieur qui devrait être composée principalement d'employés non permutants. Avec cette nouvelle filière, le Ministère espère attirer, dans le service extérieur, des personnes pour lesquelles les affectations par rotation sont un obstacle ou un facteur dissuasif. Par ailleurs, le comité a pris connaissance du fait que, tout comme le Canada, l'Allemagne doit résoudre la question de savoir comment maintenir une présence diplomatique solide à l'étranger dans un contexte de restrictions budgétaires. Le comité a appris que le ministère allemand des Affaires étrangères numérise et centralise un plus grand nombre de ses fonctions administratives afin de faire des économies et de permettre aux diplomates de consacrer plus de temps à leurs tâches principales à l'étranger.

Partie 2 : Survol du service extérieur et de l'appareil de politique étrangère du Canada

L'étude a fait la lumière sur la complexité de la structure de l'appareil de politique étrangère au sein du gouvernement du Canada et l'importance des employés qui y contribuent. Cette partie du rapport offre un aperçu des rôles et de la diversité des employés d'AMC. Elle se penche aussi sur l'étendue de la représentation du Canada à l'étranger et l'utilisation du réseau des missions par d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral. De plus, cette partie du rapport aborde la façon dont les différents ministères et organismes fédéraux coordonnent la mise en œuvre des dossiers de politique étrangère.

²⁹ Josef Janning, *Germany's Foreign Ministry reinvents itself*, Conseil européen des relations internationales, texte d'opinion, 18 mars 2015.

Les employés

Les employés d'AMC représentent le moteur du service extérieur canadien et de l'appareil de politique étrangère du Canada. Selon le document de travail d'AMC sur l'avenir de la diplomatie, le Ministère comprend près de 14 000 employés. De ces employés, 8 300 sont des employés canadiens – dont environ 2 000 sont des agents du service extérieur – et 5 600 sont des ERP³⁰. De l'ensemble des employés d'AMC, environ la moitié sont en poste au sein du réseau des missions du Canada à l'étranger en tout temps³¹.

La distribution de l'effectif d'employés canadiens d'AMC entre les employés permutants et non permutants a évolué au cours des dernières décennies³². Selon David Morrison, sous-ministre des Affaires étrangères, AMC, alors que les agents du service extérieur représentaient 50 % des employés canadiens du Ministère au début des années 1990, ils en représentent maintenant environ 26 %³³. M. Morrison a souligné que le nombre de postes non permutants a augmenté dans la foulée notamment de l'expansion du Service des délégués commerciaux, de la création de postes à l'administration centrale pour répondre à l'obligation de diligence du Ministère envers son personnel à l'étranger, ainsi que de la fusion en 2013 du MAECI et de l'ACDI³⁴.

M. Morrison a aussi évoqué la diminution du pourcentage, et le nombre, d'employés canadiens en poste à l'étranger³⁵. Selon lui, cette diminution s'explique, en partie, par l'avènement de l'Internet qui a modifié les besoins de personnel au sein des missions. Ainsi, certaines catégories d'employés, par exemple les employés qui codifiaient les télex employés avant Internet, n'existent plus. M. Morrison a informé le comité qu'alors que le nombre de missions du Canada à l'étranger a augmenté depuis les années 1990, le nombre total d'employés canadiens en poste à l'étranger est

³⁰ AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023.

³¹ Gouvernement du Canada, *Comparution du ministre du Développement international devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA) concernant une étude portant sur le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada, ainsi que sur d'autres questions connexes*, 3 novembre 2022. Lors de son *témoignage* le 9 juin 2022, Marta Morgan, alors sous-ministre des Affaires étrangères, AMC, a dit que près de 6 700 employés d'AMC (sur un total de plus de 13 000 à ce moment) travaillaient à l'étranger. Par ailleurs, selon le rapport *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, le nombre d'employés d'AMC en poste au sein des missions du Canada en 2022 est composé de 5 600 employés recrutés sur place et de 2 777 employés canadiens. Cependant, ce nombre d'employés canadiens comprends aussi des employés canadiens d'autres ministères et organismes du gouvernement du Canada au sein des missions et les représentants des provinces postés au sein des missions.

³² Pour plus d'information concernant ces facteurs, voir : AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023.

³³ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (David Morrison).

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Environ 19 % des employés canadiens étaient en affectation à l'étranger en 2022. Gouvernement du Canada, *Comparution du ministre du Développement international devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA) concernant une étude portant sur le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada, ainsi que sur d'autres questions connexes*, 3 novembre 2022. Ce pourcentage peut varier en fonction du moment de l'année et du nombre total d'employés canadiens d'AMC.

sensiblement le même en 2023 qu'il était en 1990; cette situation s'explique en partie parce que les fonctions des employés canadiens au sein des missions ont changé au cours de cette période³⁶.

Les employés canadiens

Selon Michael Small, président de l'Association des anciens ambassadeurs du Canada, le service extérieur du Canada continue d'être une carrière pour la plupart des agents du service extérieur, qui y consacreront la majeure partie de leurs années de travail³⁷. Tel que souligné dans l'introduction, les agents du service extérieur ont comme condition d'emploi la permutabilité. M. Small a expliqué au comité que la permutabilité des agents du service extérieur signifie que ceux-ci ne sont pas attachés à un poste précis. AMC utilise plutôt des « bassins » pour gérer la dotation et les promotions des agents. Selon M. Small, la permutabilité des agents du service extérieur est un atout important pour AMC qui peut ainsi, en fonction de ses besoins opérationnels, déplacer les employés pour répondre à des priorités changeantes et à l'évolution de la situation sur le terrain³⁸. Cependant, M. Small a souligné que l'utilisation des bassins amène des responsabilités importantes pour la Direction des ressources humaines qui doit s'assurer de maintenir un niveau de dotation suffisant pour répondre aux besoins d'AMC.

Le comité a aussi appris que des employés canadiens non permutants accomplissent parfois des tâches similaires aux agents du service extérieur. En mars 2022, 20 % des postes désignés comme faisant partie du service extérieur étaient pourvus par des employés non permutants³⁹. Les employés canadiens non permutants sont aussi parfois déployés au sein des missions du Canada à l'étranger en fonction des besoins opérationnels du Ministère et des intérêts des employés.

Le comité s'est intéressé au taux d'attrition des employés canadiens à AMC. Dans son document de travail sur l'avenir de la diplomatie, AMC reconnaît une différence importante entre le taux d'attrition moyen des employés permutants, qui était de 3,4 % pour les cinq dernières années financières, et le taux d'attrition pour certains autres groupes professionnels non permutants, qui était de 9,9 % pour la même période⁴⁰. Selon David Morrison, le taux d'attrition pour le service extérieur est « nettement inférieur [aux] comparables dans le reste de la fonction publique ». Il a ajouté que pour les « postes plus communs », c'est-à-dire les groupes professionnels non permutants, le taux d'attrition est « légèrement plus élevé » qu'ailleurs dans la fonction publique. D'après M. Morrison, le problème de rétention pour ces groupes pourrait être adressé par la création de parcours de carrière intéressants pour les employés non permutants⁴¹.

³⁶ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (David Morrison).

³⁷ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Michael Small).

³⁸ *Ibid.*

³⁹ AMC, *Données concernant le service extérieur fournies au comité*, 28 septembre 2022.

⁴⁰ AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023.

⁴¹ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (David Morrison).

Les employés recrutés sur place

Plusieurs témoins ont souligné le rôle central que les ERP – qui représentent en moyenne 80 % du personnel des missions du Canada à l'étranger⁴² - jouent au sein de chaque mission⁴³. Le comité a appris, notamment lors de ses missions d'information, qu'en raison de la permutabilité des employés canadiens à l'étranger, les ERP, qui possèdent souvent la mémoire institutionnelle, offrent une continuité au sein de chaque mission. Puisqu'ils sont habituellement des ressortissants du pays dans lequel la mission se trouve, Natasha Manji, directrice générale, Direction des politiques et partenariats internationaux, Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), a mentionné au comité que les ERP jouent un rôle clé pour permettre aux employés canadiens de mieux comprendre la culture, la langue et les relations locales⁴⁴.

Équité, diversité et inclusion

Les questions entourant l'équité, la diversité et l'inclusion au sein du service extérieur et d'AMC en général ont été soulevées à de nombreuses reprises au cours de l'étude. Le comité partage le point de vue des témoins selon lesquels les employés canadiens d'AMC doivent être représentatifs de l'ensemble de la diversité du Canada, notamment de sa diversité géographique, culturelle et linguistique. Le comité considère que cette diversité constitue un avantage pour la diplomatie canadienne et appuie les objectifs du *Plan de mise en œuvre de la transformation* concernant l'accélération de la mise en œuvre des plans d'actions du Ministère à cet égard⁴⁵.

En 2022, plus de la moitié des employés canadiens d'AMC, y compris au sein des agents du service extérieur, était des femmes⁴⁶. En ce qui a trait à la place des femmes dans les postes de hauts fonctionnaires, Sandra McCardell, alors sous-ministre adjointe, Europe, Arctique, Moyen-Orient et Maghreb et championne du réseau des femmes, AMC, a noté que la parité pour les postes de chefs

⁴² AMC, *Données concernant le service extérieur fournies au comité*, 28 septembre 2022.

⁴³ Voir notamment, AEFA, *Témoignages*, 16 juin 2022 (Colin Robertson). Le rapport *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada* reconnaît aussi que les employés recrutés sur place « constitue la colonne vertébrale du réseau des missions du Canada dans le monde ».

⁴⁴ AEFA, *Témoignages*, 19 octobre 2022 (Natasha Manji).

⁴⁵ Dans son plan de mise en œuvre de la transformation, AMC indique qu'il prendra les mesures suivantes : « faire progresser la mise en œuvre du Plan d'action en matière d'équité, de diversité et d'inclusion (EDI) du Ministère et appliquer une optique EDI et d'ACS+ intersectionnelle à toutes les initiatives de transformation »; « étendre la mise en œuvre du Plan d'action de la Stratégie de lutte contre le racisme »; « accélérer la mise en œuvre du Plan d'action du Ministère sur la réconciliation avec les peuples autochtones »; « mettre pleinement en œuvre le Plan d'accessibilité du Ministère afin de supprimer et de prévenir les obstacles et de rendre l'organisation plus accessible aux personnes en situation de handicap ». Antoine Chevrier (@ChevrierAntoine), « [Tout effort de #transformation doit commencer au niveau des fondations \[...\]](#) », X, 18 septembre 2023, 10 h 56 .

⁴⁶ Selon Pamela Isfeld, les femmes représentaient 25 % du service extérieur en 1981. Pour les données concernant la diversité au sein des employés canadiens d'AMC, voir AEFA, *Témoignages*, 9 juin 2022 (Marta Morgan). Pour les données concernant la diversité au sein des agents du service extérieur, voir AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Pamela Isfeld).

de mission du Canada à l'étranger a été atteinte dès 2018 et qu'il y a autant de femmes que d'hommes dans les postes de cadre du Ministère⁴⁷.

Le comité a été informé que 26 % des employés canadiens d'AMC s'identifiaient en tant que « minorités visibles » en 2022 alors que, selon l'Association professionnelle des agents du Service extérieur (APASE), 16 % des agents du service extérieur s'identifient de cette façon⁴⁸. Ayesha Rekhi, alors ambassadrice en République tchèque et championne du Réseau des minorités visibles, AMC, a noté une augmentation de la représentation des personnes racisées en tant que chefs de mission depuis cinq ans; en 2018, 3,7 % des chefs de mission s'identifiaient en tant que minorité visible alors qu'en 2022 ils représentaient 17 % des chefs de mission⁴⁹.

Des écarts existent dans la représentativité de certains groupes de population au sein des employés d'AMC, dont les personnes noires, autochtones⁵⁰ et celles vivant avec un handicap. Cet écart est particulièrement présent dans les postes de direction. Selon Mme Rekhi, la situation des personnes noires nécessiterait « beaucoup plus d'attention et de gestes concrets » de la part d'AMC, même si leur représentation au sein des postes de direction à AMC a augmenté, passant de 0,8 % en 2018 à 1,1 % en 2022⁵¹. Mme McCardell a noté que les réseaux de la diversité d'AMC encouragent le Ministère à obtenir des données plus détaillées concernant les effets de l'intersectionnalité afin d'identifier les obstacles et d'élaborer des politiques pour encourager la promotion de certains groupes, dont les femmes noires⁵².

Vikas Sharma, directeur exécutif, Direction de la région andine et champion du Réseau des personnes en situation de handicap, AMC, a soutenu que, dans la crainte de limiter des perspectives de carrière, des employés d'AMC pourraient résister à s'auto-identifier comme ayant un handicap – qui peut parfois être invisible. Il a utilisé l'exemple d'un employé ayant reçu un diagnostic d'autisme qui craignait de signaler cette situation en raison des possibles répercussions sur sa carrière. M. Sharma a pressé AMC de mettre en place une culture et un environnement dans lesquels les personnes vivant avec un handicap se sentent à l'aise de s'auto-identifier⁵³.

Le comité a été informé de défis vécus au sein du service extérieur par d'autres groupes de population, dont les personnes s'identifiant comme 2ELGBTQI+⁵⁴. À ce sujet, Stewart Wheeler, qui était alors chef du protocole du Canada et directeur général du Bureau de la gestion des sommets

⁴⁷ AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2023 (Sandra McCardell).

⁴⁸ Association professionnelle des agents du Service extérieur (APASE), *Mémoire* présenté au comité, septembre 2023. Ce pourcentage inclut les agents du service extérieur qui travaillent au sein de la filière « immigration » à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

⁴⁹ AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2023 (Ayesha Rekhi).

⁵⁰ Selon Marta Morgan, les personnes d'origine autochtone représentaient 6 % des employés canadiens d'AMC en 2022. AEFA, *Témoignages*, 9 juin 2022 (Marta Morgan).

⁵¹ AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2023 (Ayesha Rekhi).

⁵² AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2023 (Sandra McCardell).

⁵³ AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2023 (Vikas Sharma).

⁵⁴ Pamela Isfeld a indiqué que 10 % des agents du service extérieur s'identifient comme 2ELGBTQI+. AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Pamela Isfeld).

et champion du Réseau 2ELGBTQI+, AMC, a mentionné au comité qu'il a noté des progrès pour les personnes 2ELGBTQI+ à AMC au cours de sa carrière⁵⁵.

La place des jeunes au sein d'AMC a aussi fait partie des discussions au courant de l'étude. Le comité a été surpris d'apprendre qu'en mars 2021 l'âge moyen des agents du service extérieur, qui était de 47 ans⁵⁶, était significativement plus élevé que l'âge moyen de l'ensemble des employés canadiens d'AMC, qui était de 43 ans⁵⁷. Dans son mémoire soumis en septembre 2023, l'APASE indique que l'âge moyen de ses membres, qui comprend les agents du service extérieur au sein d'IRCC, est de 45 ans⁵⁸.

Le réseau des missions du Canada à l'étranger

AMC gère le réseau des missions du Canada à l'étranger qui est composé actuellement de 178 missions dans 110 pays. Ce réseau devrait atteindre 182 missions, dont 12 missions multilatérales, d'ici la fin de 2023 lorsque le Canada aura ouvert quatre nouvelles missions, soit une ambassade à Erevan, Arménie, et à Suva, Fiji, ainsi qu'une mission à Milan, Italie et une mission multilatérale dédiée à l'Union africaine⁵⁹. De plus, quatre missions existantes seront converties en ambassades en 2023⁶⁰. Lors de sa comparution devant le comité, l'honorable Mary Ng, ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite entreprise et du Développement économique, a souligné que les capacités en matière de commerce seraient aussi renforcées dans le cadre de la Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique⁶¹. À cet effet, la ministre Ng a annoncé le 5 septembre 2023 l'ouverture d'un bureau de développement des exportations à Jakarta, Indonésie, et la nomination du représentant commercial⁶².

⁵⁵ AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2023 (Stewart Wheeler). Le Réseau 2ELGBTQI+ d'AMC a créé un document relatif au type d'accréditations que les pays accueillant les missions du Canada à l'étranger sont prêts à offrir aux diplomates qui s'identifient comme 2ELGBTQI+ et les membres de leur famille. Le document contient aussi de l'information sur les conditions de vie en général dans ces pays pour les personnes 2ELGBTQI+.

⁵⁶ AMC, *Données concernant le service extérieur fournies au comité*, 28 septembre 2022.

⁵⁷ Gouvernement du Canada, « *Âge des employés (mars 2017 à 2021)* », Infographie pour Affaires mondiales Canada, base de données consultée le 30 septembre 2023.

⁵⁸ APASE, *Mémoire* présenté au comité, septembre 2023.

⁵⁹ AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023.

Ben Marc Diendéré a été nommé observateur permanent auprès de l'Union africaine le 6 juin 2023. Ce poste était auparavant occupé par l'ambassadeur du Canada en Éthiopie. Gouvernement du Canada, *Annonce d'une nouvelle nomination diplomatique*, communiqué, 6 juin 2023; *Annonce d'une nouvelle nomination diplomatique*, communiqué, 16 février 2021. Andrew Turner a été nommé ambassadeur du Canada en Arménie le 25 septembre 2023. Gouvernement du Canada, *Annonce de nouvelles nominations diplomatiques*, 25 septembre 2023.

