

Réforme du Service extérieur canadien

Mémoire du Forum des anciens du service extérieur canadien au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes

16 février 2024

Résumé :

Pour faire en sorte qu’Affaires mondiales Canada ait la capacité diplomatique dont il a besoin en vue des prochains décennies, nous demandons instamment un effort de réforme majeur, mené au cours des cinq prochaines années.

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

Pour mieux gérer le personnel d’AMC, nous recommandons le retour à la « gestion du bassin » pour les agents du service extérieur permutants, et la création d’un nouveau bassin « d’agents FS non permutants », qui fusionnerait certains postes maintenant classifiés dans les groupes AS, PM, EC, CO et autres groupes professionnels. Pour ces deux bassins, nous préconisons également une forte augmentation des formations, privilégiant les formations en langues difficiles, ainsi que des formations professionnalisantes pour une plus grande expertise géographique et fonctionnelle.

Nous demandons instamment à AMC d’examiner les chiffres : le nombre d’agents en rotation à l’étranger et la nécessité de rééquilibrer son siège et son personnel international, désormais orientés de manière disproportionnée vers les affectations au siège; le nombre d’agents requis en formation (éventuellement entre 10 et 20 %); et les nombres à attribuer à un nouveau groupe FS non permutant. Les chiffres importent, si les dirigeants de demain doivent être recrutés aujourd’hui.

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

AMC a besoin d’une restructuration majeure pour réduire son effectif énorme et lourd de cadres supérieurs au siège et pour concentrer ses énergies sur les questions prioritaires, la rapidité en matière de prise de décisions et de prestation de conseils et les relations de première importance à l’étranger. La réduction du nombre de cadres supérieurs, l’augmentation de la délégation de pouvoirs et l’amélioration des communications internes rationaliseraient également le Ministère de manière à libérer des ressources pour d’autres besoins.

La situation actuelle à AMC nécessite une réponse forte et concertée, accompagnée d’un plan pérenne déployé rapidement et, éventuellement, de nouvelles ressources.

Rapport :

Le défi à relever :

Le présent rapport au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes a été préparé par des membres du Forum des anciens du service extérieur canadien, ou FASEC, une organisation créée en 2021 pour représenter les intérêts et les points de vue des membres retraités du service extérieur canadien, de tous les groupes professionnels et de tous les volets.

Le Comité permanent a pris la décision importante et opportune d'examiner les « capacités diplomatiques » du Canada. Il l'a fait aussi pour les bonnes raisons, en soulignant en particulier la nécessité pour Affaires mondiales Canada de « conserver un corps diplomatique talentueux, bien équipé et bénéficiant d'un soutien adéquat ». L'examen arrive à point nommé parce que, comme bien d'autres, nous ne croyons pas que le service extérieur canadien puisse répondre aux demandes des deux ou trois prochaines décennies sans changement majeur. Au cours des deux dernières décennies, ses capacités et ses compétences ont fortement diminué. Si l'on veut relever les défis à venir, à un moment où la scène internationale sera déterminante pour la prospérité et la sécurité des Canadiens, une opération de réforme rigoureuse s'impose.

Le présent rapport, comme un rapport semblable que nous avons présenté au Sénat du Canada en 2023, examine la question des capacités diplomatiques au sein d'AMC et propose des solutions possibles. Il s'agit principalement du « groupe FS » ou « agent du service extérieur » au sein d'Affaires mondiales Canada (AMC), un cadre d'agents « permutants » dont la carrière comprend des affectations au Canada et des affectations régulières à l'étranger. Toutefois, le présent rapport fera également référence à d'autres groupes professionnels. Il s'appuie sur un rapport préparé il y a plus de quarante ans, *le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur (1981)*. Beaucoup de choses ont changé au cours de cette période, mais trop de choses sont restées les mêmes. Il y a beaucoup d'autres critiques récentes du service extérieur qui portent sur de nouvelles questions qui préoccupent une génération différente de Canadiens.

