



# L'AVENIR DE LA DIPLOMATIE

Transformer Affaires Mondiales Canada

Document de travail

Juin 2023



## Table des matières

Résumé.....	3
1. Introduction .....	6
2. Facteurs de changement.....	8
<b>2.1. Déplacement du pouvoir économique et politique vers le Sud et l'Est .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2. Retour de la rivalité entre grandes puissances et affaiblissement de l'ordre fondé sur des règles.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3. Impact accru de forces transnationales .....</b>	<b>11</b>
<b>2.4. Nouvelles technologies et nouveaux domaines de concurrence.....</b>	<b>11</b>
<b>2.5. Un Canada en pleine mutation .....</b>	<b>12</b>
3. De quel type de ministère des affaires mondiales le Canada a-t-il besoin? .....	14
4. Comment y parvenir? Champs d'action et recommandations .....	17
<b>4.1. Acquérir une nouvelle expertise sur les enjeux internationaux cruciaux pour l'avenir du Canada et renforcer la capacité de prévoir et de gérer les crises qui perdurent.....</b>	<b>18</b>
<b>4.2. Renforcer la capacité du Canada à exercer une influence en augmentant sa présence à l'étranger, y compris dans les instances multilatérales .....</b>	<b>21</b>
<b>4.3. Veiller à ce qu'Affaires mondiales Canada compte un personnel hautement qualifié, bilingue, diversifié, en bonne santé et capable de produire des résultats de calibre mondial pour les Canadiens .....</b>	<b>27</b>
<b>4.4. Veiller à ce qu'Affaires mondiales Canada dispose des outils, des processus et de la culture nécessaires pour prospérer .....</b>	<b>34</b>
5. Résumé des recommandations.....	38
6. Mise en œuvre .....	39



## Résumé

Après 3 décennies de sécurité et de prospérité sans précédent, le Canada fait face à un recentrage du pouvoir économique et politique au détriment de ses alliés et partenaires traditionnels, à un retour de la rivalité entre grandes puissances, à une vulnérabilité croissante face à des menaces transnationales comme les changements climatiques et les cyberattaques, ainsi qu'à une évolution technologique rapide. Parallèlement, le tissu social canadien a évolué : les Canadiens ont beaucoup plus de liens avec le reste du monde que par le passé, et leurs attentes sont plus élevées quant à la façon dont leur gouvernement doit promouvoir et protéger leurs intérêts à l'étranger.

Affaires mondiales Canada est au premier plan des politiques et des activités internationales du Canada. Le Ministère a une histoire dont il est fier, mais il doit maintenant s'adapter à un environnement qui évolue rapidement. Aux prises avec des pressions similaires, de nombreux alliés et partenaires du Canada réinvestissent dans leurs capacités diplomatiques. Le Canada doit aussi le faire maintenant, sinon il risque de perdre du terrain face à ses partenaires et à ses concurrents.

Cette revitalisation permettrait à Affaires mondiales Canada :

- **d'exercer une influence stratégique là où il le faut**, dans les pays clés et les espaces multilatéraux qui auront des incidences sur l'avenir du Canada;
- **d'être ouvert sur le monde et connecté avec les Canadiens** en renforçant la collaboration avec les ministères partenaires, les diasporas, le milieu universitaire et d'autres intervenants, au Canada et à l'étranger;
- **de réagir avec souplesse face à de nouveaux défis et à de nouvelles possibilités** en étant en mesure d'établir des priorités et de réaffecter des ressources pour suivre le rythme d'un monde en évolution rapide;
- **de jouer un rôle de premier plan dans les efforts pangouvernementaux** en s'engageant à diriger et à coordonner des actions internationales concertées au nom de tous les ministères et organismes fédéraux;
- **de se doter d'un effectif diversifié, hautement qualifié, bilingue, en bonne santé et voué à l'excellence** dans un milieu de travail stimulant, inclusif, bilingue et représentatif, où le bien-être, le perfectionnement et l'excellence du principal atout d'Affaires mondiales Canada – son personnel – sont primordiaux.