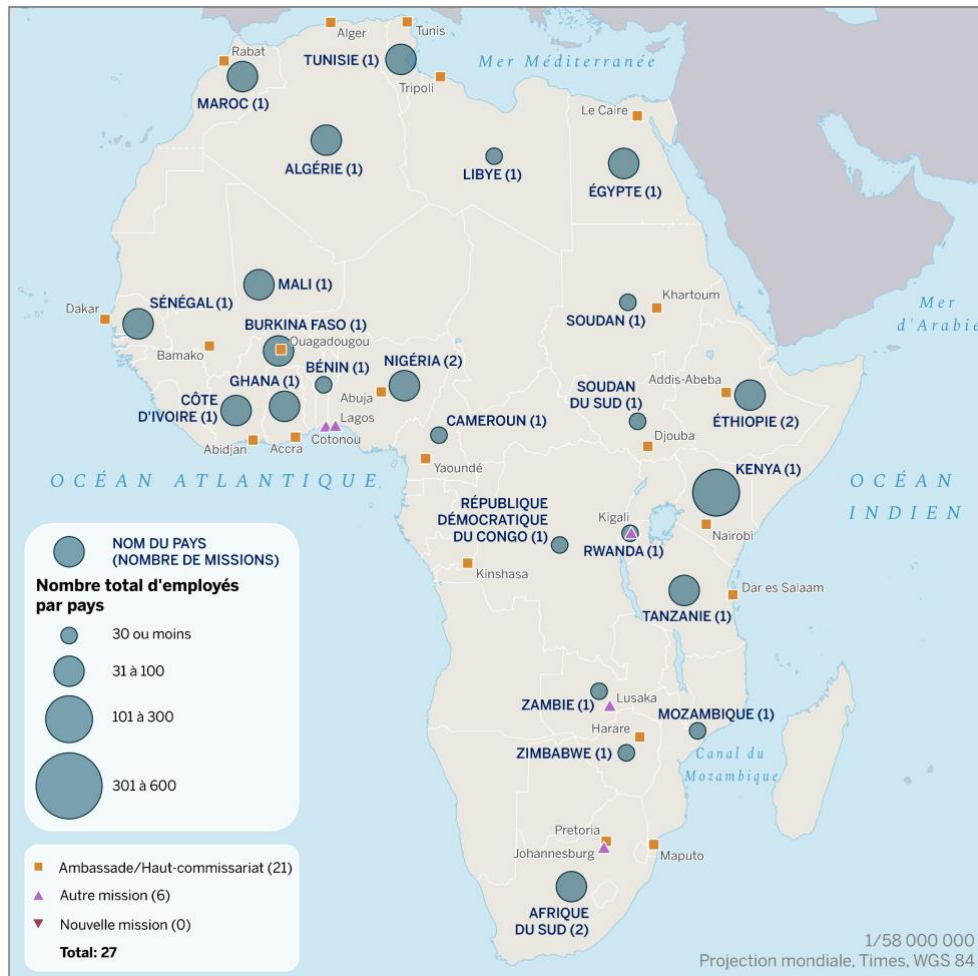
⁶⁰ Les missions en Estonie, Lituanie, Slovaquie et au Rwanda seront converties en ambassade. La ministre des Affaires étrangères Mélanie Joly a procédé à l'*ouverture* de l'ambassade du Canada en Lituanie en juillet 2023; l'ambassadeur du Canada auprès de la République d'Estonie *a été nommé* le 18 juillet 2023 et l'ambassadrice du Canada en Slovaquie *a été nommée* le 8 août 2023.

⁶¹ AEFA, *Témoignages*, 15 décembre 2022 (l'hon. Mary Ng).

⁶² La Presse canadienne, « *Le Canada ouvrira un bureau de développement économique en Indonésie* », *Radio-Canada*, 5 septembre 2023.

Les cartes suivantes indiquent le nombre de missions du Canada dans chaque pays ainsi que le nombre total d'employés par pays⁶³.

Carte 1. Les missions du Canada en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne



Note : L'ambassade du Canada en Libye et l'ambassade du Canada au Soudan ont suspendu temporairement leurs opérations.

Note : Le nombre de missions comprend l'observateur permanent du Canada auprès de l'Union africaine (Éthiopie).

Source : Carte produite en 2023 à partir de données tirées d'Affaires mondiales Canada (AMC), *Données concernant le service extérieur fournies au comité*, 28 septembre 2022; AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023; AMC, *Sous-ministre des Affaires étrangères – Cahier d'information*, octobre 2022; AMC, *La ministre Joly annonce l'élargissement des relations diplomatiques avec le Rwanda et la nomination d'un nouvel ambassadeur auprès de l'Union africaine*, communiqué, 22 juin 2022; Natural Earth, *1:10m*

⁶³ La représentation mondiale du Canada à l'étranger a été divisée en cinq cartes pour permettre de voir l'information concernant chaque pays.

Physical Vectors, version 5.1.1; et Natural Earth, *1:10m Cultural Vectors*, version 5.1.1. Logiciel utilisé : Esri, ArcGIS Pro version 3,1.3.

Carte 2. Les missions du Canada dans les Amériques et les Caraïbes

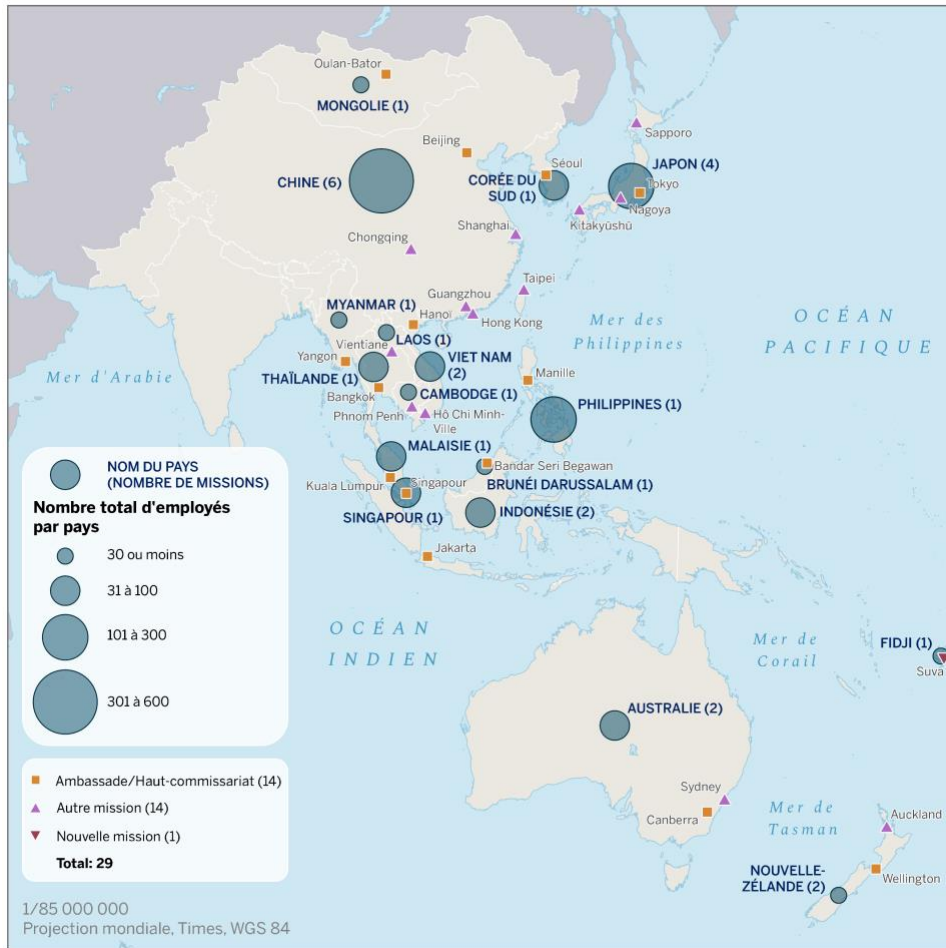


Note : L'ambassade du Canada au Venezuela à Caracas a temporairement suspendu ses activités.

Note : Le nombre de missions comprend la mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des États américains (États-Unis) et la mission permanente du Canada auprès des Nations Unies à New York (États-Unis).

Source : Carte produite en 2023 à partir de données tirées d'Affaires mondiales Canada (AMC), *Données concernant le service extérieur fournies au comité*, 28 septembre 2022; AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023; AMC, *Sous-ministre des Affaires étrangères – Cahier d'information*, octobre 2022; Natural Earth, *1:10m Physical Vectors*, version 5.1.1; et Natural Earth, *1:10m Cultural Vectors*, version 5.1.1. Logiciel utilisé : Esri, ArcGIS Pro version 3,1.3.

Carte 3. Les missions du Canada en Asie de l'Est et en Océanie



Note : Le nombre de missions comprend la Mission permanente du Canada auprès de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Indonésie).

Source : Carte produite en 2023 à partir de données tirées d'Affaires mondiales Canada (AMC), *Données concernant le service extérieur fournies au comité*, 28 septembre 2022; AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023; AMC, *Sous-ministre des Affaires étrangères – Cahier d'information*, octobre 2022; Natural Earth, *1:10m Physical Vectors*, version 5.1.1; et Natural Earth, *1:10m Cultural Vectors*, version 5.1.1. Logiciel utilisé : Esri, ArcGIS Pro version 3,1,3.

Carte 4. Les missions du Canada en Europe et en Russie



Note : Le nombre de missions comprend la Délégation permanente du Canada auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (France), la délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO (France), la mission du Canada auprès de l'Union européenne (Belgique), la Délégation conjointe du Canada à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Belgique), la mission permanente du Canada à Genève (Suisse), la mission permanente du Canada auprès des Nations Unies à Genève (Suisse), la délégation du Canada auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (Autriche) et la mission permanente du Canada auprès des organisations internationales à Vienne (Autriche).

Source : Carte produite en 2023 à partir de données tirées d'Affaires mondiales Canada (AMC), [Données concernant le service extérieur fournies au comité](#), 28 septembre 2022; AMC, [Annonce de nouvelles nominations diplomatiques](#), communiqué, 8 août 2023; AMC, [Le Canada annonce la nomination de son premier ambassadeur en Estonie](#), communiqué, 18 juillet 2023; AMC, [La ministre Joly conclut sa participation au Sommet de l'OTAN et l'ouverture de l'ambassade en Lituanie](#), communiqué, 11 juillet 2023; AMC, [L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada – Document de travail](#), juin 2023; AMC, [Sous-ministre des Affaires étrangères – Cahier d'information](#), octobre 2022; AMC, [La ministre Joly annonce l'expansion de la présence diplomatique du Canada en Europe centrale et orientale et dans le Caucase](#), communiqué, 29 juin 2022; Natural Earth, [1:10m Physical Vectors](#), version 5.1.1; et Natural Earth, [1:10m Cultural Vectors](#), version 5.1.1. Logiciel utilisé : Esri, ArcGIS Pro version 3,1,3.

Carte 5. Les missions du Canada en Asie centrale, en Asie du Sud et en Asie de l'Ouest



Note : L'ambassade du Canada en Afghanistan a temporairement suspendu ses activités.

Source : Carte produite en 2023 à partir de données tirées d'Affaires mondiales Canada (AMC), *Données concernant le service extérieur fournies au comité*, 28 septembre 2022; AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023; AMC, *Sous-ministre des Affaires étrangères – Cahier d'information*, octobre 2022; AMC, *La ministre Joly annonce l'expansion de la présence diplomatique du Canada en Europe centrale et orientale et dans le Caucase*, communiqué, 29 juin 2022; Natural Earth, *1:10m Physical Vectors*, version 5.1.1; et Natural Earth, *1:10m Cultural Vectors*, version 5.1.1. Logiciel utilisé : Esri, ArcGIS Pro version 3,1.3.

Utilisation du réseau des missions à l'étranger

La gestion du réseau des missions à l'étranger est la responsabilité d'AMC, par l'entremise du Secteur de la plateforme internationale. Cette plateforme coordonne aussi l'utilisation du réseau des missions par les autres organismes et ministères fédéraux ainsi que par les provinces qui déploient du personnel à l'étranger afin de remplir une partie de leur mandat⁶⁴.

Les ministères et organismes ont informé le comité que le fait de déployer des employés canadiens au sein des missions canadiennes leur permet de recueillir de l'information, de développer des relations à l'étranger pertinentes à leur mandat respectif et d'offrir des activités de renforcement de capacité lorsque pertinent. Natasha Manji a souligné que les réseaux développés par l'ASFC se sont avérés particulièrement importants pendant la pandémie de COVID-19 pour faciliter le rapatriement des Canadiens et l'acheminement des vaccins⁶⁵. Le Major-général Blaise Frawley, vice-chef d'état-major adjoint de la défense, ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, a expliqué au comité que les employés canadiens fournissent des conseils et un soutien aux chefs de mission canadiens. Ils agissent sous leur direction dans toutes les affaires, « à l'exception de celles qui concernent spécifiquement le ministère de la Défense nationale et les Forces armées⁶⁶ ». Le comité a aussi appris que les autres ministères et organismes du gouvernement qui utilisent le réseau des missions du Canada embauchent aussi des ERP. À cet effet, Mme Manji a souligné que l'ASFC embauche environ 50 ERP⁶⁷.

Liam Price, directeur général, Services spéciaux internationaux, Gendarmerie royale du Canada (GRC), a expliqué au comité qu'AMC utilise des protocoles d'entente pour définir les paramètres de l'utilisation du réseau des missions par les ministères et organismes du gouvernement fédéral⁶⁸. Selon Newton Shortliffe, sous-directeur par intérim, Opérations, Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), les protocoles d'entente décrivent la relation du personnel déployé à l'étranger avec AMC ainsi que les arrangements financiers entre AMC et chaque ministère

⁶⁴ Les ministères et organismes suivants utilisent la plateforme internationale d'AMC : Agriculture et Agroalimentaire Canada; l'Agence canadienne d'inspection des aliments; l'Agence des services frontaliers du Canada; la Commission canadienne de sûreté nucléaire; l'Agence spatiale canadienne; le Centre de la sécurité des télécommunications Canada; le ministère de la Défense nationale; Emploi et Développement social Canada; Santé Canada; Innovation, Science et développement économique; Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada; le Conseil national de recherches Canada; le ministère de la Justice; Ressources naturelles Canada. l'Agence de la santé publique du Canada; la Sécurité publique; Services publics et Approvisionnement Canada; la Gendarmerie royale du Canada; Transports Canada et Anciens combattants Canada. Les sociétés d'État suivantes utilisent la plateforme internationale du Canada à l'étranger : Corporation commerciale Canada; Exportation et développement Canada; et la Banque du Canada. Le réseau des missions est utilisé par six gouvernements provinciaux : l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, le Québec et la Saskatchewan. Les entités qui utilisent le réseau des missions participent aux structures de gouvernance mises en place pour gérer la représentation du Canada à l'étranger. Voir AMC, [Données concernant le service extérieur fournies au comité](#), 28 septembre 2022.

⁶⁵ AEFA, [Témoignages](#), 19 octobre 2022 (Natasha Manji).

⁶⁶ AEFA, [Témoignages](#), 30 novembre 2022 (Major-général Blaise Frawley).

⁶⁷ AEFA, [Témoignages](#), 19 octobre 2022 (Natasha Manji).

⁶⁸ AEFA, [Témoignages](#), 6 octobre 2022 (Liam Price).

et organisme concernés⁶⁹. La GRC et le SCRS s'entendent pour dire que les protocoles d'entente utilisés présentement fonctionnent bien et que des ajustements sont faits au besoin⁷⁰. M. Price a également reconnu les efforts qu'AMC déploie pour augmenter la transparence et l'échange de renseignements concernant l'utilisation des missions par d'autres ministères et organismes. Les témoins ont souligné que les différents ministères et organismes, dont la GRC, déplacent des ressources au besoin d'une région à l'autre afin de répondre aux tendances changeantes dans leurs dossiers⁷¹. Les ministères et organismes travaillent « en étroite collaboration » avec AMC et le Comité sur la représentation à l'étranger pour prendre des décisions concernant les changements à apporter sur l'emplacement et le nombre de postes situés dans le réseau des missions⁷².

Fusion de l'Agence canadienne de développement international et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

En 2013, le gouvernement fédéral a amorcé la fusion de l'ACDI et du MAECI⁷³. Selon Marta Morgan, cette « transformation ambitieuse » a permis de créer une organisation unique, qui possède maintenant des systèmes financiers et de gestions communs et une main d'œuvre consolidée⁷⁴. L'honorable Harjit S. Sajjan, alors ministre du Développement international, a souligné que cette fusion a notamment permis « de tirer parti de l'expertise en matière de développement international pour réagir de manière cohérente aux défis mondiaux⁷⁵ ». Gilles Rivard, collaborateur émérite, Institut des études internationales de Montréal, est aussi d'avis que la fusion a contribué à accroître la cohérence des relations internationales du Canada. Selon M. Rivard, la fusion a permis notamment que les divergences de points de vue ou de stratégies qui pouvaient exister avant la fusion soient maintenant discutées entre les sous-ministres au sein d'AMC⁷⁶.

Les témoins ont discuté des défis qui restent à la suite de la fusion. M. Rivard a ajouté, que 10 ans après la fusion, la perception existe encore, quoiqu'à moindre échelle, que les spécialistes de la coopération au développement ne sont pas les égaux des employés des autres domaines d'emploi au sein d'AMC. Cette perception s'applique aussi aux agents du service extérieur de la filière « aide internationale » qui ne sont pas perçus comme étant de « vrais FS ». Selon M. Rivard, certains employés ayant une grande expérience en coopération au développement auraient quitté AMC notamment en raison du manque de reconnaissance du rôle de la coopération au développement. Cette expertise aurait en partie été remplacée⁷⁷.

⁶⁹ AEFA, *Témoignages*, 6 octobre 2022 (Newton Shortliffe).

⁷⁰ *Ibid.* AEFA, *Témoignages*, 6 octobre 2022 (Liam Price).

⁷¹ AEFA, *Témoignages*, 6 octobre 2022 (Liam Price).

⁷² *Ibid.*

⁷³ Selon Gilles Rivard, une filière d'aide au développement avait brièvement fait partie du ministère des Affaires étrangères de 1983 à 1989. Voir AEFA, *Témoignages*, 28 avril 2022 (Gilles Rivard).

⁷⁴ AEFA, *Témoignages*, 9 juin 2022 (Marta Morgan).

⁷⁵ AEFA, *Témoignages*, 3 novembre 2022 (L'hon. Harjit S. Sajjan).

⁷⁶ Voir AEFA, *Témoignages*, 28 avril 2022 (Gilles Rivard).

⁷⁷ *Ibid.*

Afin de contribuer à rebâtir l'expertise en développement et augmenter la reconnaissance du rôle de la coopération au développement dans les relations internationales du Canada, M. Rivard suggère diverses mesures. Il recommande de recruter plus de cadres et d'agents ayant une expertise et une expérience en développement. Il suggère aussi d'accroître et de diversifier la formation en matière de coopération au développement offerte par l'Institut du service extérieur canadien, notamment en matière de planification et de gestion de projet. Finalement, il recommande d'inciter les nouveaux agents du service extérieur, toutes filières confondues, à acquérir une expertise en matière de développement ainsi que d'offrir plus de flexibilité pour les affectations des agents en aide internationale, qui peuvent seulement être affectés dans des pays en développement⁷⁸.