La situation actuelle est grave. Elle exige un plan de redressement et de rajeunissement franc, clair et complet. Il faut aussi un plan appuyé par des chiffres et des données. Un tel plan devrait être mis en place rapidement, sous l'autorité des sous-ministres, et maintenu avec le plein soutien du gouvernement, avec une discipline stricte, pendant au moins cinq ans, afin d'évaluer son efficacité à apporter des changements réels et à s'adapter à l'évolution des réalités. Il y aura inévitablement une demande de ressources supplémentaires; cependant, rien ne devrait être fait avant qu'AMC produise un rapport exhaustif au Conseil du Trésor, au ministère des Finances et aux autres parties intéressées. Des changements importants peuvent et doivent être financés à l'interne, du moins au début.

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

La nature des problèmes :

La reconstruction des capacités diplomatiques du Canada est une question importante. Le Canada est intrinsèquement internationaliste, et notre sécurité et notre prospérité dépendent du bon fonctionnement d'une société mondiale, ancrée dans des accords commerciaux internationaux et le droit international, et d'un engagement ferme envers la recherche de solutions fondées sur des règles à des problèmes mondiaux complexes.

Le service extérieur canadien a été un instrument puissant qui a permis au Canada d'émerger en tant qu'État souverain ayant le plein contrôle de sa politique étrangère. Il accomplit un grand nombre de tâches importantes pour le gouvernement du Canada afin de respecter ses obligations internationales et de promouvoir les intérêts et les valeurs du Canada. En cette période de changements convulsifs, de conflits, de catastrophes naturelles et de pandémies qui compliquent notre recherche de stabilité et de prospérité, le service extérieur canadien doit être en mesure de regarder vers l'avenir, de promouvoir nos intérêts et nos valeurs et de donner une voix au Canada et aux Canadiens. Il y a de nombreuses années, AMC avait la capacité de dialoguer avec les Canadiens et d'expliquer ses actions à l'étranger. Il devrait aspirer à retrouver cette capacité en matière d'affaires publiques. (Pour une liste courte, mais non exhaustive de ce que fait le ministère des Affaires étrangères du Canada, voir l'annexe A.)

À notre avis, les difficultés que connaît actuellement AMC sont liés à deux situations différentes. Les deux se sont combinées pour créer une véritable tempête d'adversité pour le service extérieur d'aujourd'hui.

La première série de problèmes a trait à la diminution des ressources qu'AMC a connue au cours des deux ou trois dernières décennies. Des réductions ont été apportées aux programmes ministériels et aux ressources en personnel. En même temps, AMC a dû élargir sa portée et son étendue géographique en créant de nouveaux programmes et en ouvrant de nombreuses nouvelles missions. En fait, il a été demandé à AMC d'assumer des fardeaux supplémentaires avec des ressources proportionnellement moins importantes.

AMC n'a aucune marge de manœuvre pour une grande partie de son budget. Par conséquent, les réductions obligatoires ont eu une incidence disproportionnée sur les domaines où il y a de la souplesse, particulièrement en ce qui concerne le financement des programmes et le secteur des ressources humaines. Il serait utile qu'AMC présente au Comité des informations budgétaires pertinentes sur son évolution au cours des 20 à 30 dernières années.

La réduction du financement des programmes et l'élargissement des obligations ont mené à une situation intenable en matière de ressources. Bien que le Canada semble avoir des capacités considérables, avec près de 180 missions à l'étranger, bon nombre de ces missions ont peu de « capacité diplomatique », voire aucune. Le Canada a maintenant un grand nombre de « petites » ou de « micro-missions », certaines sans Canadien, ou avec un ou deux employés canadiens. Elles existent pour montrer le drapeau canadien. Mais elles ont si peu de personnel et si peu de soutien qu'elles sont incapables de respecter quoi que ce soit d'autre que des obligations minimales. Une grande partie de la présence diplomatique du Canada est une façade. Nous nous classons au dernier rang parmi les pays membres du G7 pour ce qui est de la taille et de la portée de notre représentation diplomatique.