Pour ce faire, le Ministère devrait:

- **acquérir une nouvelle expertise en politiques** dans des domaines cruciaux pour l'avenir du Canada : nouvelle capacité à façonner les débats internationaux concernant les changements climatiques, l'énergie, la sécurité et les minéraux critiques; les enjeux numériques et liés à Internet; renforcement de la capacité à anticiper et gérer la réponse pangouvernementale aux crises de longue-durée;



- **accroître sa présence à l'étranger** dans des missions multilatérales clés, où de nouvelles règles sont rédigées; dans les pays du G20 en expansion et les autres pays importants sur le plan stratégique; par des moyens non traditionnels, y compris virtuels; par des communications stratégiques et une présence numérique;
- **investir dans son personnel** en repensant le recrutement, la formation et la gestion des carrières; en augmentant la diversité grâce à de nouveaux processus de recrutement latéral et au niveau d'entrée; en renforçant les compétences en langues officielles et étrangères; en améliorant les conditions de travail et le soutien pour les employés recrutés sur place; en reconnaissant davantage le fait que des familles entières (et pas seulement les employés) sont envoyées à l'étranger et en offrant un meilleur soutien en période de crise;
- **investir dans les outils, les processus et la culture ministérielle**, notamment dans les technologies de l'information; les éléments fondamentaux du numérique; l'expertise en matière de données; la modernisation des subventions et contributions; la gestion des connaissances; les mesures incitatives pour favoriser une prise de risques judicieuse et pour accroître l'innovation et l'efficacité.

Un dirigeant principal de la transformation, le sous-ministre adjoint Antoine Chevrier, a été nommé pour créer une équipe et diriger le processus de transformation pour une période initiale de 3 ans (2023-2026). Il rendra compte directement au sous-ministre des Affaires étrangères et, à travers des liens hiérarchiques matriciels, aux sous-ministres du Commerce international et du Développement international. Le sous-ministre des Affaires étrangères fera rapport tous les 6 mois à la ministre des Affaires étrangères et aura à rendre des comptes sur les progrès accomplis.

Pour que cette transformation soit couronnée de succès, il faudra procéder activement à des réaffectations des ressources financières existantes. De nouveaux investissements seront aussi requis pour permettre à Affaires mondiales Canada de s'adapter aux défis des prochaines décennies.



## **POURQUOI LA DIPLOMATIE EST-ELLE IMPORTANTE POUR LES CANADIENS ?**

Aujourd'hui, les défis mondiaux ne connaissent pas de frontières, et les événements qui se déroulent à l'étranger ont une incidence directe sur la prospérité, le bien-être et la sécurité des Canadiens. Nous avons pu le constater au plus fort de la pandémie de COVID 19, lorsque les perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales ont entraîné des hausses de prix et des pénuries de produits au Canada. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a fait grimper le coût des denrées alimentaires et de l'essence dans le monde entier, y compris dans les collectivités partout au Canada. En raison de la montée des tensions et de l'instabilité dans de nombreuses régions du monde, les Canadiens qui voyagent ou vivent à l'étranger peuvent faire face à des dangers imprévus.

Le réseau diplomatique du Canada peut alors les aider. Les Canadiens en poste dans les missions diplomatiques à l'étranger, qui travaillent avec leurs collègues au Canada et avec le personnel recruté sur place, sont les yeux, les oreilles et les jambes du Canada dans le monde. Ils sont les premiers intervenants quand les choses tournent mal et que les Canadiens ont besoin d'aide. Ils négocient les règles et les accords qui toucheront directement les Canadiens, notamment dans les domaines des changements climatiques et des technologies de pointe. Pendant la pandémie, ils ont vu à l'évacuation de dizaines de milliers de Canadiens bloqués à l'étranger et ont facilité l'accès à un approvisionnement limité en équipement de protection individuelle et en vaccins pour les Canadiens au pays. Ils ont aussi fourni un soutien vital en aidant les pays partenaires à faire face à la pandémie. Dans la foulée de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le réseau diplomatique mondial du Canada a contribué à l'acheminement d'aide humanitaire. Il a travaillé avec des partenaires à des mécanismes permettant d'abaisser le coût des denrées alimentaires et de l'essence, et il a participé à un vaste effort international visant à imposer des sanctions à la Russie et à lui demander des comptes. Ces dernières années, les diplomates canadiens responsables du commerce ont sillonné le monde pour conclure d'importants traités commerciaux, promouvoir les exportations et attirer des investissements, et ils ont ainsi contribué à la création d'emplois au Canada en ouvrant de nouveaux marchés à l'étranger.