Le comité a été informé par le ministre Sajjan que, même si des avancées ont eu lieu en matière de cohérence de politique depuis la fusion, il aimerait voir une meilleure synergie entre les divers volets d'intervention du Ministère⁷⁹. Selon l'honorable John Baird, ancien ministre des Affaires étrangères, la vision d'une équipe véritablement intégrée n'a pas atteint son plein potentiel; la structure de la bureaucratie serait encore trop fragmentée et des bastions seraient maintenus. M. Baird espère qu'AMC sera en mesure de mettre fin aux « chasses gardées » afin de tirer le maximum de bénéfiques en s'assurant que la diplomatie, le commerce et le développement travaillent en collaboration et non en vase clos⁸⁰.

Le comité est d'avis que des mesures devraient être prises par AMC pour continuer de rehausser la cohérence des politiques et d'augmenter la reconnaissance du rôle du développement international au sein de la politique étrangère du Canada. Le comité fait les recommandations suivantes :

Recommandation 2

Affaires mondiales Canada devrait accroître la cohérence des politiques et s'assurer que le commerce, la diplomatie et la coopération au développement ne travaillent plus en vase clos.

Recommandation 3

Affaires mondiales Canada devrait mieux tenir compte des tendances émergentes relatives à la coopération au développement dans les modules de formation offerts par l'Institut canadien du service extérieur. La formation devrait mettre davantage l'accent sur la planification et la gestion de projet dans le domaine de la coopération au développement.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ AEFA, *Témoignages*, 3 novembre 2022 (L'hon. Harjit S. Sajjan).

⁸⁰ AEFA, *Témoignages*, 9 mars 2023 (L'hon. John Baird).

Recommandation 4

Affaires mondiales Canada devrait encourager tous les agents du service extérieur et les employés non permutants, peu importe leur domaine d'expertise, à renforcer leurs connaissances sur les politiques de coopération au développement et leur application.

Recommandation 5

Affaires mondiales Canada devrait évaluer différentes options afin de permettre aux agents du service extérieur du volet « aide internationale » et aux spécialistes en coopération au développement de demander des affectations ailleurs que dans les pays en développement.

Coordination interministérielle

En raison des dimensions internationales de nombreux enjeux nationaux, plusieurs ministères et organismes jouent un rôle dans la mise en œuvre des dossiers et priorités en matière de politique étrangère ; la coordination interministérielle sur ces enjeux est cruciale. Selon AMC, cette coordination se fait en continu, à plusieurs niveaux et en utilisant divers mécanismes formels et informels⁸¹.

Des ministères et organismes coordonnant l'avancement de politiques stratégiques en collaboration avec AMC ont témoigné devant le comité. Stephen de Boer, alors sous-ministre adjoint, Direction générale des affaires internationales, Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), a expliqué au comité la façon dont les responsabilités du gouvernement canadien sur la scène internationale en matière d'environnement et de changements climatiques sont partagées avec AMC. D'un côté, ECCC est « au premier plan de la gestion des dossiers concernant les changements climatiques, de la perte de la biodiversité et de la pollution » et maintient les relations bilatérales avec plusieurs pays pour gérer ces dossiers. D'autre part, la question du financement relatif au climat est un des dossiers gérés conjointement par ECCC, qui offre des conseils et une orientation stratégique, et AMC qui alloue la majorité de l'enveloppe de financement⁸². M. de Boer a souligné la façon dont les deux ministères ont développé une structure de gouvernance afin de mieux coordonner les actions du Canada en matière de financement relatif au climat.

En ce qui a trait à la coordination interministérielle pour la tenue des Conférences des Parties (CdP), Catherine Stewart, ambassadrice pour les changements climatiques, ECCC, a décrit cette

⁸¹ AMC, *Données concernant le service extérieur fournies au comité*, 28 septembre 2022. Il peut s'agir de tables de coordination pour les hauts fonctionnaires présidées par AMC, ou coprésidées avec un autre ministère dans les cas d'enjeux transversaux ou médiatisés. AMC explique aussi dans l'information fournie au comité que des structures de coordination formelles sont mises en place pour planifier la participation du Canada aux forums internationaux comme le G7 ou l'Assemblée générale des Nations Unies. À ces efforts formels se greffent aussi toute une panoplie d'efforts de coordination ponctuelle à divers niveaux du gouvernement dont ceux entre les employés d'AMC responsables de divers dossiers et de régions géographiques et des employés d'autres ministères et organismes sur des sujets transversaux.

⁸² AEFA, *Témoignages*, 19 octobre 2022 (Stephen de Boer).

coordination comme « un processus extrêmement bien rodé⁸³ ». M. de Boer a ajouté qu'ECDC collabore régulièrement avec les missions du Canada à l'étranger pour se préparer aux négociations internationales et à la veille de réunions multilatérales, dont celles du G7 et du G20⁸⁴.

Le rôle accru d'autres ministères et organismes gouvernementaux dans la mise en œuvre des dossiers internationaux est une tendance présente au sein de nombreux pays. Lors de sa mission d'information aux États-Unis, le comité a appris que plusieurs des dossiers Canada - États-Unis sont gérés à partir de ministères autres que le Département d'État. De même, l'Allemagne a maintenant environ 30 % du personnel au sein de ses missions étrangères qui provient des ministères autres que le ministère des Affaires étrangères.

Le comité encourage le développement de processus et de mécanismes qui permettront de mener efficacement la coordination interministérielle des différents dossiers de politique étrangère.

Recommandation 6

Dans les dossiers de politique étrangère qui font intervenir de multiples ministères et organismes fédéraux, le gouvernement du Canada devrait indiquer clairement le rôle de chacun, y compris le ministère ou l'organisme qui doit assurer la coordination ou la responsabilité à l'égard des politiques. Le gouvernement du Canada devrait aussi déterminer le rôle que les missions du Canada à l'étranger peuvent jouer dans le traitement des dossiers clés de politique étrangère et de politiques relatives au commerce et au développement international.

Partie 3 : Un ministère des Affaires étrangères apte à remplir sa mission

Daniel Livermore, professionnel en résidence honoraire à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, a présenté au comité deux scénarios sur l'avenir du service extérieur canadien. Selon le premier scénario – qui présente un sombre tableau – il a dit que le gouvernement du Canada pourrait :

éliminer le Service des délégués commerciaux et les services consulaires pour les remplacer par des sites Web et des numéros 1-800; [...] éliminer nos programmes de [développement] et, à la place, signer des chèques aux organisations qui font du bon travail; et [...] fermer la plupart de nos 175 missions et remplacer un personnel canadien qui coûte cher par des travailleurs locaux à contrat et des consuls honoraires⁸⁵.

⁸³ AEFA, *Témoignages*, 19 octobre 2022 (Catherine Stewart).

⁸⁴ AEFA, *Témoignages*, 19 octobre 2022 (Stephen de Boer).

⁸⁵ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Daniel Livermore).

À l'inverse, dans le deuxième scénario, il suggère qu'AMC « commence sérieusement à réfléchir au type de service extérieur dont un pays comme le Canada a besoin présentement et dont il aura besoin dans 20 ans ». De l'avis de M. Livermore, « [n]ous vivons dans un monde international, très compétitif et propice aux conflits, et le service extérieur canadien doit pouvoir relever les défis de demain ».

Le comité est d'accord. La partie 3 du rapport traite de la manière dont le Canada peut et doit veiller à ce que le service extérieur canadien et AMC soient aptes à remplir leur mission.

Une prise de risque accrue et une diminution de la bureaucratie

Des changements de culture organisationnelle en matière de prise de risque et de processus bureaucratique ont été réclamés par les témoins. Selon Pamela Isfeld, présidente, APASE, l'aversion au risque est encore présente à AMC même si les bouleversements des dernières années, dont la pandémie de COVID, ont forcé le Ministère à être plus flexible et à prendre des risques. Lors de son témoignage en avril 2022, elle a mentionné que le Ministère « était incapable [...] de regarder très loin dans l'avenir, de prendre des décisions et de [se] préparer à prendre des risques⁸⁶ ».

Michael Small a ajouté que la culture d'aversion au risque est une tendance qui se retrouve aussi dans d'autres entités de la fonction publique. Selon M. Small, cette culture est liée entre autres au fait que les processus de reddition de compte se sont alourdis au fil du temps⁸⁷. En lien avec la prise de risque, les témoins ont aussi discuté de l'importance de favoriser une « diversité de pensée » au sein d'AMC. Selon John Baird, à certains moments, il y a eu trop de « pensée de groupe » au sein d'AMC. Il a souligné les avantages d'avoir des conversations « robustes » lors desquelles des points de vue diversifiés sont présentés. Selon l'expérience de M. Baird, c'est lors de ce type de discussion que les meilleures décisions sont prises en matière de politique. Cependant, il peut être difficile pour certains employés d'AMC d'exprimer un point de vue divergeant, particulièrement pour les jeunes diplomates. Il a suggéré de créer un environnement dans lequel tous les employés se sentiraient libres de s'exprimer⁸⁸.

AMC a indiqué au comité vouloir s'attaquer à la question de la prise de risque au sein de l'organisation dans le cadre de l'exercice sur l'avenir de la diplomatie. Selon David Morrison,

[e]n essayant de devenir moins réfractaires au risque – ou en devenant moins réfractaires au risque –, [AMC deviendra] une organisation beaucoup plus souple et nettement mieux apte à réagir rapidement et à apprendre de ses expériences⁸⁹.

⁸⁶ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Pamela Isfeld).

⁸⁷ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Michael Small).

⁸⁸ AEFA, *Témoignages*, 9 mars 2023 (L'hon. John Baird).

⁸⁹ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (David Morrison).

Selon les témoins, la culture d'aversion au risque se traduit notamment par peu de latitude offerte aux agents sur le terrain pour prendre des décisions et par la lourdeur administrative de certains processus d'approbation. À cet effet, dans son plan de mise en œuvre de l'exercice sur l'avenir de la diplomatie, AMC annonce que le Ministère entamera un processus pour examiner la lourdeur administrative de certains processus utilisés à l'administration centrale et dans les missions à l'étranger. Le comité appuie cette initiative qui est en lien avec de nombreux commentaires des témoins.

Structure de gestion

La structure de haute gestion d'AMC, ainsi que les qualifications de ses fonctionnaires, a été soulevée par certains témoins comme un point à évaluer pour s'assurer que le Ministère soit pleinement en mesure de remplir son mandat. Le Forum des anciens du service extérieur canadien préconise une restructuration majeure de la structure de gestion afin de réduire l'effectif de cadres supérieurs de moitié. Ils soutiennent que cette réduction permettrait de libérer des ressources pour d'autres priorités du Ministère. Ils ajoutent que la réduction du nombre de cadres supérieurs doit être accompagnée par une délégation de pouvoir vers les échelons plus bas. Selon le Forum des anciens du service extérieur canadien, les sous-ministres et sous-ministres adjoints devraient se concentrer sur les questions stratégiques alors que les directeurs généraux seraient responsables de gérer les relations et les programmes concernant leurs portefeuilles⁹⁰.

La question de l'expérience terrain des cadres supérieurs d'AMC a été suggérée par certains témoins comme une compétence importante pour ceux-ci. Le très honorable Joe Clark, ancien ministre des Affaires étrangères et ancien premier ministre, a expliqué au comité que lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères, l'expérience terrain des hauts fonctionnaires du Ministère et la connaissance personnelle qu'ils avaient ainsi acquise de la réalité au sein des missions enrichissaient les conseils que ces hauts fonctionnaires offraient au ministre et aux autres membres du Cabinet. M. Clark demeure « fermement convaincu que la perspective mondiale est essentielle pour le ministère chargé des affaires internationales⁹¹ ». Le comité appuie ces témoignages et fait les recommandations suivantes.

Recommandation 7

Affaires mondiales Canada devrait examiner sa structure actuelle de haute gestion et évaluer les possibilités de réduire le nombre de hauts fonctionnaires dans le but de réaffecter les ressources ainsi rendues disponibles. Le Ministère devrait aussi explorer des manières possibles de donner plus d'autonomie aux gestionnaires de niveau intermédiaire en déléguant plus de pouvoirs aux directeurs généraux et à d'autres cadres.

⁹⁰ Forum des anciens du service extérieur canadien, [Mémoire](#) soumis au comité, 17 novembre 2022.

⁹¹ AEFA, [Témoignages](#), 22 mars 2023 (Le très hon. Joe Clark).

Recommandation 8

Le gouvernement du Canada devrait s'assurer que les hauts fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada, y compris les sous-ministres, possèdent une connaissance et une expérience approfondies des affaires internationales.

Recrutement et dotation en personnel

La question du manque de recrutement d'agents du service extérieur canadien sur une période de dix ans a été soulevée à maintes reprises au cours de l'étude. Le comité a appris que, en raison de contraintes budgétaires, AMC a largement suspendu ses efforts nationaux de recrutement postsecondaire d'agents du service extérieur au niveau d'entrée entre 2009 et 2019. De nombreux témoins ont indiqué que cette longue période où le recrutement a été limité a laissé des trous importants dans le service extérieur. Vu le manque de recrutement dans le service extérieur, le Ministère a dû « combler les lacunes » en augmentant le nombre d'employés nommés pour une période déterminée, y compris des employés contractuels à court terme et des étudiants.

AMC a indiqué, dans son document de travail sur l'avenir de la diplomatie, que « la quasi-cessation pendant plus d'une décennie du recrutement, tant aux premiers échelons qu'à d'autres niveaux du service extérieur, en raison de contraintes financières » a contribué à un rééquilibrage entre le service extérieur et d'autres groupes professionnels à AMC⁹². Selon le Ministère, « [f]aute d'un recrutement régulier, les employés du service extérieur ont continué d'être affectés à l'étranger, mais le travail qu'ils effectuaient auparavant à l'administration centrale a commencé à être accompli par des employés d'autres groupes professionnels, dont beaucoup ont été engagés en tant qu'employés occasionnels ou employés nommés pour une période déterminée⁹³ ».

AMC a indiqué en juin 2022 que, sur un total de 2 494 postes permutants financés (bassins d'employés du service extérieur et de cadres), 435 (17 %) n'étaient pas pourvus⁹⁴. Selon un mémoire présenté par l'APASE, le grand nombre de postes vacants oblige de nombreux agents du service extérieur « à absorber des charges de travail plus lourdes avec moins de soutien, accroît leur risque d'épuisement et limite leur capacité de se livrer à de la planification à long terme et proactive, cruciale⁹⁵ ». L'APASE ajoute que :

Ce manque de profondeur signifie aussi qu'AMC n'a pas la souplesse voulue pour réagir de manière utile aux besoins ou aux crises émergents sans compromettre la réalisation de priorités de longue date, du fait que

⁹² AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023, p. 27-28.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ AMC, *Comparution de la sous-ministre des Affaires étrangères, du sous-ministre du Développement international, de la sous-ministre du Commerce international et de la sous-ministre déléguée des Affaires étrangères devant le Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international (AEFA)*, 9 juin 2022.

⁹⁵ APASE, *Mémoire* soumis au comité, septembre 2023.

les équipes d'intervention rapide en place proviennent des directions hiérarchiques plutôt que d'un bassin de gestion de crise permanent⁹⁶.

De l'avis de certains témoins, le manque de régularité dans le recrutement d'employés du service extérieur est lié à un manque de capacité d'appoint à AMC. Lors de son témoignage, en avril 2022, Pamela Isfeld a indiqué qu'AMC avait du mal à pourvoir les postes consulaires de gestion requis par le déclenchement de la guerre en Ukraine⁹⁷. Pour sa part, Daniel Livermore a estimé qu'AMC s'était efforcé de mettre à niveau sa capacité d'intervention dans les dernières années, mais qu'il y a « très peu d'employés du service extérieur sur le terrain⁹⁸ ». Il a ajouté que, pour cette raison, lorsqu'une personne doit quitter son poste « à cause de la COVID ou d'un autre genre de problème, vous épuisez, essentiellement, la capacité de fonctionnement de ce poste ». M. Livermore a aussi dit ce qui suit :

Le fait est que, tout simplement, le service extérieur n'est pas suffisamment robuste pour fonctionner dans de telles conditions. Nous avons besoin d'un service extérieur beaucoup plus solide et beaucoup plus flexible, disposant d'une capacité d'appoint en personnel compétent pour compenser ces problèmes, et nous ne l'avons pas. Nous avons perdu cette capacité d'appoint⁹⁹.

M. Livermore a encouragé le gouvernement à accroître le recrutement du service extérieur pour tenir compte de l'attrition et pour créer une « redondance » qui peut être utilisée pour déployer rapidement des agents du service extérieur dans les missions qui en ont besoin. L'APASE a aussi soutenu qu'AMC devrait créer une redondance dans les effectifs du service extérieur. Selon l'organisation, cette redondance permettrait aux missions du Canada de mieux répondre aux besoins en développement et aux priorités changeantes sans laisser les missions à court de personnel.

L'instabilité croissante et les crises observées dans le monde entier mettent en évidence le besoin de compter sur un service extérieur souple et hautement adaptable. Roland Paris, professeur titulaire et directeur de l'École supérieure d'affaires publiques et internationales à l'Université d'Ottawa, a noté que, depuis 2020, AMC a dû gérer « une pandémie mondiale et le rapatriement massif de Canadiens des quatre coins du monde, l'administration Trump, l'affaire des deux Michael avec la Chine, l'évacuation de l'Afghanistan, des perturbations économiques mondiales et, maintenant, la brutale invasion russe et la guerre contre l'Ukraine¹⁰⁰ ». M. Paris s'est demandé si, dans un contexte de crises internationales récurrentes, AMC a la capacité de répondre à des « urgences successives » tout en gérant d'autres aspects de la politique étrangère canadienne.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Pamela Isfeld).

⁹⁸ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Daniel Livermore).

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ AEFA, *Témoignages*, 20 octobre 2022 (Roland Paris).

Michael Small a indiqué que le système de bassins d'employés d'AMC « assure la flexibilité et la permutabilité, essentielles au bon fonctionnement du service extérieur et lui permettent de réagir aux pressions et aux besoins divers ». Cependant, pour marcher correctement, le système de bassins exige une fonction centralisée qui assure une dotation en personnel adéquate et cohérente, ce qui, selon lui, « n'a pas vraiment été fait ». M. Small a exhorté AMC à « embaucher de nouveaux employés, bon an mal an¹⁰¹ ». Il a dit qu'il fallait appliquer « des processus d'embauche réguliers, prévisibles et applicables à l'échelle du Canada. Cela ne peut pas se faire sur une base ponctuelle. »

Création d'effectifs inclusifs

Selon les témoignages entendus par le comité, le Canada devrait s'efforcer de créer un service extérieur diversifié au sens le plus large du terme. Les témoins ont indiqué que le service extérieur canadien devrait être diversifié sur le plan géographique, représentatif des populations culturelles, linguistiques et ethniques du Canada, et comprendre des membres des groupes traditionnellement sous-représentés, comme les peuples autochtones, les personnes en situation de handicap et les membres de la communauté 2SLGBTQI+.