Le deuxième problème qui a exacerbé cette situation a été une tentative inconsidérée des spécialistes des RH d'AMC afin de faire entrer le processus normal de recrutement et de placement de la fonction publique dans un système totalement différent, à savoir le « système de bassin » traditionnel du service extérieur. Les résultats ont été chaotiques. La principale incidence a été la désintégration de

la gestion de carrière pour le service extérieur. AMC ne peut se remettre de cet héritage qu'en modifiant son approche en matière de ressources humaines.

Les politiques de recrutement inadéquates et incohérentes des vingt dernières années constituent un problème fondamental. Au cours des vingt dernières années, les efforts de recrutement les plus fructueux du gouvernement (le système annuel d'entrée au service extérieur) ont été mis en veilleuse presque continuellement en faveur d'arrangements spéciaux. Ces postes sont loin d'être pourvus, tant sur le plan numérique, pour ce qui est de remplacer les postes vacants dans le service extérieur, que sur le plan qualitatif, pour ce qui est d'embaucher des personnes possédant les compétences particulières nécessaires pour travailler dans le service extérieur. L'une des conséquences a été une diminution notable des capacités de bilinguisme d'AMC, anciennement l'une des forces du service extérieur canadien. Il pourrait être utile que le Comité demande des données sur les pratiques d'embauche du ministère au cours des deux dernières décennies et sur la façon dont ces pratiques ont répondu aux besoins d'AMC.

AMC a besoin d'un recrutement annuel important au sein du groupe FS, en particulier en période d'attrition majeure où de nombreux postes sont vacants en raison de divers types de congés, et où les départs à la retraite ont réduit l'effectif d'agents expérimentés. Seule une opération de recrutement annuel peut permettre d'attirer le nombre de nouvelles recrues nécessaires pour pourvoir les postes vacants et remplacer la génération précédente. Au fil du temps, ces nouvelles recrues seront les composantes de base pour obtenir des cadres supérieurs expérimentés. AMC a également perdu de vue la nécessité de « sur-recruter » de nouveaux employés chaque année, en tenant compte des variables connues : l'attrition, les détachements, la formation et les congés de maternité et de paternité. Sans un recrutement annuel de taille et de portée suffisantes, y compris un recrutement excessif, aucune opération de rajeunissement ne peut réussir.

L'éparpillement des efforts de recrutement au cours des deux dernières décennies a entraîné un autre problème grave pour AMC. Afin de compenser les postes vacants dans le groupe du service extérieur au cours des deux dernières décennies, AMC a commencé à classer de nouveau les postes FS à l'administration centrale, afin de trouver rapidement des remplaçants (les « bouche-trous », très dénigrés, mais aussi très appréciés). Ces reclassifications ont transféré des postes FS permutants vers d'autres groupes professionnels, et elles étaient si nombreuses dans l'ensemble du ministère qu'AMC en a perdu le compte.

La plupart des divisions géographiques d'AMC, par exemple, étaient auparavant composées presque entièrement d'agents du service extérieur permutants ayant de l'expérience dans les régions qu'ils géraient. Aujourd'hui, elles ont un grand nombre d'agents non permutants, dont beaucoup ont une connaissance de première main de la région géographique dans laquelle ils travaillent. Une combinaison d'agents permutants et non permutants peut être appropriée pour les programmes ou les opérations dans certaines divisions. Mais la situation actuelle n'est ni logique ni défendable; elle est le résultat d'erreurs de ressources humaines plutôt que d'une réflexion attentive.

Les divisions géographiques d'AMC devraient être l'une de ses forces fondamentales, la source de son expertise géographique. AMC doit examiner ces unités afin d'évaluer la meilleure combinaison de personnel permutant et non permutant, ainsi que d'obtenir une idée précise quant aux nombres nécessaires dans chaque groupe. Sans ce genre de travail de base, qui, d'après ce que nous savons, n'a pas été fait à AMC, aucun examen du service extérieur n'est possible. Le Comité peut aider AMC en posant des questions de base sur les chiffres et les soldes.