Les missions diplomatiques du Canada et le travail de ses représentants au pays et à l'étranger auront encore plus d'importance à l'avenir. Il y a près de 200 pays dans le monde, et le Canada entretient des relations diplomatiques avec la quasi-totalité d'entre eux. Par ailleurs, le Canada compte des représentants au sein de nombreuses instances multilatérales. Certes, le maintien d'un réseau complexe de relations internationales exige du temps, des efforts et des investissements. Mais un engagement diplomatique efficace signifie que, lorsque le Canada est aux prises avec des feux de forêt, des pompiers mexicains, australiens, américains et sud-africains viennent lui prêter main-forte. Cela signifie aussi que lorsque le Canada manque de vaccins contre la COVID, les fournisseurs d'autres pays s'acquittent de leurs engagements. Cela veut dire qu'en cas de détention arbitraire de citoyens canadiens à l'étranger, le monde se mobilise autour du Canada. Cela signifie



également que si d'autres pays demandent de l'aide, en particulier ceux qui en ont le plus besoin, le Canada fait sa part.

Au bout du compte, la diplomatie est une question de relations entre les pays. Une bonne partie du travail visant à établir des relations efficaces se passe en coulisses, et les progrès sont souvent lents. Ceci dit, les relations du Canada dans le monde entier — qui ont été bâties et entretenues au fil du temps par des générations de Canadiens et d'employés recrutés sur place en poste au pays et dans les missions à l'étranger — confèrent au Canada une influence à l'échelle planétaire, influence qu'il peut exercer où et quand cela compte le plus. Cela se traduit par une prospérité et une sécurité accrues pour tous les Canadiens.

## 1. Introduction

Affaires mondiales Canada est à l'avant-scène de la politique étrangère canadienne. Son personnel au Canada et dans les missions à l'étranger travaille 24 heures sur 24 et dans tous les fuseaux horaires pour faire valoir les intérêts du Canada et protéger la population canadienne contre les menaces existantes et nouvelles. Le Ministère contribue à la création d'emplois en soutenant les exportateurs canadiens et en attirant des investissements au pays. Il soutient les Canadiens en détresse à l'étranger. Il collabore avec d'autres pays pour trouver des solutions aux problèmes les plus difficiles de la planète, comme les changements climatiques, les conflits, la faim, les droits de la personne et l'inégalité entre les genres.

Les origines d'Affaires mondiales Canada remontent à 1909 et à la création du ministère des Affaires extérieures. Le Ministère a envoyé les premiers diplomates canadiens pleinement accrédités à Londres, à Paris et à la Société des Nations à Genève au milieu des années 1920<sup>1</sup>. Quelques années plus tard, il a ouvert des légations (précurseurs d'ambassades à part entière) à Washington, Paris et Tokyo. Le premier consulat général du Canada a ouvert ses portes à New York en 1943<sup>2</sup>. Le mandat du Ministère s'est élargi pour inclure le soutien aux exportateurs canadiens lorsqu'il a repris le Service des délégués commerciaux de l'ancien ministère de l'Industrie et du Commerce en 1982. Ce mandat s'est encore élargi pour inclure l'aide à la réduction de la pauvreté dans le monde lorsqu'il a fusionné avec l'ancienne Agence canadienne de développement international en 2013. Et depuis près de 100 ans, les

---

<sup>1</sup> Des Canadiens étaient en poste à Londres et à Paris à partir de la fin du XIXe siècle, où ils jouaient le rôle de représentants du Canada, sans toutefois bénéficier d'un statut diplomatique. La Conférence impériale de 1926, qui a reconnu l'égalité des dominions avec le Royaume-Uni, a ouvert la voie au plein statut diplomatique pour les représentants du Canada à l'étranger.

<sup>2</sup> Le Canada a des consulats et des consulats généraux dans plusieurs villes autres que des capitales dans le monde entier, pour leur importance notamment commerciales. Ces consulats aident les entreprises canadiennes et fournissent des services de passeport et autres aux voyageurs et résidents canadiens. De nombreux consulats et consulats généraux du Canada accueillent du personnel de divers ministères du gouvernement fédéral.



ambassades, les hauts-commissariats et les consulats du Ministère dans le monde sont le port d'escale des Canadiens qui cherchent de l'aide à l'étranger.