La représentation de certains groupes traditionnellement sous-représentés au sein du service extérieur s'est améliorée ces dernières années, mais il reste encore du travail à faire pour accroître la diversité en milieu de travail à AMC. Le mémoire présenté par 1834 Fellowship, un programme de formation sur le leadership civique et les politiques publiques destiné aux jeunes Canadiens noirs, indique que les employés noirs d'AMC ne sont pas suffisamment représentés aux échelons supérieurs et à la direction¹⁰². Le mémoire du programme 1834 Fellowship indique également que des préjugés raciaux et culturels perdurent au Ministère, ce qui constituerait un obstacle au recrutement, à la promotion et au maintien en poste des Canadiens noirs dans le service extérieur. Entre autres recommandations, les auteurs du mémoire pressent AMC de réduire les obstacles à l'entrée des Canadiens noirs dans le service extérieur et de stimuler le recrutement en « diversifiant les normes de qualification professionnelle et en créant des considérations spéciales pour tenir compte du vécu des Canadiens noirs¹⁰³ ».

Les témoins ont également souligné qu'il était nécessaire d'assurer une diversité régionale au sein d'AMC et du service extérieur canadien. Lors d'un entretien accordé en 2019, Pamela Isfeld avait indiqué que, en raison du fonctionnement du système d'embauche d'AMC, de nombreuses nouvelles recrues proviennent de programmes coopératifs. Il se peut donc que le système favorise les candidats du triangle Ottawa-Toronto-Montréal¹⁰⁴. Marissa Fortune, membre du Réseau des jeunes professionnels d'AMC, a indiqué dans son témoignage que ce problème persiste et qu'un nombre disproportionné de jeunes qui font un stage ou qui travaillent à AMC durant leurs études

¹⁰¹ AEFA, [Témoignages](#), 7 avril 2022 (Michael Small).

¹⁰² 1834 Fellowship, [Mémoire](#) soumis au comité, 10 février 2023.

¹⁰³ Pour consulter la liste complète des recommandations et des appels à l'action, voir : 1834 Fellowship, [Mémoire](#) soumis au comité, 10 février 2023.

¹⁰⁴ Catherine Tsalkis, « [A new full-time voice for Canada's diplomatic corps](#) », *Open Canada*, 14 février 2019.

viennent de la région de la capitale nationale. Elle a encouragé le Ministère à en faire plus pour mieux se faire connaître dans les universités situées à l'extérieur de l'Ontario et du Québec¹⁰⁵.

Des témoins ont aussi estimé qu'AMC devrait s'efforcer de recruter des gens aux expériences de travail diversifiées. Selon Morris Rosenberg, ancien sous-ministre des Affaires étrangères, il devrait y avoir plus de possibilités, pour les travailleurs du secteur privé et d'autres ministères qui sont au milieu de leur carrière, d'entrer dans le service extérieur¹⁰⁶. Comme l'a dit Roland Paris au comité, dans le monde d'aujourd'hui, la politique étrangère touche à peu près tous les secteurs de la société. Pour cette raison, il a encouragé AMC à rechercher des manières possibles de mieux intégrer les perspectives du secteur privé, des organisations non gouvernementales et d'autres ministères dans son travail¹⁰⁷.

Examens et processus

Un dernier point soulevé concernant le recrutement à AMC se rapportait aux aspects concrets des examens et du processus. Le recrutement externe au niveau d'entrée dans le service extérieur canadien se fait au moyen de la campagne de recrutement postsecondaire. Les candidats postulent d'abord en passant l'Examen d'entrée à la fonction publique (EEFP) en ligne. Ceux qui réussissent l'examen initial sont ensuite invités à passer les tests écrits surveillés de l'EEFP. Les personnes qui réussissent les tests en personne sont alors placées dans un bassin de candidats qualifiés; elles peuvent alors être sélectionnées pour participer à une entrevue¹⁰⁸.

Plusieurs témoins ont fait part de leurs inquiétudes quant à l'utilisation de l'EEFP comme outil de recrutement pour le service extérieur canadien. Julien Labrosse, membre du Réseau des jeunes professionnels d'AMC, a estimé que l'EEFP était « essentiellement un test de mathématique et de logique qui n'a pas vraiment de pertinence par rapport aux compétences dont les diplomates ont besoin dans leur carrière¹⁰⁹ ». Marissa Fortune a également souligné que l'approche de test standardisé de l'EEFP ne correspond pas aux aptitudes et aux compétences requises par les agents du service extérieur¹¹⁰. Sejal Tiwari, membre du Réseau des jeunes professionnels d'AMC, a fait valoir que les tests effectués dans le cadre de l'EEFP risquent d'écarter de nombreux candidats de qualité possédant de solides compétences linguistiques et d'autres compétences culturelles. Mme Tiwari a laissé entendre qu'AMC pourrait améliorer la représentation des personnes s'identifiant comme autochtones, noires, membres de minorités visibles et racialisées au sein du service extérieur en les ciblant davantage dans ses efforts de recrutement¹¹¹.

¹⁰⁵ AEFA, *Témoignages*, 28 septembre 2022 (Marissa Fortune).

¹⁰⁶ AEFA, *Témoignages*, 16 juin 2022 (Morris Rosenberg).

¹⁰⁷ AEFA, *Témoignages*, 20 octobre 2022 (Roland Paris).

¹⁰⁸ Foreign Service Examination & Career Counselling Inc., *How Tests & Interviews Work*

¹⁰⁹ AEFA, *Témoignages*, 28 septembre 2022 (Julien Labrosse).

¹¹⁰ AEFA, *Témoignages*, 28 septembre 2022 (Marissa Fortune).

¹¹¹ AEFA, *Témoignages*, 28 septembre 2022 (Sejal Tiwari).

Les auteurs du mémoire de 1834 Fellowship ont présenté un point de vue similaire, notant que l'EEFP « ne prend pas suffisamment en compte la valeur de l'expérience vécue et ne teste pas les compétences culturelles essentielles au poste d'[agent du service extérieur]¹¹² ». Ils recommandent que l'EEFP soit remplacé par des questions à réponse courte, ce qui, selon eux, « harmoniserait le recrutement du service extérieur aux autres processus d'embauche du gouvernement du Canada, où les candidats doivent répondre à des questions décrivant leur expérience en lien avec des compétences, des programmes et des scénarios précis ».

Enfin, le comité a entendu des préoccupations concernant la longueur et la transparence du processus de recrutement du service extérieur d'AMC. M. Labrosse, par exemple, a dit que le processus de recrutement postsecondaire d'un agent du service extérieur peut durer jusqu'à deux ans. Il a signalé que, pendant cette période, AMC fournit peu d'informations sur les échéanciers, les étapes et les attentes. Pour sa part, Mme Fortune a affirmé qu'AMC devrait revoir son processus de recrutement pour le rendre plus transparent et améliorer la communication avec les candidats.

Renouvellement des effectifs

Après des années de recrutement limité, AMC a lancé deux campagnes de recrutement postsecondaire au niveau d'entrée pour le service extérieur au cours des quatre dernières années, la première en 2019 et la deuxième en 2021. Marta Morgan a déclaré au comité en juin 2022 que la première campagne avait permis de recruter 80 personnes, tandis que la deuxième devrait permettre d'intégrer 200 nouveaux agents. Elle a dit qu'AMC revenait à un système de campagnes de recrutement régulières et que le Ministère voulait organiser un concours tous les deux ans afin de « rétablir l'effectif du service extérieur¹¹³ ».

Le comité a aussi appris qu'IRCC recrute régulièrement des agents du service extérieur dans la filière « immigration ». Cependant, contrairement à AMC, qui lance des campagnes de recrutement intermittentes, IRCC affiche en permanence une possibilité d'emploi qui invite les personnes intéressées à entreprendre des évaluations pour le poste d'agent du service extérieur. Les personnes qui passent les évaluations peuvent ensuite être ajoutées à un bassin de candidats dans lequel le Ministère peut puiser lorsque des postes se libèrent. Pemi Gill, directrice générale du Réseau international d'IRCC, a expliqué au comité que, à l'instar d'AMC, IRCC recrute en fonction des compétences, et non de l'expérience à l'étranger, et que les nouvelles recrues suivent un programme d'intégration rigoureux qui s'harmonise avec celui d'AMC¹¹⁴.

Bon nombre des questions et des préoccupations soulevées par les témoins au sujet du recrutement dans le service extérieur canadien ont aussi été mentionnées dans le document de travail d'AMC sur l'avenir de la diplomatie. Le document indique par exemple que le Ministère

¹¹² 1834 Fellowship, [Mémoire](#) soumis au comité, 10 février 2023.

¹¹³ AEFA, [Témoignages](#), 9 juin 2022 (Marta Morgan).

¹¹⁴ AEFA, [Témoignages](#), 6 octobre 2022 (Pemi Gill).

« devrait modifier son approche de recrutement postsecondaire », notamment en mettant l'accent sur les populations sous-représentées et en assurant une représentation géographique plus large du Canada. Il fait remarquer plus précisément que les efforts de recrutement « devraient donner de meilleurs résultats en matière de représentativité et plus particulièrement compter un plus grand nombre d'employés noirs, autochtones et de personnes en situation de handicap ». Il ajoute que les campagnes de recrutement « devraient être organisées annuellement afin de garantir un flux constant de nouveaux talents pour le Ministère, faute de quoi les effets en aval se feront sentir à tous les niveaux du cycle de planification des ressources humaines ». Les auteurs du document reconnaissent par ailleurs que les points d'entrée pour accéder en cours de carrière à des postes de professionnels et d'experts dans le service extérieur sont limités. À cet égard, ils indiquent que « des échanges bilatéraux et davantage de possibilités de recrutement latéral » dans le Ministère pourraient aider à atténuer le problème.

Le comité estime qu'un recrutement régulier est essentiel à un service extérieur canadien robuste. Le recrutement régulier n'est pas seulement un élément important du renouvellement des effectifs; il contribuera aussi à abaisser l'âge moyen des agents du service extérieur canadien et à insuffler une énergie et des idées nouvelles au sein du Ministère. Le comité presse AMC d'élaborer des stratégies et des cibles précises pour chacun des aspects proposés de la réforme du recrutement et de la dotation, dans le cadre de son initiative sur l'avenir de la diplomatie.

Recommandation 9

Affaires mondiales Canada devrait mener une campagne annuelle de recrutement d'agents du service extérieur canadien au niveau d'entrée afin de combler tous les postes vacants dans le service extérieur et de créer une redondance qui permettrait au Ministère de déployer des ressources d'appoint plus rapidement et plus efficacement lors des situations d'urgence. Le Ministère devrait aussi voir à ce que les processus de recrutement, notamment les différentes étapes et les délais prévus pour chacune d'entre elles, soient clairement présentés aux candidats.

Recommandation 10

Affaires mondiales Canada devrait s'efforcer de constituer des effectifs représentatifs de la diversité de la société canadienne. Il devrait faire ressortir et éliminer les obstacles auxquels se heurtent certains groupes minoritaires au sein du Ministère, dont les Canadiens noirs et asiatiques et les Autochtones. Il devrait aussi revoir et accélérer la mise en œuvre de ses stratégies, de ses plans et de ses politiques en matière d'équité, de diversité et d'inclusion, notamment ses politiques qui soutiennent l'avancement professionnel des groupes traditionnellement sous-représentés au sein du ministère et du service extérieur canadien.

Recommandation 11

Affaires mondiales Canada devrait examiner différentes possibilités de remplacement de l'Examen d'entrée à la fonction publique comme mécanisme d'évaluation des candidats au service extérieur canadien par d'autres tests et processus qui permettent de mieux évaluer les aptitudes et les compétences exigées des agents du service extérieur canadien.

Recommandation 12

Affaires mondiales Canada devrait recruter plus de professionnels en cours de carrière qui travaillent dans d'autres ministères ou à l'extérieur du gouvernement, notamment dans le secteur privé, les organisations de la société civile, les établissements d'enseignement et les groupes de réflexion.

Gestion de carrière

« Il faut du temps pour développer ses compétences diplomatiques. » Tels sont les mots de Michael Small, qui a dit au comité que l'expertise dans le domaine de la diplomatie s'acquiert en cumulant des années d'expérience de travail dans différentes cultures, en se familiarisant avec le fonctionnement des organisations internationales, en étudiant des langues étrangères et en apprenant auprès de ses collègues et d'homologues du milieu diplomatique¹¹⁵. Comme il a été rappelé au comité, la formation n'est pas un exercice ponctuel. Elle commence dès le premier jour et se poursuit tout au long de la carrière dans la diplomatie.

Le comité a pris note de préoccupations concernant l'attention et les ressources qu'AMC consacre à la formation et à la gestion de carrière depuis quelques années. Selon un mémoire du Forum des anciens du service extérieur canadien, AMC utilisait auparavant un système de gestion de carrière qui était « clé pour transformer les recrues "généralistes" en agents [du service extérieur] spécialisés, dotés de compétences linguistiques et d'une expertise régionale et fonctionnelle¹¹⁶ ». Dans le cadre de ce système, chaque agent du service extérieur choisissait une spécialisation géographique, qui était généralement liée à une langue étrangère, et il était censé rechercher des affectations à l'étranger et à l'administration centrale qui correspondaient à cette spécialisation. Le mémoire indique que les agents du service extérieur devraient également avoir « au moins une, voire deux » spécialisations fonctionnelles, comme la sécurité internationale ou la promotion du commerce, et accepter des affectations qui leur permettraient d'affiner cette expertise.

Le comité a appris que, depuis une vingtaine d'années, AMC a délaissé le système personnalisé de gestion de carrière pour les agents du service extérieur. Selon le mémoire du Forum des anciens du service extérieur canadien, les contraintes budgétaires à AMC ont entraîné une diminution des ressources consacrées à la formation spécialisée, et à la formation linguistique en particulier, au point de décourager la spécialisation en langues et l'expertise régionale¹¹⁷. Dans un mémoire remis au comité, le Groupe de réflexion sur le développement international et la coopération, une organisation composée d'anciens chefs d'organisations de coopération internationale, estime que la priorité insuffisante accordée au développement des compétences et à la spécialisation à AMC a entraîné la nomination à des postes de direction de personnes « qui ont peu d'expérience des

¹¹⁵ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Michael Small).

¹¹⁶ Forum des anciens du service extérieur canadien, *Mémoire* soumis au comité, 17 novembre 2022.

¹¹⁷ *Ibid.*

secteurs ou des dossiers dont elles deviennent responsables¹¹⁸ ». Selon les auteurs du mémoire, AMC a « une forte culture généraliste ».

Promotion de l'expertise

Le comité a entendu des témoignages troublants sur la perte d'expertise en matière de politiques à AMC. Ce problème semble être particulièrement criant dans les secteurs géographiques du Ministère. Le comité a appris que les secteurs géographiques comprennent souvent un important contingent d'étudiants et d'autres employés nommés pour une durée déterminée qui peuvent être en début de carrière et n'ont donc pas nécessairement une expertise géographique approfondie. Des témoins ont cependant dit au comité que de nombreux agents du service extérieur préfèrent travailler dans des secteurs fonctionnels (c.-à-d. thématiques), où ils peuvent avoir l'occasion de gérer des fonds et où ils ont l'impression d'avoir de meilleures possibilités de carrière et de promotion.

Le manque de formation ciblée offerte au personnel d'AMC et la tendance à soumettre les agents du service extérieur à une rotation excessive peuvent contribuer à une perte d'expertise au sein du Ministère. Dans son document de travail sur l'avenir de la diplomatie, AMC a reconnu que des préoccupations avaient été exprimées au Ministère concernant la promotion de l'expertise et de la formation. Le document note que certains employés, y compris les plus jeunes, se sentent désavantagés par rapport aux agents du service extérieur en ce qui concerne leur capacité d'accéder aux ressources de formation. Plus précisément, des employés de certaines catégories « ont fait part de leurs préoccupations quant au fait qu'ils avaient moins accès à la formation spécialisée, qu'ils avaient moins de possibilités d'avancement et qu'ils n'avaient pas la même priorité pour les affectations à l'étranger¹¹⁹ ». Le document indique également qu'il « est légitime de se demander » si AMC penche trop en faveur d'un modèle d'expertise généraliste au détriment d'une expertise géographique ou fonctionnelle.

Dans un mémoire présenté au comité, d'anciens membres de la Direction générale des affaires juridiques d'AMC ont exprimé des craintes quant à la perte d'expertise juridique au Ministère. Selon le mémoire, la haute direction du Ministère a parfois remis en question l'existence même de la Direction générale des affaires juridiques « en faisant valoir qu'il serait plus "rentable" de transférer les responsabilités juridiques du Ministère au ministère de la Justice¹²⁰ ». Les auteurs du mémoire soulignent toutefois les nombreuses contributions en matière de politique étrangère que les avocats du Ministère ont apportées au fil des ans, notamment en ce qui concerne la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel ainsi que divers instruments de contrôle des armes, de désarmement et de vérification connexes. Entre autres recommandations, ils demandent

¹¹⁸ Mario Renaud et Robert Letendre, Groupe de réflexion sur le développement international et la coopération, [Mémoire](#) soumis au comité, février 2023.

¹¹⁹ AMC, [L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada](#), document de travail, juin 2023, p. 28.

¹²⁰ Anciens membres d'AMC et de la Direction générale des affaires juridiques, [Mémoire](#) soumis au comité, 15 novembre 2022.

instamment à AMC de créer une filière spécialisée de juristes du service extérieur qui pourraient être affectés à des « postes juridiques » désignés dans des missions multilatérales clés à l'étranger (p. ex., bureaux des Nations Unies à New York, à Genève ou à La Haye). Le comité invite fortement AMC à conserver un bureau opérationnel des affaires juridiques ainsi qu'un poste de conseiller juridique au sein du ministère.