AMC a subi une conséquence négative importante supplémentaire du recrutement et de la reclassification inadéquats du groupe FS à des postes non permutants. AMC compte aujourd'hui un grand nombre d'employés non permutant dans divers groupes professionnels (AS, PM, CO, EC, etc.), pour lesquels il n'y a pas de structure de carrière clairement articulée et satisfaisante ni de système de gestion de carrière, avec la formation et les affectations pertinentes. Ainsi, l'échec du recrutement dans les politiques et pratiques de RH d'AMC au cours des deux dernières décennies a donné au Ministère le pire de deux mondes : un contingent insuffisant du service extérieur et un important groupe non permutant qui n'a pas de perspectives de carrière à long terme satisfaisantes.

Il existe une solution simple, mais potentiellement complète au dilemme actuel : la création de deux systèmes de « bassin » au sein d'AMC pour le service extérieur. Le « bassin » actuel d'agents permutants du service extérieur est déjà établi. AMC devrait maintenant examiner les possibilités d'un fort contingent non permutant au sein d'AMC, consolidé dans un autre système de « bassin ». Il remplacerait l'approche improvisée actuelle qui consiste à avoir des employés non permutants dans des groupes professionnels différents et apparemment non liés (AS, PM, CO, EC, etc.). Il pourrait être géré en fonction du bassin permutant du service extérieur, avec des sous-divisions dans les volets appropriés pertinents à leurs affectations, et avec une structure de gestion de carrière.

L'avantage de passer à un système à deux bassins pour une grande partie du personnel d'AMC est qu'il simplifierait la structure des RH et la gestion du Ministère, qui sont actuellement beaucoup trop complexes et onéreuses. Dans le cas du bassin non permutant, cet arrangement faciliterait également la gestion du perfectionnement professionnel et offrirait la perspective d'une formation et d'autres étapes qui pourraient mener à l'avancement au niveau de la direction. Ce ne sont pas tous les groupes professionnels d'AMC qui seraient appropriés pour le bassin non permutant du service extérieur, mais il serait sans aucun doute important.

La création de deux « bassins » distincts, gérés au moyen d'un système de bassins, reconnaîtrait ce que d'autres ministères des Affaires étrangères ont reconnu il y a des années, à savoir qu'il y a de nombreux postes dans tout ministère des Affaires étrangères qui ne sont pas par nature permutants (c.-à-d., qu'ils n'ont pas besoin d'être dotés par une personne ayant de l'expérience dans un poste). De nombreuses personnes peuvent contribuer au succès du service extérieur, mais elles ont des raisons personnelles ou professionnelles de ne pas vouloir une carrière permutante comprenant des affectations à l'étranger. Ces deux bassins, permutants et non permutants, pourraient être représentés par le même syndicat (l'Association professionnelle des agents du service extérieur), ou ils pourraient être représentés par différents organismes, selon leur choix.

Les deux bassins pourraient avoir des similitudes sur le plan de la gestion de carrière et des structures de formation, et il faudrait qu'il y ait des « portes d'entrée » et des « portes de sortie » qui les relient (ce qui permettrait le mouvement en raison de l'évolution des aspirations professionnelles). Bien que les règles relatives aux affectations soient quelque peu différentes, une organisation de « bassin » facilite l'organisation des affectations, des promotions, des détachements, etc., sans les règles onéreuses (et superflues) de la fonction publique normale.

Les questions de personnel qui tourmentent actuellement AMC sont l'argument le plus solide en faveur de la désignation de tout le ministère comme organisme de service spécial plutôt que comme ministère normal de la fonction publique. Si les exigences d'AMC en matière de recrutement, de dotation, de maintien en poste et de conditions de service ne peuvent être respectées, alors la désignation d'Affaires mondiales Canada comme « organisme spécial », avec ses propres arrangements en matière de gouvernance et de gestion, pourrait être une option nécessaire et souhaitable pour le gouvernement. De toute évidence, le système de RH actuel d'AMC ne fonctionne pas.