Bien entendu, le Ministère a pris de l'expansion et a considérablement évolué avec l'élargissement de son mandat. Aujourd'hui, près de 14 000 employés d'Affaires mondiales Canada travaillent à l'administration centrale dans la région de la capitale nationale, dans des bureaux régionaux un peu partout au Canada et dans 178 missions diplomatiques réparties dans 110 pays sur 6 continents, un réseau où œuvrent également les employés de plusieurs ministères fédéraux partenaires et de certaines provinces. D'ici fin 2023, on prévoit que le Canada aura 182 missions réparties dans 112 pays, avec la mise en place d'un observateur permanent et d'une mission auprès de l'Union africaine à Addis-Abeba et l'ouverture de nouvelles missions à Milan (Italie), Suva (Fidji) et Erevan (Arménie). Le réseau de missions apporte son soutien au ministre des Affaires étrangères, au ministre du Commerce international et au ministre du Développement international, ainsi qu'à d'autres ministres dans le cadre des aspects internationaux de leurs mandats.

Ces dernières années, le contexte international est devenu plus complexe et le rythme des changements s'est accéléré. La pandémie mondiale, l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la montée en puissance d'une Chine exerçant une influence de plus en plus perturbatrice et les effets croissants des changements climatiques ont montré aux Canadiens que la sécurité et la prospérité dont ils jouissent depuis la fin de la Guerre Froide ne peuvent être tenues pour acquises.

La dernière grande étude du Ministère, et en particulier de son service extérieur, a eu lieu en 1981 : une commission royale dirigée par Pamela A. McDougall, alors sous-ministre de la Santé nationale et du Bien-être social<sup>3</sup>. Reconnaisant que le Ministère devait s'adapter aux réalités mondiales nouvelles et émergentes, le 16 décembre 2021, le premier ministre Justin Trudeau a demandé à la ministre des Affaires étrangères Mélanie Joly de « diriger la contribution du Canada pour relever les défis mondiaux, notamment en [...] renforçant la capacité diplomatique du Canada. »

En mai 2022, la ministre Joly a lancé l'initiative « L'avenir de la diplomatie : transformer Affaires mondiales Canada » aux côtés du sous-ministre des Affaires étrangères. S'appuyant sur un processus exhaustif de consultation, de réflexion et d'établissement de priorités, cette revue interne propose divers moyens de renforcer Affaires mondiales Canada afin de promouvoir et de protéger plus efficacement les intérêts du Canada aujourd'hui et pour de nombreuses années à venir.

---

<sup>3</sup> McDougall, Pamela A., *Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur*, Ottawa (Ontario), Bureau du Conseil privé, 1981. [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/bcp-pco/Z1-1980-2-fra.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2014/bcp-pco/Z1-1980-2-fra.pdf)



## Affaires mondiales Canada en bref

### Mandats

Affaires mondiales Canada définit, façonne et fait progresser les intérêts et les valeurs du Canada dans un contexte mondial complexe. Le Ministère gère les relations diplomatiques, fait la promotion du commerce international, fournit de l'aide consulaire et dirige les efforts du Canada en matière de développement, d'aide humanitaire, de paix et de sécurité à l'échelle internationale. Il contribue également à la sécurité nationale et à l'évolution du droit international.



**14 000**  
employés



**178**  
missions



**110**  
pays

## 2. Facteurs de changement

La fin de la Guerre Froide en 1989 a marqué le début d'une période de mondialisation et d'interconnexion sans précédent, centrée sur la prééminence des États-Unis et un réseau de règles internationales largement acceptées, fondées sur des principes démocratiques. Le Canada, entouré de 3 océans et partageant une frontière avec une superpuissance amie et le plus grand marché du monde, a prospéré. Ses diplomates multilatéraux ont participé activement aux négociations sur le désarmement et au démantèlement des stocks d'armes et de munitions de l'ère soviétique. La Convention d'Ottawa de 1997 (également appelée Traité sur l'interdiction des mines antipersonnel) a montré le leadership du Canada à l'échelle mondiale.

Les diplomates commerciaux du Canada ont sillonné le monde pendant cette période, si bien qu'en 2020, le Canada avait un accès privilégié aux marchés à l'origine de 61 % du PIB mondial<sup>4</sup> (représentant 1,5 milliard de consommateurs) et était le seul membre du G7 à avoir un accord de libre-échange avec tous les autres pays du G7. Les services consulaires ont également crû de manière spectaculaire, alors que de plus en plus de Canadiens voyagent à l'étranger et dans des pays de plus en plus éloignés.