Un document d'information fourni au comité par Ulric Shannon, un agent du service extérieur canadien¹²¹, indique que les ministères des Affaires étrangères du monde entier jonglent avec la question de savoir comment parvenir à un juste équilibre entre généralistes et spécialistes¹²². M. Shannon écrit que, même s'il y a « sans nul doute des poches d'expertise dans le service extérieur canadien, la culture organisationnelle d'Affaires mondiales Canada décourage souvent la spécialisation, la considérant comme incompatible avec la possibilité d'être promu jusqu'à la haute direction¹²³ ». Selon lui, pour qu'il reste compétitif par rapport à ses pairs et à ses adversaires dans la lutte pour l'influence à l'échelle internationale, le Canada a besoin d'un service extérieur représenté par des gens qui peuvent « s'exprimer avec autorité en faisant preuve d'une "compétence causale" sur une série de questions internationales, ainsi que d'une connaissance approfondie de la région ou du domaine qui leur a été assigné¹²⁴ ».

De nombreux témoins ont souligné la nécessité d'offrir de la formation ciblée et de maintenir une expertise spécialisée pour relever les nouveaux défis mondiaux. Morris Rosenberg a dit au comité qu'AMC devrait accroître son expertise sur des dossiers mondiaux complexes « qui sont cruciaux au bien-être de notre civilisation et de notre planète » – comme les changements climatiques, la sécurité sanitaire mondiale et la révolution numérique¹²⁵. Abbie Dann, membre du conseil d'administration du Service d'assistance canadienne aux organismes, a aussi souligné le besoin de disposer de professionnels du service extérieur bien formés et capables de gérer une variété de nouvelles menaces, notamment la cyberguerre et la désinformation¹²⁶. Pour sa part, Margaret Biggs a indiqué qu'il était important de maintenir un effectif qui comprend le fonctionnement des outils de financement du développement et qui peut contribuer de manière significative aux délibérations qui ont lieu au sein des organisations multilatérales et des institutions financières internationales¹²⁷.

Des témoins ont dit au comité qu'AMC devrait consacrer plus de ressources à la formation. L'Institut canadien du service extérieur (ICSE) est l'un des mécanismes les plus importants pour former le personnel d'AMC. En tant que fournisseur principal de formation à AMC, l'ICSE propose une série de cours pratiques, notamment sur le leadership, la communication et la rédaction, et des cours sur

¹²¹ M. Shannon a rédigé ce document pendant qu'il était en congé du gouvernement du Canada.

¹²² Ulric Shannon, *Competitive Expertise and Future Diplomacy: Subject-Matter Specialization in Generalist Foreign Ministries*, Centre d'études en politiques internationales, Université d'Ottawa, août 2022 [EN ANGLAIS].

¹²³ *Ibid.*, p. 4 [TRADUCTION].

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹²⁵ AEFA, *Témoignages*, 16 juin 2022 (Morris Rosenberg).

¹²⁶ AEFA, *Témoignages*, 28 avril 2022 (Abbie Dann).

¹²⁷ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Margaret Biggs).

des questions thématiques, comme les droits de la personne, l'analyse comparative entre les sexes et les négociations bilatérales et multilatérales¹²⁸. En collaboration avec le secteur des ressources humaines d'AMC, l'ICSE établit des modules de formation recommandés pour le personnel dans divers domaines¹²⁹. Le comité a appris que, en dépit de ces efforts, l'ICSE a besoin de plus d'investissements pour s'assurer que les membres du personnel d'AMC ont accès à des possibilités de formation régulières tout au long de leur carrière.

Le comité est d'avis que le Canada devrait prendre contact avec des pays aux vues similaires pour apprendre comment ils forment leurs agents du service extérieur. Par exemple, au cours de sa mission d'information en Allemagne, le comité a appris que les nouvelles recrues du service extérieur allemand suivent une formation préparatoire rémunérée d'au moins un an à l'Académie du service extérieur de Berlin. Cette formation comprend notamment des cours sur le droit international, les affaires consulaires, la compréhension interculturelle, la communication, la négociation et la rédaction. Les recrues ont aussi des occasions de rencontrer d'autres jeunes diplomates en rendant visite à des organisations internationales situées à Bruxelles, à La Haye, à Vienne et à Genève.

La Norvège est un autre bon exemple de pays qui a consacré des ressources importantes à la création d'une expertise stratégique au sein de son ministère des Affaires étrangères. Malgré sa faible population, la Norvège joue un rôle de premier plan sur la scène internationale, notamment en tant qu'acteur clé dans le domaine de la médiation des conflits. Conscient que certains conflits peuvent durer des décennies, le comité a appris que, dans le cadre de ses efforts pour la paix et la réconciliation, la Norvège se distingue par son engagement à consacrer l'attention et les ressources stratégiques nécessaires à long terme. Lors de sa mission d'information à Oslo, le comité a aussi pris connaissance du fait que l'expérience de la Norvège en tant que médiateur tiers reposait sur une volonté d'accepter le risque – y compris le risque d'échec – et sur une volonté de travailler avec toutes les parties à un conflit.

Le comité estime que le Canada pourrait s'inspirer de l'exemple et de l'expérience de la Norvège. En effet, tout comme la Norvège, le Canada a l'habitude de jouer un rôle d'honnête courtier qui s'affaire à rapprocher les parties à un conflit. En outre, en tant que puissance moyenne comme la Norvège, le Canada doit faire des choix concernant la manière d'utiliser ses ressources et son attention stratégiques afin de pouvoir faire sa marque sur la scène internationale et d'avoir un impact significatif en la matière. Et tout comme la Norvège, le Canada doit établir des priorités et se spécialiser afin de « jouer dans la cour des grands ».

En tant qu'organisation fondée sur le savoir, AMC doit investir dans son personnel au moyen d'une formation spécialisée et continue en politiques. Comme l'APASE l'a indiqué dans son mémoire, AMC

¹²⁸ Outre AMC, l'Institut canadien du service extérieur (ICSE) propose également des formations à des clients d'autres organisations fédérales, provinciales et municipales, ainsi qu'à des organisations non gouvernementales, à des gouvernements étrangers et à d'autres parties. Pour plus de renseignements sur les services et les cours offerts par l'ICSE, voir : gouvernement du Canada, [*Institut canadien du service extérieur*](#).

¹²⁹ AEFA, [*Témoignages*](#), 19 avril 2023 (Stewart Wheeler).

devrait aussi mettre au point un mécanisme, comme un inventaire des compétences, pour assurer un meilleur suivi des capacités des employés afin de pouvoir les déployer de manière plus stratégique¹³⁰. Pour être en mesure de relever les défis actuels et émergents, AMC devra absolument renforcer son expertise et améliorer son déploiement. Morris Rosenberg a observé qu'AMC devait favoriser « une culture d'apprentissage au sein du Ministère¹³¹ ». Le comité est d'accord.

Recommandation 13

Affaires mondiales Canada devrait établir une feuille de route sur la formation pour l'ensemble du personnel travaillant au Canada en s'appuyant sur un cadre de gestion des carrières qui comprend l'accès à une série de cours fondés sur l'expertise fonctionnelle et géographique et les compétences pratiques à l'Institut canadien du service extérieur.

Recommandation 14

Affaires mondiales Canada devrait ouvrir une voie vers le service extérieur canadien à des spécialistes, qui seraient alors tenus de maintenir, avec l'appui de la formation pertinente, une expertise et des compétences géographiques, fonctionnelles et/ou linguistiques précises tout au long de leur carrière.

Recommandation 15

Affaires mondiales Canada devrait jouer un rôle plus actif dans le domaine de la médiation et de la résolution des conflits et devrait soutenir cette capacité en offrant une formation pertinente aux employés et en appuyant la gestion de carrière.

Recommandation 16

Affaires mondiales Canada devrait conserver un bureau des affaires juridiques et un conseiller juridique de niveau d'un sous-ministre adjoint au sein du Ministère.

Formation linguistique

Dans le contexte de mondialisation actuel, les compétences linguistiques sont essentielles au fonctionnement et au succès de tout service extérieur ou ministère des Affaires étrangères. C'est particulièrement le cas pour le Canada, qui compte deux langues officielles. Comme l'a indiqué AMC dans son document de travail sur l'avenir de la diplomatie, la « prestation de services dans les deux langues officielles est une obligation juridique, mais l'image d'un Canada bilingue à l'étranger

¹³⁰ APASE, [Mémoire](#) soumis au comité, septembre 2023.

¹³¹ AEFA, [Témoignages](#), 16 juin 2022 (Morris Rosenberg).

et le maintien d'un environnement de travail parfaitement bilingue sont également des aspects essentiels de l'identité, de la diversité et de la force du Canada¹³² ».

Le bilinguisme est une condition d'emploi au poste d'agent du service extérieur canadien. Le comité a appris que les candidats au service extérieur qui ne satisfont pas aux exigences en matière de langues officielles peuvent être embauchés avec le statut « ab initio ». Vera Alexander, sous-ministre adjointe associée, Ressources humaines, a fait savoir que, pendant cette période, le Ministère paie la formation des candidats en langues officielles en espérant qu'ils atteignent le niveau requis¹³³. Ce n'est que lorsque les exigences relatives aux compétences en langues officielles sont remplies que le Ministère offre officiellement au candidat un poste dans le service extérieur. Le comité a appris que la capacité d'AMC de faire des embauches sur une base « ab initio » contribue à un service extérieur plus diversifié sur le plan régional. Comme l'a expliqué Michael Small, le service extérieur pourrait embaucher des personnes déjà parfaitement bilingues, mais ces embauches ne se feraient pas en nombre représentatif des différentes régions du pays¹³⁴.

Malgré les efforts déployés par AMC pour embaucher et former des agents du service extérieur bilingues, certains témoins se sont demandé si le Ministère était pour autant devenu véritablement bilingue sur le plan opérationnel. Pierre Guimond a dit craindre « une certaine apparence d'indifférence ou de confort mal placé qui s'est immiscée au ministère avec le temps sur le plan de l'utilisation du français à l'interne et de la projection du caractère bilingue de la diplomatie canadienne¹³⁵ ». La ministre Joly a semblé faire écho à cette préoccupation lorsqu'elle a souligné le besoin, pour AMC, de renforcer la maîtrise des deux langues officielles du Canada, conformément à la *Loi sur les langues officielles*. Elle a ajouté que cela faisait « trop longtemps que les francophones au sein d'Affaires mondiales Canada ont des préoccupations au sujet de cette réalité¹³⁶ ».

Les besoins en compétences linguistiques parmi les employés d'AMC ne se limitent évidemment pas à la maîtrise du français et de l'anglais. Selon des informations soumises par AMC au comité, un tiers environ des postes du Ministère à l'étranger sont désignés comme exigeant des compétences en langues étrangères. Cependant, le Ministère indique que, au cours des cinq dernières années, seuls 70 % des employés ayant reçu une formation en langues étrangères avant une affectation ont atteint le niveau cible dans la durée de formation établie¹³⁷. David Morrison a déclaré que les personnes qui n'atteignent pas le niveau cible sont tout de même déployées à l'étranger en espérant qu'elles continuent de peaufiner leurs compétences linguistiques¹³⁸.

Le Forum des anciens du service extérieur canadien indique dans son mémoire que les capacités linguistiques d'AMC ont diminué au cours des dernières décennies en raison du coût de la

¹³² AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023, p. 30.

¹³³ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (Vera Alexander).

¹³⁴ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022, (Michael Small).

¹³⁵ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Pierre Guimond).

¹³⁶ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (L'hon. Mélanie Joly).

¹³⁷ AMC, *Données concernant le service extérieur fournies au comité*, 28 septembre 2022, p. 15-16.

¹³⁸ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (David Morrison).

formation. L'organisation précise que le nombre d'agents du service extérieur formés dans des langues telles que le mandarin, le russe et l'arabe est insuffisant. Selon le mémoire, le manque de compétences linguistiques dans ces langues et dans d'autres langues nuit à la permutation efficace du personnel et à la capacité du Ministère de renforcer son expertise géographique¹³⁹.

Le document de travail d'AMC sur l'avenir de la diplomatie indique que le Ministère devrait renforcer ses capacités en langues étrangères. AMC devrait notamment « encourager l'apprentissage et le maintien des langues étrangères » et mettre davantage l'accent sur les compétences linguistiques au cours du processus d'embauche. Le document indique également que le Ministère devrait « immédiatement s'efforcer de rehausser son taux de conformité pour les postes désignés nécessitant des compétences en langue étrangère¹⁴⁰ ».

Le comité est d'accord sur ces points. Il souhaite aussi mettre en lumière le besoin de veiller à ce qu'AMC soit un ministère bilingue pleinement fonctionnel. Des efforts accrus devraient être déployés pour nommer des francophones à des postes de cadres supérieurs et de gestionnaires et pour élargir l'accès de tout le personnel à de la formation en langues officielles. Le Ministère doit également soutenir le développement des compétences de ses employés canadiens en langues étrangères en investissant sans relâche dans la formation. Comme s'est réjoui Daniel Livermore, les capacités linguistiques « sont abondantes au Canada grâce à la diversité de notre population¹⁴¹ ». Le Canada doit tirer pleinement parti de cet atout comparatif.

Recommandation 17

Affaires mondiales Canada devrait promouvoir l'utilisation égale du français et de l'anglais au sein du Ministère, assurer le maintien de la formation en langues officielles pour les employés ayant le statut « ab initio », et élargir les possibilités de formation en langues officielles offertes aux autres employés, y compris les employés canadiens et les employés recrutés sur place.

Recommandation 18

Affaires mondiales Canada devrait augmenter ses investissements dans la formation en langues étrangères et offrir régulièrement, aux employés canadiens qui ont appris une langue étrangère, la possibilité de maintenir cette expertise linguistique tout au long de leur carrière.

Mentorat

Le mentorat est un autre outil clé qui aide à soutenir l'apprentissage continu à AMC. Le comité a entendu divers points de vue concernant les systèmes de mentorat en place au Ministère. Selon les informations soumises par AMC, le programme d'intégration de deux ans du Ministère, qui

¹³⁹ Forum des anciens du service extérieur canadien, [Mémoire](#) soumis au comité, 17 novembre 2022.

¹⁴⁰ AMC, [L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada](#), document de travail, juin 2023, p. 30.

¹⁴¹ AEFA, [Témoignages](#), 7 avril 2022 (Daniel Livermore).

s'adresse aux nouvelles recrues du service extérieur, comprend un élément de mentorat¹⁴². Gilles Rivard a aussi parlé au comité d'un programme de mentorat lancé récemment par le Ministère, dans le cadre duquel d'anciens chefs de mission fournissent des conseils et du mentorat aux nouveaux chefs de mission¹⁴³.

Par contre, des membres du Réseau des jeunes professionnels d'AMC ont exprimé des préoccupations sur ce qu'ils perçoivent comme un manque d'occasions de mentorat à l'intention des jeunes professionnels au Ministère. Marissa Fortune a déclaré, par exemple, que le mentorat se fait souvent de manière informelle par le biais de réseaux dirigés par les employés, comme le réseau des femmes, qui, selon elle, sont dirigés par des bénévoles et ne disposent pas de la structure et des processus officiels nécessaires pour assurer le suivi voulu. Le comité a entendu des messages similaires sur l'absence d'occasions de mentorat formel à l'intention des employés canadiens et des ERP affectés à l'étranger.

Selon Mme Fortune, le Ministère « tirerait profit d'un programme de mentorat, qui permettrait une meilleure intégration et le perfectionnement professionnel des jeunes fonctionnaires¹⁴⁴ ». Sejal Tiwari a encouragé AMC à soutenir les occasions de mentorat telles que l'initiative « Emmenez-moi avec vous », que certains ministères utilisent afin d'inciter les gestionnaires et les cadres supérieurs à se faire accompagner par des employés moins expérimentés, qui peuvent alors assister comme observateurs ou participants à des réunions de haut niveau¹⁴⁵. Le comité estime que les occasions de mentorat devraient faire partie de la stratégie de gestion de carrière d'AMC.

Recommandation 19

Affaires mondiales Canada devrait veiller à ce que tous les nouveaux employés aient formellement accès à un mentor, et le Ministère devrait établir des occasions de mentorat et d'observation au travail auxquelles tous les employés pourraient avoir accès tout au long de leur carrière.

Détachements et échanges

L'acquisition d'expérience à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement est une autre question soulevée dans le contexte des discussions sur la gestion de carrière. Le comité a entendu dire qu'il fallait redoubler d'efforts pour permettre aux agents du service extérieur canadien de connaître le travail d'autres ministères, d'organisations internationales et d'organisations de la société civile qui contribuent à des activités internationales. Comme l'a fait remarquer David Morrison, l'époque où le ministère des Affaires étrangères avait « le monopole des relations internationales pour le Canada est depuis longtemps révolue¹⁴⁶ ».

¹⁴² AMC, *Données concernant le service extérieur fournies au comité*, 28 septembre 2022.

¹⁴³ AEFA, *Témoignages*, 28 avril 2022 (Gilles Rivard).

¹⁴⁴ AEFA, *Témoignages*, 28 septembre 2022 (Marissa Fortune).

¹⁴⁵ AEFA, *Témoignages*, 28 septembre 2022 (Sejal Tiwari).

¹⁴⁶ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (David Morrison).

Si AMC dirige la gestion globale de la politique étrangère canadienne, d'autres ministères interviennent de plus en plus dans les dossiers stratégiques ayant des liens et des répercussions sur le plan international. Dans certains dossiers internationaux, notamment ceux des changements climatiques, de la santé publique mondiale, de la cybersécurité et des minéraux critiques, d'autres ministères fournissent l'expertise technique principale, tandis qu'AMC joue davantage un rôle de soutien et de coordination. Pour illustrer la collaboration interministérielle, qui s'impose de plus en plus dans les dossiers internationaux, Morris Rosenberg a souligné qu'environ deux tiers des priorités définies dans la lettre de mandat de la ministre Joly doivent être mises en œuvre en coopération avec d'autres ministères¹⁴⁷.

Michael Small a expliqué que la plupart des agents du service extérieur passent la majeure partie – sinon la totalité – de leur carrière au sein du service extérieur. Bien que cette réalité présente des avantages sur le plan de l'acquisition de connaissances sur le monde, M. Small a fait remarquer qu'elle peut aussi limiter les connaissances d'un agent du service extérieur sur la façon dont les autres ministères contribuent à la politique étrangère du Canada. M. Small a estimé que le Ministère pourrait « en faire davantage pour que les affectations au Canada en dehors de l'administration centrale des Affaires mondiales soient un élément standard de toute carrière dans le service extérieur¹⁴⁸ ». Len Edwards a affirmé pour sa part qu'une plus grande exposition du service extérieur au travail des autres ministères pourrait se faire au moyen d'un système formel d'échanges bilatéraux. Il a aussi recommandé que les cadres du service extérieur, ou les membres du groupe EX, aient la possibilité d'être affectés à d'autres ministères afin d'élargir leurs perspectives, de développer leurs compétences en leadership et de les préparer à assumer des fonctions de direction à AMC¹⁴⁹.