Les deux plus grandes lacunes du système de RH d'AMC au cours des 20 dernières années ont peut-être été l'absence de gestion de carrière et la diminution des ressources consacrées à la formation spécialisée. La gestion de carrière a déjà été la clé pour transformer les recrues « généralistes » en agents du service extérieur plus spécialisés, possédant des compétences linguistiques et une expertise régionale et fonctionnelle. Un rapport d'Ulric Shannon, « Expertise concurrentielle et diplomatie future : La spécialisation thématique dans les ministères des affaires étrangères généralistes », publié en août 2022 par le Centre d'études en politiques internationales de l'Université d'Ottawa, traite ce sujet avec compétence, lucidité et nombre de comparaisons avec d'autres pays.

L'ancien système de gestion des carrières d'AMC était subtil et unique, et n'était probablement pas décrit de façon exhaustive dans les documents administratifs. La gestion de carrière n'était pas une fonction centralisée de la Direction générale des RH; chaque agent du service extérieur devait avoir son propre plan de carrière, discuté à l'occasion avec les agents de dotation des RH et géré en consultation avec d'autres. Ce système signifiait que chaque agent du service extérieur devait choisir une spécialisation régionale, généralement avec une langue étrangère pour l'accompagner, et poursuivre des affectations à l'étranger et des affectations au Canada conformes à ce plan. Pour ceux qui aspirent à une spécialisation au Moyen-Orient, par exemple, la formation en arabe était très souhaitable. La spécialisation en Europe de l'Est reposait généralement sur la connaissance du russe. L'avancement professionnel comprenait une première et peut-être une deuxième affectation dans cette région, le perfectionnement des compétences linguistiques, puis le retour à l'administration centrale pour travailler sur des questions régionales et fonctionnelles.

Les ministères des Affaires étrangères ont une « valeur ajoutée » intrinsèque pour leurs gouvernements. C'est dans le mot « étranger ». Sous la direction du directeur général de chaque direction générale géographique, AMC devrait suivre ses propres besoins en matière d'exigences relatives aux compétences en langues étrangères. Entre 10 et 20 % des agents du service extérieur devraient suivre une formation en langues étrangères à un moment donné, si AMC veut former suffisamment d'agents pour doter les missions de personnel ayant des compétences linguistiques, et constituer un bassin de compétences pour les affectations à l'administration centrale. Sans des compétences linguistiques adéquates, il est impossible d'avoir un service extérieur qui peut se prévaloir de l'expertise des cultures étrangères et de la connaissance d'autres pays et régions.

De plus, on s'attendait à ce que les agents aient au moins une ou peut-être deux spécialités « fonctionnelles », comme la sécurité internationale ou la promotion du commerce, ce qui leur permettait d'accepter des affectations à l'administration centrale dans ces domaines et de développer leur expertise au fil du temps. Les détachements dans d'autres ministères ou même à l'extérieur du gouvernement étaient des ajouts utiles à un profil de cheminement professionnel. La gestion de carrière n'était pas pratiquée de la même façon dans tous les volets du service extérieur. L'ACDI a été fusionnée avec AMC (ou Affaires étrangères, comme on l'appelait à l'époque) en 2013, et ses arrangements en matière de personnel étaient très différents de ceux d'AMC; les agents administratifs et consulaires d'AMC n'ont été intégrés que récemment au groupe FS, un processus qui s'est échelonné sur plusieurs années. Cependant, la gestion de carrière a toujours été une composante particulièrement essentielle des volets politique et commercial d'AMC.

Les agents du service extérieur d'AMC ont été amenés dans des directions contradictoires au cours des 20 dernières années. Le système de promotion était engorgé et dysfonctionnel. La spécialisation en langues et l'expertise régionale ont été découragées. Les affectations ont fini par être considérées comme des interruptions dans l'avancement professionnel, tandis que les personnes à l'extérieur d'AMC ont pu entrer dans les rangs de la haute direction du ministère avec peu ou pas de

connaissance des affaires internationales ou de la politique étrangère. Le cheminement de carrière d'AMC est devenu déconnecté de celui de la fonction publique régulière, ce qui fait qu'il semble avantageux de quitter le ministère pour obtenir une promotion. Au fil du temps, ces considérations, combinées à un manque de recrutement des années plus tôt, ont entraîné un amincissement de l'expertise aux échelons supérieurs d'AMC.