<sup>4</sup> *Le point sur le commerce 2022 : Les avantages des accords de libre-échange*, Affaires mondiales Canada.  
<https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/state-trade-commerce-international/2022.aspx?lang=fra>



L'aide canadienne au développement a contribué à une baisse constante du taux de pauvreté dans le monde, qui a atteint un niveau historiquement bas avant la pandémie de COVID-19. En 2019, 3,5 milliards de personnes avaient atteint les niveaux de santé et de revenu dont jouissaient seulement 1,3 milliard de personnes en 2000<sup>5</sup>.

Au cours des dernières années, le contexte mondial a considérablement changé. La période de mondialisation de l'après-Guerre Froide fait place à une nouvelle ère, marquée par une complexité croissante et une myriade de menaces et d'obstacles nouveaux qui prennent leur source dans les grandes tendances suivantes.

## 2.1. Déplacement du pouvoir économique et politique vers le Sud et l'Est

Au milieu des années 1970, les pays du G7 – France, États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Japon, Italie et Canada – représentaient environ 63 % du PIB mondial<sup>6</sup>. Cela signifie très concrètement que lorsque le G7 prenait position, le reste du monde suivait. La part du G7 dans l'économie mondiale, qui atteignait 66 % à la fin de la Guerre Froide, s'élève aujourd'hui à 44 %. En 2023, la Chine représente à elle seule 18 % de la production économique mondiale actuelle. Le Canada est passé de la 7<sup>e</sup> économie en importance en 1976 au 10<sup>e</sup> rang aujourd'hui<sup>7</sup>. Le déplacement du pouvoir économique a entraîné des changements dans le domaine politique. La Chine, l'Inde et d'autres économies émergentes sont en plein essor. Collectivement, les pays du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) visent à redéfinir des éléments clés des règles et normes internationales existantes et s'emploient activement à mettre en place de nouvelles institutions et de nouveaux discours pour soutenir cette approche. Certains pays en développement et certaines économies émergentes se sont sentis contraints de choisir entre les différentes sphères d'influence, en particulier compte tenu du fossé qui se creuse de plus en plus entre les régimes démocratiques et les régimes autoritaires. Tout cela signifie que la carte du pouvoir mondial a progressivement basculé vers le Sud et l'Est, tandis que le Canada et ses partenaires les plus proches restent largement au Nord et à l'Ouest.

---

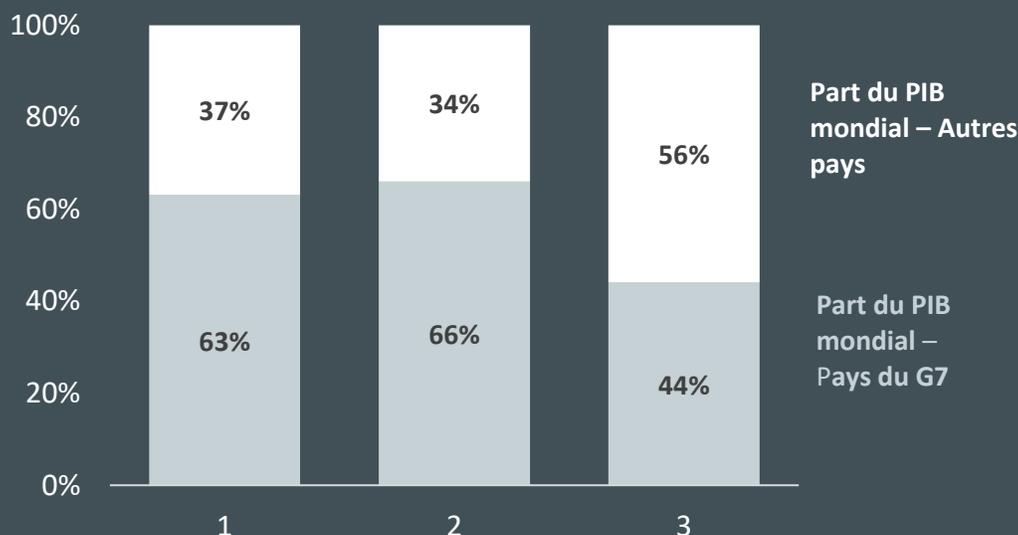
<sup>5</sup> Chris Bradley, Marc Canal, Sven Smit et Jonathan Woetzel, décembre 2022, « The Correlation Between GDP and Life Expectancy, Chapter 2: A Miracle of Widespread Progress: a 20-year journey of health and income », McKinsey Global Institute. <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/pixels-of-progress-chapter-2>