Le comité a appris que certains agents du service extérieur hésitent à accepter des échanges ou des détachements dans d'autres ministères, car ils craignent l'impact possible sur leur avancement de carrière dans le service extérieur. Morris Rosenberg a dit croire « qu'il y a une véritable crainte au ministère que, si vous partez, c'est loin des yeux, loin du cœur, et que cela limite les perspectives d'avancement¹⁵⁰ ». Le comité a entendu un point de vue similaire de la part de Sejal Tiwari, qui a indiqué que les membres du Réseau des jeunes professionnels d'AMC se disent inquiets de l'impact sur leur carrière d'un départ temporaire du Ministère pour des affectations externes¹⁵¹.

M. Rosenberg a déclaré que la haute direction d'AMC devrait faire passer un message clair et cohérent selon lequel les mouvements horizontaux à l'extérieur du Ministère offrent une expérience précieuse qui sera prise en compte pour les promotions et les affectations. De façon plus générale, des témoins ont dit au comité que les cadres supérieurs d'AMC devraient travailler avec leurs homologues d'autres ministères afin d'encourager les échanges fructueux de talents.

¹⁴⁷ AEFA, *Témoignages*, 16 juin 2022 (Morris Rosenberg). Voir : Premier ministre du Canada, *Lettre de mandat de la ministre des Affaires étrangères*, 16 décembre 2021.

¹⁴⁸ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Michael Small).

¹⁴⁹ AEFA, *Témoignages*, 28 avril 2022 (Len Edwards).

¹⁵⁰ AEFA, *Témoignages*, 16 juin 2022 (Morris Rosenberg).

¹⁵¹ AEFA, *Témoignages*, 28 septembre 2022 (Sejal Tiwari).

Comme l'a fait valoir Marissa Fortune : « La solution consiste notamment à créer une organisation plus perméable qui permet les échanges entre Affaires mondiales et les autres ministères, ce qui veut dire moins travailler en vase clos et collaborer davantage sur les enjeux pangouvernementaux avec les organisations qui possèdent l'expertise requise¹⁵². »

Par ailleurs, les employés d'AMC devraient avoir plus d'occasions de travailler en dehors du gouvernement, y compris dans le secteur privé, comme les groupes industriels, ou pour des organisations de la société civile ou des établissements d'enseignement. Dans un mémoire, Andrew McLaughlin, vice-président et avocat général du Major Drilling Group et ancien diplomate canadien, a incité AMC à adopter un « écosystème diplomatique plus hétérogène qui privilégie une grande diversité de perspectives et d'expériences¹⁵³ ». Il a affirmé qu'AMC devrait adopter le principe « partir pour monter », selon lequel les employés seraient encouragés à se déplacer entre le secteur public, le secteur sans but lucratif et le secteur privé, et ce, éventuellement, plusieurs fois durant leur carrière.

John Barrett, un ambassadeur canadien à la retraite, a présenté un point de vue similaire dans un mémoire qui soutient qu'AMC n'a pas d'approche systématique pour que ses employés – et en particulier les agents du service extérieur – puissent occuper temporairement un poste dans le secteur privé. M. Barrett a énuméré plusieurs avantages possibles d'une affectation dans le secteur privé, notamment une meilleure connaissance par AMC des préoccupations de l'industrie canadienne et des questions qui l'intéressent, et une meilleure compréhension par le secteur privé de l'appareil gouvernemental et des politiques publiques¹⁵⁴. Il a aussi recommandé que le Ministère intègre la possibilité d'accorder des affectations dans le secteur privé à ses employés afin de contribuer à leur cheminement de carrière. M. Barrett a précisé que le Ministère devrait indiquer clairement aux employés qu'une affectation externe ne nuira pas à leur carrière. En fait, il a estimé qu'il faut voir toute affectation de ce genre « comme une étape importante visant à acquérir des compétences de leadership, une expertise sur le plan des politiques et une expérience de gestion qui viendra améliorer l'apport de [l']employé au Ministère ».

Le document de travail d'AMC sur l'avenir de la diplomatie indique que, « [p]endant trop longtemps, Affaires mondiales Canada a restreint le cercle de ses partenaires de confiance; le Ministère devrait devenir "ouvert par défaut"¹⁵⁵ ». Pour ce faire, selon le document, AMC devrait rechercher de nouveaux partenariats et « s'ouvrir à l'étendue et à la richesse de l'expertise tournée vers le monde et de l'expérience internationale, notamment dans les universités et les groupes de réflexion au Canada et à l'étranger, au sein des populations de la diaspora, ainsi que dans les autres ministères fédéraux et autres ordres de gouvernements¹⁵⁶ ».

¹⁵² AEFA, *Témoignages*, 28 septembre 2022 (Marissa Fortune).

¹⁵³ Andrew McLaughlin, *Mémoire* soumis au comité, avril 2022.

¹⁵⁴ John Barrett, *Mémoire* soumis au comité, juin 2023.

¹⁵⁵ AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023, p. 15-16.

¹⁵⁶ *Ibid.*

Le comité est d'accord, mais il insiste sur le fait que l'ouverture à l'autre doit se faire dans les deux sens. AMC devrait aussi devenir plus accessible aux employés d'autres ministères, ainsi qu'aux personnes qui travaillent ailleurs qu'au gouvernement. Le comité estime que le message mettant en lumière la valeur des échanges d'employés devrait venir de la haute direction d'AMC. En tant que chef de la fonction publique canadienne, le greffier du Conseil privé peut jouer un rôle important en encourageant les échanges d'employés entre les ministères fédéraux. Étant donné que la politique étrangère et les questions nationales s'entrecroisent de plus en plus, le comité presse AMC de réaliser l'objectif consistant à créer un Ministère plus ouvert et plus accessible.

Recommandation 20

Le greffier du Conseil privé devrait formuler une directive à l'intention des sous-ministres, des chefs d'organisme distinct et des chefs d'organisme fédéral pour qu'ils encouragent les fonctionnaires fédéraux canadiens à participer à des détachements, à des échanges et à d'autres formes d'affectation temporaire à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique fédérale, y compris, le cas échéant, dans d'autres ministères et organismes gouvernementaux, d'entreprises du secteur privé, d'organisations multilatérales, d'établissements d'enseignement et d'organisations de la société civile.

Recommandation 21

La haute direction d'Affaires mondiales Canada devrait, dans le cadre de la gestion de carrière, insister sur le fait que les mouvements horizontaux des employés à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère, y compris les promotions et les affectations à l'étranger, sont encouragés et reconnus comme faisant partie de l'avancement professionnel.

Leadership local et moyens d'agir

Lors de ses missions d'information, le comité a pris connaissance de questions touchant plus particulièrement la gestion de carrière des ERP. Comme l'indique le présent rapport, les ERP constituent la majorité du personnel d'AMC à l'étranger et sont essentiels au bon fonctionnement des missions canadiennes à l'étranger. Il est important de noter que de nombreux ERP restent à leur poste pendant de longues périodes, ce qui assure une continuité à leur mission et maintient la mémoire institutionnelle, qui peut alors être transmise aux employés canadiens permutants.

Bon nombre des questions et des préoccupations soulevées par les employés canadiens au sujet de la gestion de carrière ont aussi été mentionnées par les ERP. Le comité a notamment pris connaissance d'un manque de planification structurée de la carrière des ERP dans les missions canadiennes à l'étranger. Le problème concerne notamment un manque d'attention portée à la formation des ERP, non seulement au moment de l'embauche, mais aussi tout au long de leur carrière. Il semble que certains ERP se fassent offrir une formation en langues officielles, mais le comité a appris que cette formation n'est pas offerte de façon systématique et qu'elle est généralement laissée à la discrétion de chaque gestionnaire.

De plus, le comité a pris note de préoccupations concernant le manque d'occasions d'avancement professionnel offertes aux ERP. Cette préoccupation semble être particulièrement répandue chez les ERP qui travaillent dans une mission depuis longtemps. Plusieurs ERP ont indiqué qu'ils étaient au sommet de leur échelle salariale depuis de nombreuses années et qu'ils n'avaient pas la possibilité d'obtenir d'autres promotions. Le comité a aussi pris connaissance d'un accès insuffisant à des fonctions de leadership et de gestion pour les ERP. Un ERP a dit qu'il n'était pas rare que des employés canadiens nouvellement affectés à une mission gèrent des employés, alors que les ERP en poste depuis longtemps n'ont pas les mêmes possibilités. Le comité a également appris que les ERP n'ont pas nécessairement la possibilité de fournir du mentorat aux employés de leur mission, non seulement les autres ERP, mais aussi les employés canadiens nouvellement arrivés.

Diverses autres questions relatives à l'emploi ont été soulevées lors des tables rondes du comité avec les ERP dans les missions canadiennes à l'étranger. Par exemple, le comité a appris que de nombreux ERP aimeraient avoir plus d'occasions de collaborer avec des collègues d'autres missions et de l'administration centrale à Ottawa. En outre, des ERP canadiens ont dit au comité qu'ils aimeraient avoir la possibilité de se qualifier pour des concours internes qui leur permettraient de travailler dans d'autres bureaux d'AMC. Le comité estime qu'AMC devrait examiner ces idées et veiller à ce qu'un cadre de gestion de carrière offre un soutien adéquat aux ERP.

Recommandation 22

Affaires mondiales Canada devrait reconnaître la valeur des employés recrutés sur place ainsi que leur contribution au travail du Ministère en leur offrant plus d'occasions de formation, d'échanges et de développement du leadership, ainsi que des possibilités de contribuer au travail du Ministère dans son ensemble.

Conditions de travail dans le service extérieur

« Un aspect qui fait que le travail effectué au service extérieur est différent et plus difficile est le fait que cela touche de très près la vie des familles. Affaires mondiales [Canada] a fait d'importants progrès depuis le rapport McDougall, mais la famille est toujours l'une des principales raisons pour lesquelles les agents quittent une affectation de façon anticipée ou quittent même le service extérieur¹⁵⁷. »

¹⁵⁷ AEFA, *Témoignages*, 16 juin 2022 (Patricia Fortier).

Les Directives sur le service extérieur (DSE), un ensemble d'avantages et d'incitatifs offerts aux employés canadiens qui servent à l'étranger, sont au cœur des conditions du service extérieur¹⁵⁸. Le comité a entendu de nombreux témoignages évoquant le besoin de profondément moderniser les DSE et de simplifier les processus administratifs présentement utilisés qui sont parfois frustrants et prenants pour les employés canadiens affectés aux missions.

Malgré la mise à jour des DSE à tous les trois ans, celles-ci ne seraient plus adaptées aux défis de la société moderne¹⁵⁹. Le document de travail sur l'avenir de la démocratie indique que les DSE ont « grand besoin d'être mises à niveau » et qu'AMC a l'intention de « plaider vigoureusement en faveur de la modernisation des DSE » lors du cycle de négociation prévu pour l'automne 2023¹⁶⁰. Cette négociation est faite par des représentants syndicaux et des représentants de l'employeur membres du Conseil national mixte (CNM)¹⁶¹. Jean-Yves Dionne, ancien agent du service extérieur, recommande de « moderniser le Conseil national mixte (CNM) pour refléter davantage les conditions de travail des agents du groupe FS et leurs familles ». Il considère que dans la forme actuelle du CNM, la voix des agents du service extérieur, représentés par l'APASE, est diluée dans celles des autres représentants syndicaux¹⁶².

Le comité a entendu que la modernisation des DSE doit reconnaître que la composition et la réalité des familles canadiennes ont profondément changé au cours des dernières décennies. Dans un mémoire soumis au comité, l'APASE souligne que le service extérieur est un microcosme de la société canadienne; certains agents du service extérieur sont mariés, d'autres sont célibataires ou divorcés, et plus de la moitié ont des enfants¹⁶³. Dans certains cas, la « famille » s'étend au-delà des conjoints et des enfants. Par exemple, Ayesha Rekhi a fait mention de familles de diplomates d'origine asiatique pour qui il peut être difficile de s'assurer que leurs parents vieillissants les accompagnent dans leur déploiement, puisque ces personnes ne sont pas incluses dans les DSE. Il en va de même pour des enfants qui auraient quitté le foyer et y reviennent par la suite¹⁶⁴. Dans le cadre de ses missions d'information, le comité a appris que les familles reconstituées déployées à l'étranger peuvent aussi faire face à des obstacles en raison de la définition de famille dans les DSE. De plus, le comité a été sensibilisé au fait que les personnes déployées comme célibataire ou non accompagnée sont parfois considérées comme moins prioritaires lors des démarches de déploiement, dont l'assignation d'un lieu de résidence.

Le deuxième thème récurrent lié à la modernisation des DES concerne l'appui offert au conjoint accompagnant l'employé canadien posté à l'étranger, en particulier en ce qui concerne l'emploi.

¹⁵⁸ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (David Morrison).

¹⁵⁹ AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2023 (Stewart Wheeler).

¹⁶⁰ AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023.

¹⁶¹ Des représentants de l'employeur et des employés font partie du Conseil national mixte (CNM), qui négocie de nombreuses directives et politiques pour la fonction publique, dont les Directives du service extérieur. Pour connaître la composition du CNM, voir [Membres du CNM](#).

¹⁶² Jean-Yves Dionne, *Mémoire* soumis au comité, 7 avril 2022.

¹⁶³ APASE, *Mémoire* soumis au comité, septembre 2023.

¹⁶⁴ AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2023 (Ayesha Rekhi).

Cette préoccupation touche autant les femmes que les hommes¹⁶⁵. Le comité a eu le privilège de rencontrer de nombreux diplomates canadiens au cours de ses missions d'information qui ont partagé avec candeur le défi de maintenir une carrière satisfaisante pour le conjoint accompagnateur. De multiples scénarios ont été partagés avec le comité en la matière. Le comité a rencontré des employés dont le partenaire a mis sa carrière en veilleuse, des couples dont un des partenaires a activement cherché une carrière qui permettrait aux deux partenaires d'être déployés à la même mission, des couples dont un des partenaires travaille à distance pour le gouvernement du Canada - à temps plein ou pour une partie de l'année, et des couples de diplomates dont un des partenaires a modifié son plan de carrière afin de faciliter les déploiements au sein d'une même mission. La question de l'emploi du conjoint a aussi été discutée avec les interlocuteurs des États-Unis, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Norvège qui sont aussi aux prises avec ces questions, sans avoir trouvé une façon universelle et efficace d'y répondre.

Sandra McCardell a fait mention des efforts d'AMC pour faciliter l'accès à l'emploi du conjoint tout en reconnaissant que beaucoup de travail reste à faire. Dans un mémoire soumis au comité, l'APASE encourage l'adoption de mesures novatrices pour offrir plus d'options et de soutien en matière d'emploi du conjoint. L'APASE suggère notamment un mécanisme permettant le partage de tâche pour les couples de diplomates admissibles, un appui pour le télétravail, des indemnités pour les conjoints accompagnateurs et le « droit à la pension »¹⁶⁶.

La modernisation des DSE doit aussi se pencher sur la façon dont elles sont administrées. La lourdeur des processus administratifs reliés aux DSE a été évoquée par les employés canadiens rencontrés par le comité lors de ses missions d'information. L'APASE souligne les mêmes préoccupations dans son mémoire. Elle note une détérioration de l'appui offert aux employés en affectation, notamment en raison du manque de personnel et du roulement au sein de la direction responsable de la gestion des DSE¹⁶⁷.

En plus de demander plus d'appui dans l'utilisation des DSE, le comité a été informé de certains défis auxquels font face les employés d'AMC qui, pour diverses raisons, dont les besoins spéciaux d'un membre de leur famille, demanderaient des accommodements au cas par cas en matière d'utilisation des DSE. Vikas Sharma a fait état d'expériences variables avec le « Groupe de travail B »¹⁶⁸ devant lequel les employés doivent, à chaque déploiement, demander des accommodements aux DSE. M. Sharma souligne que certains employés « n'ont pas la force de mener ce combat à

¹⁶⁵ AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2023 (Sandra McCardell).

¹⁶⁶ APASE, *Mémoire* soumis au comité, septembre 2023.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Selon le *Conseil national mixte*, le Groupe de travail B est un « forum de consultation interministérielle de représentants ministériels sur l'interprétation et l'application des [Directives sur le service extérieur] ». Les objectifs du Groupe de travail B sont de : veiller à l'interprétation et à l'application uniformes des DSE à l'échelle des ministères; discuter des solutions possibles à des préoccupations et des problèmes précis sur les DSE au cas par cas et les recommander; et offrir aux administrateurs ministériels des DSE un endroit où échanger de l'information.

chaque fois ». Il suggère d'évaluer les raisons pour lesquelles ces employés doivent prouver plus d'une fois les mêmes choses afin de répondre aux exigences des DSE¹⁶⁹.

Le comité appuie les recommandations des témoins qui sont aussi reflétées dans les objectifs d'AMC concernant la modernisation des DSE et l'offre d'un soutien accru aux familles dans le cadre des déploiements. Le comité fait donc les recommandations suivantes.

Recommandation 23

Le gouvernement du Canada devrait entreprendre une modernisation complète des Directives sur le service extérieur afin de s'assurer qu'elles sont adaptées aux réalités actuelles et changeantes vécues par les fonctionnaires canadiens et leurs familles, notamment en ce qui concerne les questions liées à la diversité, à l'inclusion et à l'accessibilité. En particulier, les Directives sur le service extérieur devraient reconnaître la diversité de la composition des familles, y compris les réalités des personnes seules et/ou non accompagnées. La modernisation des Directives sur le service extérieur devrait aussi viser à simplifier les procédures administratives et à éliminer les exigences administratives excessives.

Recommandation 24

Affaires mondiales Canada devrait prévoir des ressources humaines et financières supplémentaires pour renforcer le soutien continu offert au personnel affecté à l'étranger, notamment en établissant des moyens de faciliter l'emploi du conjoint ou du partenaire qui accompagne l'employé.

Recommandation 25

Le gouvernement du Canada devrait revoir les Directives sur le service extérieur afin de s'assurer qu'elles tiennent compte des réalités des employés et des membres de leur famille qui ont un handicap ou des besoins spéciaux. Il devrait également réduire le fardeau administratif imposé au personnel qui cherche à obtenir des mesures d'adaptation auprès du Groupe de travail B en ce qui concerne un handicap ou des besoins spéciaux.