Le déclin de l'expertise d'AMC au cours des dernières décennies est particulièrement évident dans la diminution des capacités linguistiques du service extérieur canadien. Cette situation est principalement attribuable à la diminution des ressources de formation d'AMC. Plutôt que de faire face à des choix plus difficiles dans les opérations de réduction budgétaire, AMC a choisi de réduire la formation. Il a atteint le point où il compte un nombre minimal d'agents du service extérieur formés en mandarin, en russe, en arabe, etc., nombre insuffisant pour assurer une rotation efficace. Un nombre dérisoire d'agents parlent le coréen, le turc, le farsi, l'allemand, l'ourdou, etc. En raison des exigences de formation en langues difficiles, ceux qui possèdent ces compétences sont les plus difficiles à remplacer lorsque le taux d'attrition est élevé. Les capacités linguistiques des chefs de mission canadiens, après deux décennies de sous-formation, sont déplorables. Le Comité pourrait juger utile d'obtenir d'AMC des données pertinentes sur les capacités linguistiques et les exigences à respecter pour maintenir l'expertise lors des rotations dans les missions en Russie, en Chine, en Corée du Sud, etc.

Les subtilités de l'acquisition d'expertise par la gestion de carrière pourraient être expliquées plus utilement dans une étude de cas des avocats du service extérieur d'AMC. Les avocats d'AMC ont eu une incidence considérable à l'échelle mondiale en façonnant le droit international et bâtissant une capacité de service extérieur qui a été utile aux Canadiens. Les avocats internationaux d'AMC ont grandement contribué à la réalisation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et ont joué un rôle dynamique dans la création de la Cour pénale internationale. Les difficultés liées au maintien d'un effectif d'avocats du service extérieur illustrent l'importance du recrutement, de la formation, de la gestion de carrière et des affectations à l'étranger dans le renforcement d'une capacité qui peut continuer à servir les objectifs de la politique étrangère canadienne.

Le point de départ est le recrutement d'un nombre suffisant d'avocats, suivi d'une politique d'affectation souple pour s'assurer que le Secteur des affaires juridiques au sein d'AMC peut tirer le meilleur parti des avocats recrutés dans l'un ou l'autre des volets du groupe FS. Le Secteur des affaires juridiques a ensuite besoin d'un certain nombre de « postes juridiques à l'étranger », dans les principales ambassades ou missions, où les avocats du Ministère peuvent développer leur expertise. Les solutions pour renforcer le Bureau des affaires juridiques d'AMC sont relativement simples, et il est impossible de prendre des raccourcis. Par-dessus tout, AMC doit reconnaître l'importance du rôle du Secteur des affaires juridiques et les désavantages qui en découleraient pour AMC et le Canada si la responsabilité du droit international était confiée à d'autres au sein du gouvernement canadien.

AMC est confronté à d'autres problèmes de RH auxquels il faut s'attaquer vigoureusement. La question de la gestion des « employés recrutés sur place » (ERP) dans chaque mission est fondamentale, puisque ces personnes recrutées sur place constituent la majorité des employés de nos missions à l'étranger. Le Canada a attiré certains des meilleurs ERP au monde au cours des dernières décennies, mais les politiques récentes ont miné notre réputation d'employeur de qualité. Nous devons redevenir un employeur de choix.

Questions liées au programme :

AMC souffre aujourd'hui d'un triangle insoutenable d'aspirations et de capacités conflictuelles : une portée de la politique étrangère qui vise à être globale, complète et efficace; des ressources budgétaires qui soutiennent adéquatement un groupe central de missions, avec des activités limitées en raison d'un manque de financement de programme; et un nombre disproportionnellement élevé d'agents de l'administration centrale poursuivant un nombre décroissant et insuffisant d'affectations à l'étranger, supervisés par un nombre extraordinairement élevé de cadres supérieurs en grande partie inexpérimentés. Beaucoup de choses exigent des changements après des années au cours desquelles la haute direction d'AMC a évité les décisions difficiles nécessaires pour rétablir son efficacité.

Les représentants du Canada à l'étranger ne travaillent pas en vase clos. Ils ont besoin de soutien, généralement sous forme de « programmes » qui font du Canada un participant et un intervenant dans les affaires internationales. Une grande partie de ce « financement de programme » a disparu ou diminué considérablement au cours des deux dernières décennies. Les réductions de programmes ont trop affaibli les capacités du ministère. Bien que nous ne puissions pas examiner chaque programme en profondeur, voici un aperçu.

Dans le domaine des communications et des affaires publiques, AMC a des capacités dérisoires et a donc de la difficulté à diffuser ses messages à l'étranger. Il fonctionne principalement en anglais et en français, et ses capacités dans d'autres langues sont très limitées, à une époque où une capacité de communication dans des langues étrangères clés est précisément ce qui est requis à l'étranger.

AMC s'est essentiellement retirée du domaine de la diplomatie culturelle, et le rôle du Canada dans ce domaine est inadéquat par rapport à celui de pratiquement tous les autres pays semblables. Le gouvernement n'a pas encore mis en œuvre les idées fondamentales d'une étude utile du Sénat en 2019. L'importance des affaires culturelles dans l'établissement et le maintien de notre présence diplomatique à l'étranger n'a pas encore été reflétée dans les capacités d'AMC, surtout dans nos principales missions. En quelques mots, nous ne sommes pas à la hauteur en ce qui concerne le « pouvoir de convaincre ».

AMC devrait chercher à annuler les décisions prises il y a des années de réduire puis d'éliminer le soutien financier du Canada à son programme « Comprendre le Canada », qui a aidé à soutenir plus de 7 000 chercheurs dans 50 pays sous l'égide du Programme d'études canadiennes. À un coût modeste, ce programme a soutenu le travail et le réseautage de chercheurs qui étaient d'importants partenaires du Canada et qui ont agi à titre d'interlocuteurs partout dans le monde. C'était un programme rentable qui rapportait beaucoup au Canada; AMC peut facilement rétablir ce partenariat à peu de frais.

Le Fonds canadien d'initiatives locales a déjà été une source modeste, mais utile de financement du développement pour une vaste gamme de missions, surtout dans les missions qui ne sont pas dans des pays de concentration pour l'aide canadienne au développement. Mais son envergure a été réduite et son administration s'est complexifiée et s'est centralisée. AMC doit accroître sa taille et sa portée et utiliser des solutions de TI simples pour que son administration soit aussi décentralisée et simple que possible. C'est un outil particulièrement puissant dans les petites missions qui n'ont pas accès à d'autres programmes d'aide au développement.

Questions structurelles :

AMC a des problèmes structurels majeurs, dont certains ont été mis en lumière récemment dans son traitement de questions fondamentales. Dans le présent rapport, nous nous concentrons sur une seule de ses questions les plus essentielles : son lourd effectif de la haute direction. AMC compte le

plus grand effectif de cadres supérieurs du gouvernement du Canada. La structure est actuellement tentaculaire et ingérable, avec des dizaines de priorités, très peu de points centraux de reddition de comptes et de nombreux programmes dans lesquels les pouvoirs ne semblent pas clairs. La communication au sein de ce groupe et entre les membres de ce groupe est mauvaise parce que le groupe est trop grand. Les concepts de réflexion stratégique et de mise en œuvre tactique ont été perdus, et la délégation de pouvoirs est rarement mise en pratique.

AMC doit réduire d'au moins la moitié l'effectif de la haute direction; fournir une base philosophique et de gestion aux fonctions des postes au niveau des SM, des SMA et des DG; et améliorer la communication et la rapidité de la prise de décisions au sommet. Ces mesures sont essentielles au succès à un moment complexe où la clarté de l'objectif est primordiale. Du point de vue de la gestion des ressources, cela contribuerait également à libérer le personnel et les autres ressources nécessaires pour mettre en œuvre d'autres réformes au sein d'AMC.