Devoir de diligence

Marta Morgan a informé le comité qu'AMC a investi de nouvelles ressources depuis 2017 afin de s'assurer que le Ministère respecte ses obligations d'atténuer les risques inhérents au service à l'étranger pour ses employés canadiens et leurs familles ; ces obligations forment le devoir de diligence¹⁷⁰. Ben Rowswell, alors président et directeur de recherche, Conseil international du Canada, a expliqué que le devoir de diligence implique un processus décisionnel qui cherche à déterminer « si les risques l'emportent sur les avantages¹⁷¹ ». Il note que la mise en œuvre de cette

¹⁶⁹ AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2023 (Vikas Sharma).

¹⁷⁰ AEFA, *Témoignages*, 9 juin 2022 (Marta Morgan).

¹⁷¹ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Ben Rowswell).

« doctrine » aurait contribué à ce que les diplomates canadiens soient de plus en plus absents des points chauds de la planète. Tout en appuyant le besoin d'un tel processus décisionnel, il a exhorté le Canada à maintenir au moins quelques diplomates en poste dans les points chauds, notamment pour avoir des yeux et des oreilles sur place et ne pas seulement dépendre de l'information offerte par les alliés du Canada¹⁷².

La ministre Joly a présenté au comité les changements que le gouvernement du Canada compte apporter au devoir de diligence envers les ERP. Même si les obligations du Canada envers les ERP ne sont pas les mêmes qu'envers les employés canadiens, AMC a décidé de modifier son approche envers les ERP en temps de crises et de leur offrir l'option d'évacuer le pays. La ministre Joly a souligné que cette décision a été prise à la lumière des expériences lors des évacuations en Ukraine et au Soudan; le Canada a évacué certains ERP en Pologne et au Kenya¹⁷³. Cindy Termorshuizen, sous-ministre déléguée des Affaires étrangères, AMC, avait mentionné que le Canada avait aussi continué à payer les ERP à la suite de la suspension des activités de l'ambassade du Canada à Kyiv¹⁷⁴.

Le comité appuie l'objectif d'AMC, qui est énoncé dans le *Plan de mise en œuvre de la transformation d'AMC 2023-2026*, consistant à élaborer une politique sur la protection et les soins au personnel recruté sur place, notamment en période de crise.

Plus à l'étranger, moins au ministère?

Plusieurs témoins ont dit qu'ils étaient en faveur de l'augmentation du nombre de diplomates canadiens en poste à l'étranger. Selon ce que le comité a entendu, pour avoir de l'influence, le Canada doit être présent aux tables de négociations et dans les instances de décision. Cependant, le comité a appris que l'équilibre entre les employés canadiens en poste à l'étranger et l'administration centrale est faussé dans la mauvaise direction, AMC étant décrite comme étant massivement axée sur l'administration centrale. Comme il a été mentionné précédemment, environ 19 % des employés canadiens étaient en poste à l'étranger en 2022¹⁷⁵. Michael Small a souligné que, dans le rapport *Future FCO*, publié en 2016 par le gouvernement du Royaume-Uni, l'expression « more foreign, less office » (plus à l'étranger, moins au ministère) était utilisée pour décrire le plan du ministère visant à déployer davantage de diplomates britanniques à l'étranger¹⁷⁶. Toutefois,

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (L'hon. Mélanie Joly).

¹⁷⁴ AEFA, *Témoignages*, 9 juin 2022 (Cindy Termorshuizen).

¹⁷⁵ Ce chiffre comprend 1 070 employés permutants (agents du service extérieur), ainsi que 216 employés canadiens dans d'autres groupes d'emploi en poste à l'étranger, sur un total de 7 723 employés canadiens. Voir : AMC, *Comparution de la sous-ministre des Affaires étrangères, du sous-ministre du Développement international, de la sous-ministre du Commerce international et de la sous-ministre déléguée des Affaires étrangères devant le Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international (AEFA)*, 9 juin 2022.

¹⁷⁶ En mars 2023, le FCDO comptait plus de 17 000 employés, dont 7 600 entraient dans la catégorie « employés britanniques » (fonctionnaires britanniques) et 9 430 dans la catégorie « employés recrutés localement ». Au

selon M. Small, le Canada a « fait l'inverse : moins à l'étranger, plus au ministère ». M. Small dit qu'il est nécessaire de « changer cette mentalité¹⁷⁷ ».

Le Forum des anciens du service extérieur canadien indique dans son mémoire que la réduction des fonds alloués aux programmes, combinée à des obligations accrues, fait en sorte que le réseau diplomatique du Canada à l'étranger est débordé et manque de ressources. L'organisation ajoute que le Canada dispose d'un « grand nombre de "petites" ou de "micro-missions", dont certaines n'ont à leur service [aucun] employé canadien, ou seulement un ou deux ». Selon le mémoire, ces missions « sont là pour brandir le drapeau canadien, mais [elles] sont dotés de si peu d'employés et disposent de si peu de soutien qu'[elles] ne permettent que de s'acquitter des obligations minimales. Une grande partie de la présence diplomatique du Canada n'est que symbolique¹⁷⁸. »

En dépit des appels à augmenter le nombre d'employés canadiens en poste à l'étranger, aucun témoin n'a été en mesure de chiffrer le pourcentage ou le nombre absolu d'employés canadiens qui devraient être affectés à l'étranger par rapport à ceux travaillant à Ottawa. Le fait est qu'il n'est pas possible de déterminer avec précision le nombre de diplomates à l'étranger à partir duquel on s'attendrait à voir un impact mesurable. En outre, il convient de souligner qu'AMC a aussi besoin de professionnels chevronnés du domaine diplomatique à l'administration centrale d'Ottawa. À propos de l'équilibre entre le personnel d'AMC à l'étranger et à l'administration centrale, Morris Rosenberg a dit ce qui suit au comité :

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de choisir l'une ou l'autre des options, mais on doit plutôt se demander ce qu'il faut faire pour avoir un ministère des Affaires étrangères efficace, qui comble les besoins du pays et du gouvernement. Je pense qu'on ne peut pas simplement substituer ou diminuer les ressources allouées aux maisons mères pour les diriger vers l'étranger, ou vice versa. On doit voir tout cela comme un ensemble et avoir assez de ressources pour les deux fonctions en même temps¹⁷⁹.

Pierre Guimond a expliqué que l'un des fondements de la « permutabilité » veut que les agents du service extérieur remplissent les deux missions. Selon lui, les agents « doivent être présents à la centrale à Ottawa pour contribuer au développement des politiques, puis ils doivent aller sur le terrain pour mettre en pratique les politiques qui sont développées au ministère¹⁸⁰ ». Autrement

31 mars 2023, 72 % des employés britanniques travaillaient au Royaume-Uni, et 28 % étaient affectés à l'étranger. Royaume-Uni, Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO), Annual Report and Accounts 2022-23, 2023, p. 140. Voir aussi : Royaume-Uni, FCO, Future FCO, 9 mai 2016. U.K., Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO), Annual Report and Accounts 2022-23, 2023, p. 140. Voir aussi : Royaume-Uni, FCO, [Future FCO](#), 9 mai 2016.

¹⁷⁷ AEFA, [Témoignages](#), 7 avril 2022 (Michael Small).

¹⁷⁸ Forum des anciens du service extérieur canadien, [Mémoire](#) soumis au comité, 17 novembre 2022.

¹⁷⁹ AEFA, [Témoignages](#), 16 juin 2022 (Morris Rosenberg).

¹⁸⁰ AEFA, [Témoignages](#), 7 avril 2022 (Pierre Guimond).

dit, comme l'a exprimé Margaret Biggs au comité, AMC a également besoin d'une « situation intérieure robuste¹⁸¹ ».

Les décisions sur le nombre de diplomates à affecter à l'étranger se heurtent inévitablement aux réalités financières. D'après AMC, les postes à l'étranger « sont beaucoup plus coûteux » que les postes au Canada¹⁸². Selon le Ministère, le « coût moyen des services communs » par poste d'employé canadien s'élève à 165 000 \$¹⁸³. Le coût réel d'un poste d'employé canadien à l'étranger est cependant plus élevé, car le chiffre ne comprend pas les indemnités payables en vertu des Directives sur le service extérieur, les avantages sociaux des employés et le salaire. Au cours de ses missions d'information, le comité a appris que d'autres ministères des Affaires étrangères font également face aux coûts importants liés à l'affectation de diplomates à l'étranger, en particulier dans un contexte mondial d'inflation élevée.

Lors de ses missions d'information à l'étranger, le comité a appris que d'autres ministères des Affaires étrangères examinent des moyens de tirer parti des nouvelles technologies numériques, comme l'intelligence artificielle, pour améliorer la prestation de services et réduire les coûts administratifs des missions à l'étranger. Bien entendu, la pandémie de COVID-19 a contraint les ministères des Affaires étrangères du monde entier à moderniser leurs systèmes et infrastructures technologiques et à mieux utiliser les outils de diplomatie numérique et virtuelle. Le comité estime qu'AMC devrait envisager sa présence à l'étranger dans le contexte d'une modernisation technologique et qu'il devrait déterminer comment les formes modernes de communication peuvent servir à améliorer le rapport coût-efficacité.

Le comité aimerait que plus de diplomates canadiens soient affectés à l'étranger – tant en nombre absolu qu'en pourcentage du nombre total d'employés canadiens –, mais il est conscient qu'AMC ne peut pas se soustraire aux réalités financières actuelles. Pour cette raison, le comité n'est pas prêt à recommander un chiffre exact indiquant la proportion d'employés canadiens – ou d'agents du service extérieur, plus précisément – qui devraient être affectés à l'étranger par rapport à ceux qui devraient travailler à l'administration centrale. Le comité exhorte plutôt AMC à réexaminer régulièrement sa présence à l'étranger pour s'assurer que la représentation diplomatique du Canada est adaptée à l'objectif visé et compatible avec les priorités de la politique étrangère canadienne. Le *Plan de mise en œuvre de la transformation 2023-2026* d'AMC prévoit des mécanismes pour ajuster la présence du Canada à l'étranger, notamment en donnant à la ministre des Affaires étrangères des moyens possibles d'agir à cet égard, y compris en ce qui concerne les

¹⁸¹ AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Margaret Biggs).

¹⁸² AMC, *L'avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, document de travail, juin 2023, p. 23.

¹⁸³ AMC indique que ce coût est ventilé en fonction de sept services communs fournis : gestion des ressources humaines, administration des Directives sur le service extérieur, transports, sécurité, gestion de l'information et technologies de l'information, soutien à l'exécution des programmes, et biens et matériel. AMC, *Comparution de la sous-ministre des Affaires étrangères, du sous-ministre du Développement international, de la sous-ministre du Commerce international et de la sous-ministre déléguée des Affaires étrangères devant le Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international (AEFA)*, 9 juin 2022.

pays du G20 et dans d'autres lieux stratégiques. Le comité presse le Ministère d'utiliser ces mécanismes pour assurer une forte présence diplomatique canadienne à l'étranger.

Enfin, le comité estime qu'AMC devrait reconnaître le rôle que jouent les employés canadiens non permutants pour soutenir les missions canadiennes à l'étranger. Au cours de ses missions d'information, il a rencontré un certain nombre d'employés canadiens non permutants chevronnés qui remplissent des fonctions similaires à celles des agents du service extérieur et qui apportent une expertise importante au travail des missions canadiennes. Cependant, certains employés canadiens non permutants ont dit que le processus de demande d'affectation à l'étranger est trop compliqué pour leur groupe d'employés, ce qui, selon ce que le comité a pu entendre, dissuade de nombreux candidats qualifiés de demander une affectation. Dans le cadre des efforts déployés par le Ministère pour recalibrer la présence diplomatique du Canada à l'étranger, le comité presse AMC de déterminer comment les employés canadiens non permutants pourraient être mieux affectés à l'étranger, conformément aux priorités du Canada en matière de politique étrangère.

Recommandation 26

Affaires mondiales Canada devrait ouvrir une voie pour intégrer les employés canadiens non permutants dans le service extérieur canadien, et le Ministère devrait améliorer le processus permettant aux employés non permutants qui possèdent de l'expertise dans un certain domaine de poser leur candidature pour une affectation à l'étranger.

Changements organisationnels

Les témoins ont aussi parlé de changements organisationnels que AMC pourrait mettre en œuvre dans le cadre de son exercice de transformation. David Morrison a déclaré dans son témoignage que, bien qu'aucun changement organisationnel n'ait été annoncé jusqu'à présent, AMC est conscient que certains changements seront nécessaires. Selon lui, le Ministère a choisi de se concentrer d'abord sur le « changement de culture¹⁸⁴ ». Dans les prochains paragraphes, il sera question des changements organisationnels, notamment du statut d'« organisme distinct » et d'« organisme central ».

Organisme distinct

Lors de sa comparution devant le comité, Doreein Steidle, ambassadrice à la retraite, a fortement encouragé AMC a tiré parti de « toute l'autorité créatrice dont il dispose pour remanier sa structure organisationnelle, avec un régime de gestion des ressources humaines correspondant¹⁸⁵ ». Pour Mme Steidle, AMC devrait utiliser ce moment charnière et s'assurer que l'exercice sur l'avenir de la diplomatie soit réellement transformationnel pour AMC pour éviter que les mêmes récriminations

¹⁸⁴ AEFA, *Témoignages*, 8 juin 2023 (David Morrison).

¹⁸⁵ AEFA, *Témoignages*, 30 novembre 2022 (Doreen Steidle).

soient présentes dans 10 ans. Selon Mme Steidle depuis de nombreuses années, AMC a greffé, ajouté, soustrait et reclassifié des groupes d'employés. Elle s'est demandé si AMC n'aurait pas avantage à envisager de s'inspirer d'un canevas vierge pour envisager son futur. Elle a recommandé d'examiner le fonctionnement des organismes distincts.

Le statut d'organisme distinct est habituellement octroyé à une entité gouvernementale qui doit mettre en place un régime de gestion des ressources humaines distinct de celui du Conseil du Trésor pour répondre à des « besoins opérationnels particuliers ». Allen Sutherland, secrétaire adjoint du Cabinet, Appareil gouvernemental et Institutions démocratiques, Bureau du Conseil privé, a utilisé comme exemple des besoins opérationnels reliés à la sécurité nationale ou encore le besoin d'établir des conditions d'emploi pour recruter une main-d'œuvre « hautement technique ou spécialisée¹⁸⁶ ».

La décision de modifier la forme organisationnelle d'une entité du gouvernement se prend au cas par cas et est la prérogative du premier ministre. M. Sutherland a fait état de plusieurs éléments qui peuvent être considérés dans cette décision, dont les effets sur le reste de l'appareil gouvernemental fédéral. La décision devra aussi être prise en s'assurant que le résultat souhaité ne pourrait pas être obtenu sans changement à l'appareil gouvernemental. Marie-Chantal Girard, sous-ministre adjointe principale, Relations avec les employés et rémunération globale, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, a d'ailleurs souligné que le gouvernement essaie de mettre en œuvre des modèles organisationnels dans lesquels existent une certaine liberté d'action, une marge de manœuvre, pour refléter le fait que chaque organisation est unique¹⁸⁷. M. Sutherland a reconnu qu'un changement à l'appareil gouvernemental est potentiellement transformateur et assurément perturbateur, qu'il implique des compromis et des coûts transactionnels significatifs, notamment en termes de temps¹⁸⁸.

Le document de travail d'AMC sur l'avenir de la diplomatie indique que le Ministère évaluera aussi les options disponibles en matière de gestion des ressources humaines, dont la possibilité d'obtenir le statut d'organisme distinct. Le comité invite AMC à s'assurer que l'exercice sur l'avenir de la diplomatie soit réellement transformationnel et fait la recommandation suivante.

Recommandation 27

Le gouvernement du Canada devrait examiner la possibilité de demander le statut d'organisme distinct pour Affaires mondiales Canada. Cet examen devrait permettre de voir comment le statut d'organisme distinct pourrait permettre à Affaires mondiales Canada de remanier sa structure organisationnelle et son régime de gestion des ressources humaines, tout en maintenant une capacité de mobilité interministérielle. L'examen devrait également comprendre une évaluation

¹⁸⁶AEFA, *Témoignages*, 30 novembre 2022 (Allen Sutherland).

¹⁸⁷AEFA, *Témoignages*, 30 novembre 2022 (Marie-Chantal Girard).

¹⁸⁸AEFA, *Témoignages*, 30 novembre 2022 (Allen Sutherland).

des enseignements tirés de la création d'organismes distincts au sein du gouvernement du Canada.

Organisme central

Le terme « organisme central » désigne généralement une entité qui joue un rôle central de coordination entre les ministères afin d'assurer la cohérence des politiques et de fournir des conseils au premier ministre¹⁸⁹. Margaret Biggs a réfléchi au rôle qu'AMC pourrait jouer au sein du gouvernement canadien afin d'aider le Canada à composer avec un monde de plus en plus complexe. Elle a jugé que, « étant donné l'omniprésence des questions mondiales et la manière dont les questions nationales et mondiales sont si étroitement liées, la manière dont les questions mondiales dépassent les frontières, je crois qu'Affaires mondiales Canada doit se positionner et être considérée comme un organisme central¹⁹⁰ ». Ian Shugart a dit au comité qu'AMC est déjà, jusqu'à un certain point, un organisme central. Il a expliqué que lorsqu'il était sous-ministre des Affaires étrangères, il n'a pas attendu « après le Bureau du Conseil privé pour mettre en place toute la machinerie ou les mécanismes [pour se préparer aux résultats des élections présidentielles de 2016 aux États-Unis] ». Il a ajouté que le Ministère s'est « débrouillé » autant à l'échelon ministériel qu'à celui des hauts fonctionnaires, en utilisant la coordination du ministère lui-même¹⁹¹ ». Le comité est d'accord avec la perspective des témoins et fait la recommandation suivante.

Recommandation 28

Le gouvernement du Canada devrait confirmer qu'Affaires mondiales Canada est un organisme central et qu'il a la responsabilité de coordonner l'approche du Canada relative aux dossiers de politique étrangère pour l'ensemble du gouvernement fédéral.

Dans le but d'aider le gouvernement à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent rapport, le comité fait finalement la recommandation suivante :

Recommandation 29

Affaires mondiales Canada devrait créer un groupe consultatif chargé de favoriser la mise en œuvre des recommandations du présent rapport. Ce groupe consultatif devrait être composé de représentants internes et externes, dont d'anciens employés et des employés actuels d'Affaires

¹⁸⁹ Alex Smith, *Les rôles et responsabilités des organismes centraux*, Bibliothèque du Parlement, publication n° 2009-01-F, révisée le 22 avril 2015.

¹⁹⁰AEFA, *Témoignages*, 7 avril 2022 (Margaret Biggs).

¹⁹¹AEFA, *Témoignages*, 16 juin 2022 (Ian Shugart).

mondiales Canada, ainsi que des parlementaires, des universitaires et des représentants de la société civile.

Conclusion

L'étude sur la diplomatie canadienne et l'appareil de politique étrangère au sein d'AMC s'est déroulée dans un contexte de profonds bouleversements géopolitiques. Le besoin d'avoir une diplomatie en mesure de réagir avec souplesse est d'autant plus pressant en raison de la complexité croissante des enjeux de politique étrangère et de l'augmentation marquée des crises et urgences à travers le monde. Les témoins ont souligné que, plus que jamais, la diplomatie demeure la première ligne de défense pour le Canada.

Afin de démystifier la façon dont la diplomatie opère, le rapport s'est penché sur l'étendue de la représentation du Canada à l'étranger et sur le mandat de nombreuses entités du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre des priorités du Canada à l'étranger. Il a aussi expliqué le rôle de divers groupes d'employés au sein de l'appareil de diplomatie et les conditions dans lesquelles ils travaillent.

Les témoins ont évoqué la nécessité de moderniser le fonctionnement du service extérieur pour que le Canada soit plus en mesure de répondre aux défis émergents. À cet effet, le rapport propose des recommandations visant à assurer le recrutement d'une main d'œuvre représentative de la diversité du Canada sous toutes ses formes. Il suggère aussi d'améliorer la gestion de carrières des employés d'AMC afin de, notamment, bâtir un bassin de diverses expertises au sein du Ministère. De plus, le rapport prône une profonde modernisation des Directives sur le service extérieur afin que ces règles reflètent la réalité des employés d'AMC et de leurs familles.

Finalement, le rapport appuie plusieurs des objectifs énoncés par AMC dans le cadre de son exercice de modernisation, qui s'est déroulé simultanément à l'étude du comité. Le comité espère que les recommandations du présent rapport contribueront à guider l'exercice de modernisation d'AMC au cours des prochaines années.

ANNEXE A : Dépenses et effectifs d'Affaires mondiales Canada

Dépenses d'Affaires mondiales Canada par responsabilité essentielle

Le tableau 1 présente les dépenses d'Affaires mondiales Canada (AMC) par responsabilité essentielle pour les cinq derniers exercices financiers. Les dépenses globales d'AMC ont augmenté d'environ 30 % – soit 2,19 milliards de dollars – entre 2018-2019 et 2022-2023. Le tableau montre que la majeure partie des dépenses annuelles d'AMC – entre 62 % et 71 % – ont été consacrées aux programmes en matière de développement, de paix et de sécurité. Cette responsabilité essentielle a également reçu la plus grande part des augmentations de financement accordées à AMC au cours des cinq derniers exercices.

Dans les cinq derniers exercices, les dépenses d'AMC se sont réparties dans les proportions suivantes entre les autres responsabilités essentielles :

- entre 10 % et 13 % pour la diplomatie et la défense des intérêts à l'échelle internationale;
- entre 3,5 % et 4,6 % pour le commerce et l'investissement;
- entre 10 % et 16 % pour le soutien à la présence du Canada à l'étranger¹⁹²;
- entre 0,6 % et 1,4 % pour l'aide aux Canadiens à l'étranger;
- entre 3,4 % et 3,8 % pour les services internes¹⁹³.

¹⁹² Le [soutien à la présence du Canada à l'étranger](#) concerne la gestion et la prestation « des ressources, de l'infrastructure et des services permettant la présence du Canada à l'étranger, y compris par l'entremise d'ambassades, de hauts-commissariats et de consulats ». Ce programme comprend, par exemple, les dépenses touchant les relations avec les clients et les opérations des missions, les Directives sur le service extérieur ainsi que la planification et l'intendance des biens immobiliers.

¹⁹³ [Les services internes](#) comprennent 10 services, dont les services de communication, les services de gestion financière, les services de gestion des ressources humaines, les services de technologie de l'information et les services de gestion et de surveillance.

Tableau 1. Dépenses d'Affaires mondiales Canada par responsabilité essentielle, en millions de dollars et par exercice financier

Responsabilités essentielles	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Programmes en matière de développement, de paix et de sécurité	4 430	4 490	6 680	5 430	6 412
Diplomatie et défense des intérêts à l'échelle internationale	966	942	899	870	931
Commerce et investissement	320	351	332	343	362
Soutien à la présence du Canada à l'étranger	1 040	1 050	982	1 060	1 143
Aide aux Canadiens à l'étranger	57	76	135	55	59
Services internes	247	268	317	311	347
Total	7 060	7 178	9 346	8 069	9 254

Source : Tableau préparé par la Bibliothèque du Parlement à l'aide de données obtenues de Gouvernement du Canada, « [Infographie pour Programmation en matière de développement, de paix et de sécurité](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Infographie pour Diplomatie et défense des intérêts à l'échelle internationale](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Infographie pour Commerce et investissements](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Infographie pour Soutien à la présence du Canada à l'étranger](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Infographie pour Aide aux Canadiens à l'étranger](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Infographie pour Services internes](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Section 3 : Responsabilités essentielles](#) », Comptes publics du Canada 2023, volume II.

Effectifs d'Affaires mondiales Canada par responsabilité essentielle

Le tableau 2 présente le nombre d'équivalents temps plein (ETP) affectés à chacune des responsabilités essentielles d'AMC pour les exercices financiers allant de 2018-2019 à 2021-2022. Une hausse de 5 % du nombre total d'ETP à AMC a été enregistrée au cours de cette période. La responsabilité essentielle qui a reçu le plus grand nombre d'ETP chaque année durant cette période – entre 36 % et 38 % – a été le soutien à la présence du Canada à l'étranger.

Au cours de la période allant de 2018-2019 à 2021-2022, les ETP se sont répartis annuellement dans les proportions suivantes entre les autres responsabilités essentielles :

- environ 9 % des ETP ont été affectés aux programmes en matière de développement, de paix et de sécurité;
- environ 19 % des ETP ont été affectés à la diplomatie et à la défense des intérêts à l'échelle internationale;
- environ 17 % des ETP ont été affectés au commerce et à l'investissement;
- environ 3 % des ETP ont été affectés à l'aide aux Canadiens à l'étranger;
- entre 13 % et 15 % des ETP ont été affectés aux services internes.

Tableau 2. Équivalents temps plein à Affaires mondiales Canada, par responsabilité essentielle et par exercice financier

Responsabilités essentielles	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Programmes en matière de développement, de paix et de sécurité	1 012	1 097	1 134	1 127
Diplomatie et défense des intérêts à l'échelle internationale	2 414	2 319	2 342	2 369
Commerce et investissement	1 899	2 038	2 077	2 057
Soutien à la présence du Canada à l'étranger	4 471	4 482	4 345	4 530
Aide aux Canadiens à l'étranger	371	398	405	403
Services internes	1 512	1 824	1 873	1 823
Total	11 679	12 158	12 176	12 309

Source : Tableau préparé par la Bibliothèque du Parlement à l'aide de données obtenues de Gouvernement du Canada, « [Infographie pour Programmation en matière de développement, de paix et de sécurité](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Infographie pour Diplomatie et défense des intérêts à l'échelle internationale](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Infographie pour Commerce et investissements](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Infographie pour Soutien à la présence du Canada à l'étranger](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Infographie pour Aide aux Canadiens à l'étranger](#) », InfoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023; « [Infographie pour Services internes](#) », infoBase, base de données, consultée le 30 octobre 2023.

ANNEXE B : TÉMOINS

Jeudi 8 juin 2023

L'honorable Mélanie Joly, c.p., députée, ministre des Affaires étrangères.

Affaires mondiales Canada :

David Morrison, sous-ministre des Affaires étrangères;

Alexandre Lévêque, sous-ministre adjoint, Politique stratégique;

Vera Alexander, sous-ministre adjointe associée, Ressources humaines;

Stéphane Cousineau, sous-ministre adjoint principal, Personnes et plateforme internationale;

Anick Ouellette, sous-ministre adjointe et dirigeante principale des finances, Planification ministérielle, finance et technologie de l'information.

Jeudi 20 avril 2023

À titre personnel :

L'honorable Lloyd Axworthy, c.p., ancien ministre des Affaires étrangères.

Mercredi 19 avril 2023

Affaires mondiales Canada :

Sandra McCardell, sous-ministre adjointe, Europe, Arctique, Moyen-Orient et Maghreb et championne du Réseau des femmes (par vidéoconférence);

Ayesha Rekhi, ambassadrice en République tchèque et championne du Réseau des minorités visibles (par vidéoconférence);

Vikas Sharma, directeur exécutif, Direction de la région andine et champion du Réseau des personnes en situation de handicap;

Stewart Wheeler, chef du protocole du Canada et directeur général du Bureau de la gestion des sommets et champion du Réseau 2ELGBTQI+.

Mercredi 22 mars 2023

À titre personnel :

Le très honorable Joe Clark, c.p., ancien ministre des Affaires étrangères.

Jeudi 9 mars 2023

À titre personnel :

L'honorable John Baird, c.p., ancien ministre des Affaires étrangères.

Jeudi 15 décembre 2022

L'honorable Mary Ng, c.p., députée, ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise et du Développement économique.

Affaires mondiales Canada :

Alexandre Lévêque, sous-ministre adjoint, Politique stratégique;

Sara Wilshaw, déléguée commerciale en chef, Développement du commerce international, Investissement et Innovation;

Bruce Christie, sous-ministre adjoint, Politique et négociations commerciales.

Mercredi 30 novembre 2022

Ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes :

Major-général Blaise Frawley, vice-chef d'état-major adjoint de la Défense;

Major-général Greg Smith, directeur général, Politique de sécurité internationale, sous-ministre adjoint (Politiques).

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

Marie-Chantal Girard, sous-ministre adjointe principale, Relations avec les employés et rémunération globale;

Simon Crabtree, directeur exécutif des politiques et programmes en matière de pension et de rémunération globale, Secteur des relations avec les employés et de la rémunération globale (par vidéoconférence);

Aline Taillefer-McLaren, directrice principale de la participation des syndicats et du soutien au Conseil national mixte, Secteur des relations avec les employés et de la rémunération globale.

Bureau du Conseil privé :

Allen Sutherland, secrétaire adjoint du Cabinet, Appareil gouvernemental et Institutions démocratiques.

À titre personnel :

Doreen Steidle, ambassadrice (à la retraite).

Jeudi 3 novembre 2022

L'honorable Harjit S. Sajjan, c.p., député, ministre du Développement international.

Affaires mondiales Canada :

Christopher MacLennan, sous-ministre, Développement international;

Alexandre Lévêque, sous-ministre adjoint, Politique stratégique;

Vera Alexander, sous-ministre adjointe par intérim, Ressources humaines.

Jeudi 20 octobre 2022

À titre personnel :

Roland Paris, professeur titulaire et directeur, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa.

Adam Chapnick, professeur au département des Études de la défense, Collège des Forces canadiennes.

Mercredi, 19 octobre, 2022

Environnement et Changement climatique Canada :

Stephen de Boer, sous-ministre adjoint, Direction générale des affaires internationales;

Jeanne-Marie Huddleston, directrice générale, Direction des affaires bilatérales et commerce;

Catherine Stewart, ambassadrice pour les changements climatiques.

Agence des services frontaliers du Canada :

Natasha Manji, directrice générale, Direction des politiques et partenariats internationaux.

Agriculture et Agroalimentaire Canada :

Kathleen Donohue, sous-ministre adjointe et vice-présidente, Direction générale des affaires internationales;

Marie-Noëlle Desrochers, négociatrice en chef intérimaire pour l'agriculture et directrice générale, Accords commerciaux et négociations.

Agence canadienne d'inspection des aliments :

Nathalie Durand, directrice exécutive, Initiatives horizontale et stratégiques.

Jeudi 6 octobre 2022

Service canadien du renseignement de sécurité :

Newton Shortliffe, sous-directeur par intérim, Opérations.

Gendarmerie royale du Canada :

Liam Price, directeur général, Services spéciaux internationaux.

Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada :

Pemi Gill, directrice générale, Réseau international;

Karim Virani, directeur général, Planification intégrée et coordination.

Mercredi 28 septembre 2022

Réseau des jeunes professionnels d'Affaires mondiales Canada :

Marissa Fortune, cheffe de projet RJP Vision 2030, analyste, Projet sur l'avenir de la diplomatie;

Julien Labrosse, membre, agent des visites, Bureau du protocole;

Sejal Tiwari, coreprésentante, agente de développement.

Jeudi 16 juin 2022

À titre personnel :

Morris Rosenberg, ancien sous-ministre des Affaires étrangères;

Ian Shugart, ancien sous-ministre des Affaires étrangères et ancien greffier du Conseil privé;

Patricia Fortier, professionnelle en résidence, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa;

Colin Robertson, vice-président et chercheur, Institut canadien des affaires mondiales;

Randolph Mank, agrégé, Institut canadien des affaires mondiales et Balsillie School of International Affairs.

Jeudi 9 juin 2022

Affaires mondiales Canada :

Marta Morgan, sous-ministre, Affaires étrangères;

David Morrison, sous-ministre, Commerce international;

Christopher MacLennan, sous-ministre, Développement international;

Cindy Termorshuizen, sous-ministre déléguée, Affaires étrangères;

Alexandre Lévêque, sous-ministre adjoint, Politique stratégique;

Francis Trudel, sous-ministre adjoint, Ressources humaines;

Annie Boyer, directrice générale, Gestion et planification financière et adjointe à la dirigeante principale des finances;

Stéphane Cousineau, sous-ministre adjoint, Secteur de la plateforme internationale.

Jeudi 28 avril 2022

À titre personnel :

Abbie Dann, membre du conseil d'administration, Service d'assistance canadienne aux organismes (SACO);

Gilles Rivard, collaborateur émérite, Institut des études internationales de Montréal;

Len Edwards, ancien sous-ministre du Commerce international et des Affaires étrangères.

Jeudi 7 avril 2022

Association professionnelle des agents du Service extérieur :

Pamela Isfeld, présidente.

Association des anciens ambassadeurs du Canada :

Michael Small, président.

Conseil international du Canada :

Ben Rowswell, président et directeur de recherche.

À titre personnel :

Daniel Livermore, professionnel en résidence honoraire, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa;

Margaret Biggs, boursière du programme Matthews en politiques publiques mondiales, Université Queen's;

Pierre Guimond, diplomate en résidence, École supérieure d'études internationales, Université Laval.

ANNEXE C: Missions d'information

Washington, D.C., États-Unis

Lundi 5 décembre 2022

- Institut du Canada, Woodrow Wilson Center
- Équipe de modernisation, Département d'État
- Institut du service extérieur
- Sénateur Mike Rounds, Sénat des États-Unis
- Kirsten Hillman, Ambassadrice du Canada aux États-Unis
- Hauts fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada, Ambassade du Canada aux États-Unis

Mardi 6 décembre 2022

- Personnel canadien, Affaires mondiales Canada, Ambassade du Canada aux États-Unis
- Personnel recruté localement, Affaires mondiales Canada, Ambassade du Canada aux États-Unis
- Sénateur Bob Menendez, Président, Comité du Sénat des États-Unis sur les relations étrangères
- Sénateur Benjamin L. Cardin, président du sous-comité sur la gestion du département d'État et de l'USAID, les opérations internationales et le développement international bilatéral
- Sénateur Bill Hagerty, membre du sous-comité sur la gestion du département d'État et de l'USAID, les opérations internationales et le développement international bilatéral

Ottawa, ON, Canada

Jeudi 23 mars 2023

- Centre de veille et d'intervention d'urgence, Affaires mondiales Canada
- Hauts fonctionnaires, Affaires mondiales Canada

Londres, Royaume-Uni

Lundi 11 septembre 2023

- L'honorable Ralph Goodale, haut-commissaire du Canada au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
- Hauts fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada, Haut-commissariat du Canada au Royaume-Uni
- Personnel canadien, Affaires mondiales Canada, Haut-commissariat du Canada au Royaume-Uni
- Personnel recruté sur place, Affaires mondiales Canada, Haut-commissariat du Canada au Royaume-Uni
- Alicia Kearns, députée, présidente du Comité spécial des affaires étrangères, Chambre des communes
- Institut de développement d'outre-mer

Mardi 12 septembre 2023

- Hauts fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada, Ambassade du Canada au Royaume-Uni
- Lord Simon Gerard McDonald, GCMG, KCVO, ancien sous-secrétaire permanent du Foreign and Commonwealth Office
- Nick Dyer, deuxième sous-secrétaire permanent du Foreign, Commonwealth & Development Office

Oslo, Norvège

Mercredi 13 septembre 2023

- Amy Baker, Ambassadrice désignée, Ambassade du Canada en Norvège
- Haut fonctionnaire d'Affaires mondiales Canada, Ambassade du Canada en Norvège
- Nils Bjørke, vice-président, Storting de Norvège
- Membres du comité des affaires étrangères et de la défense, Storting de Norvège
- Délégation des membres de la coopération parlementaire arctique, Storting de Norvège
- Torgeir Larsen, secrétaire général, ministère des affaires étrangères de Norvège

- Personnel canadien, Affaires mondiales Canada, Ambassade du Canada en Norvège
- Personnel recruté localement, Affaires mondiales Canada, Ambassade du Canada en Norvège
- Innovation Norvège
- Agence norvégienne de coopération au développement (NORAD)
- Institut Fridtjof Nansen

Berlin, Allemagne

Jeudi 14 septembre 2023

- Jörg Kukies, secrétaire d'État, Chancellerie fédérale
- Michael Roth, président du comité des affaires étrangères, Bundestag
- Thomas Bagger, secrétaire d'État, ministère des Affaires étrangères

Vendredi 15 septembre 2023

- Institut des politiques publiques mondiales
- Institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité
- École de gouvernance Hertie
- Fonctionnaires des services centraux, Ministère fédéral des Affaires étrangères
- Hauts fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada, Ambassade du Canada en Allemagne
- Personnel canadien, Affaires mondiales Canada, Ambassade du Canada en Allemagne
- Personnel recruté localement, Affaires mondiales Canada, Ambassade du Canada en Allemagne



Imprimé par le service des impressions du Sénat /
Printed by Senate Printing Service

sencanada.ca    