L'échelon de sous-ministre adjoint (SMA) d'AMC devrait être l'endroit où l'orientation stratégique établie par les sous-ministres rencontre les plans d'opérationnalisation. L'effectif des SMA devrait être beaucoup plus petit, avec peut-être 11 ou 12 SMA au lieu des quelque 18 SMA actuels au sein d'AMC. AMC devrait également s'orienter vers une réduction spectaculaire, passant d'environ 90 directeurs généraux (DG) à un nombre plus gérable et cohérent de l'ordre de 30. Pour les régions géographiques, l'échelon de DG sera essentiellement « l'échelon supérieur » pour chaque région, ce qui permettra à l'échelon SMA de s'occuper des questions stratégiques les plus importantes dans cette direction générale. Étant donné qu'AMC a maintenant de nombreux programmes dans de nombreux bureaux différents, il devrait chercher à regrouper certains de ses petits programmes en unités de programmation plus grandes et plus souples.

Conclusion :

L'objectif du présent rapport est de renforcer les capacités diplomatiques du Canada. AMC peut régler immédiatement les problèmes évidents. AMC doit confirmer la mise en place d'un programme de recrutement annuel de taille suffisante et s'engager à offrir davantage de possibilités de formation, y compris au niveau EX. Il peut également commencer à travailler sur un déplacement progressif des ressources en personnel de l'administration centrale vers le terrain, afin de mettre fin à sa concentration disproportionnée à l'administration centrale. Certaines de ces ressources devraient être affectées à de petites missions, qui sont actuellement particulièrement faibles. Certains programmes, comme le refinancement des études canadiennes, peuvent être relancés presque immédiatement. Il faudra davantage de travail à long terme sur d'autres questions de ressources implicites dans le renforcement des capacités du programme. Le problème pour AMC, c'est que toutes ces activités de transformation doivent être réalisées pendant que se déroule le processus quotidien normal d'exécution de la politique étrangère canadienne.

Il a fallu près de 20 ans à AMC pour en arriver au point où les personnes de l'extérieur du ministère ont finalement reconnu qu'il fallait changer. Il faudra du temps pour la mettre sur une nouvelle voie. Un service extérieur canadien plus compétent sera un atout essentiel pour le Canada à des moments importants. Nous présentons le présent rapport pour nous assurer de pouvoir atteindre cet objectif. Nous serions heureux de discuter avec le Comité de tout point soulevé dans le présent rapport.

Annexe A :

Que font les ministères des Affaires étrangères?

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

1. communicateur du Canada auprès de la communauté mondiale et défenseur des intérêts du Canada sur des questions internationales clés;
2. interprète des événements mondiaux pour le gouvernement canadien et le « groupe de réflexion » interne du gouvernement sur la politique étrangère;
3. principal « conseiller » du gouvernement canadien sur les interventions à l'étranger qui sont conformes aux intérêts et aux valeurs du Canada et dans des situations d'urgence;
4. représentant des intérêts et des valeurs du Canada dans les forums mondiaux et fournisseur d'un cadre pour nos activités diplomatiques et nos relations avec d'autres États;
5. négociateur canadien dans les forums de négociation mondiaux :
 - a. négociateur commercial en chef,
 - b. conseiller juridique,
 - c. sur les événements quotidiens dans des organisations internationales comme l'ONU et l'OEA;
6. organisme de prestation de programmes pour une variété de programmes :
 - a. consulaire,
 - b. service des délégués commerciaux,
 - c. programmes d'aide au développement,
 - d. programmes d'aide humanitaire,
 - e. programmes de « pouvoir de convaincre » et de diplomatie publique,
 - f. programmes de reconstruction post-conflit;
7. payeur pour l'adhésion du Canada à des institutions mondiales :
 - a. contributions obligatoires à l'ONU, à l'OTAN, à l'OEA, etc.,
 - b. contributions volontaires au HCR, à l'OMS, etc.;
8. fournisseur de la plateforme internationale qui permet à la plupart des ministères de fonctionner à l'étranger :
 - a. chancelleries, résidences officielles, logement du personnel, autres biens immobiliers à l'étranger,
 - b. systèmes électroniques,
 - c. systèmes de sécurité.