<sup>6</sup> *What does the G7 do?* (2022), Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/background/what-does-g7-do>

<sup>7</sup> Le déplacement du pouvoir économique mondial vers les économies émergentes devrait se poursuivre à long terme, l'Inde, l'Indonésie et le Vietnam faisant partie des pays qui obtiennent les meilleurs résultats, PwC. <https://www.pwc.com/id/en/not-migrated/shift-of-global-economic-power-to-emerging-economies-set-to-cont.html>



## La part des pays du G7 dans le PIB mondial a considérablement diminué



Source : Council on Foreign Relations. What does the G7 do?, 2022. <https://www.cfr.org/backgrounder/what-does-g7-do>

### 2.2. Retour de la rivalité entre grandes puissances et affaiblissement de l'ordre fondé sur des règles

Après 40 ans de paix et de prospérité relatives, nous assistons à un retour de la rivalité entre grandes puissances. La montée en puissance de la Chine en tant qu'acteur mondial, tant sur le plan économique que sur le plan militaire, représente un défi direct pour l'ordre mondial fondé sur des règles. La Russie a abandonné toute prétention de respect de la souveraineté et de l'intégrité des territoires et est revenue à l'agression militaire, lançant la guerre la plus brutale en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. La coopération entre la Chine et la Russie s'intensifie, y compris dans l'Arctique, où le Canada, les États-Unis et les partenaires nordiques sont confrontés à une nouvelle réalité géopolitique. L'avènement d'une nouvelle ère multipolaire s'est accompagné d'un net affaiblissement des règles internationales convenues. Les conflits entre États sont en hausse : 56 ont été enregistrés en 2020<sup>8</sup>, soit le nombre le plus élevé depuis le début des années 1990. Ces crises sont plus longues, perdurent et se prêtent moins bien aux formes traditionnelles de résolution. De plus, les démocraties sont aux prises avec des défis importants, notamment la montée d'un populisme malveillant qui, dans certains pays, a encore davantage affaibli l'ordre international fondé sur des règles.

<sup>8</sup> Julia Palik, Anna Marie Obermeier, Siri Aas Rustad, « Conflict Trends: A Global Overview, 1946-2021 », Peace Research Institute Oslo, PRIO Paper 2022. [Conflict Trends: A Global Overview, 1946-2021 - World | ReliefWeb](#)



### 2.3. Impact accru de forces transnationales

Le Canada fait aussi face à des défis complexes qui transcendent les frontières internationales et échappent au contrôle d'un seul État. Des acteurs hostiles, étatiques ou non étatiques, les cybermenaces, la criminalité organisée, la faiblesse de la gouvernance internationale et le déclin de la primauté du droit n'en sont que quelques exemples. Les pressions migratoires augmentent, car des millions de personnes dans le monde fuient les conflits et d'autres menaces. La pandémie de COVID-19 a montré à l'ensemble des Canadiens leur vulnérabilité face à des menaces provenant de l'étranger. Elle a également mis en lumière l'importance de chaînes d'approvisionnement fiables et résilientes. Plus récemment, les répercussions de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont mis en évidence la vulnérabilité de millions de personnes dans le monde face à l'insécurité alimentaire. Et, bien sûr, la planète entière est confrontée à la menace existentielle des changements climatiques qui, entre autres impacts, ont quintuplé le nombre des catastrophes naturelles au cours des 50 dernières années, ce qui a multiplié par 7 les pertes économiques subies entre les années 1970 et les années 2010<sup>9</sup>. La lutte contre les changements climatiques et les problèmes connexes, tels que la perte de biodiversité et les migrations de masse, nécessite non seulement une vaste collaboration internationale, mais aussi des investissements majeurs, y compris par le Canada.

### 2.4. Nouvelles technologies et nouveaux domaines de concurrence

Partout où se pose leur regard, les Canadiens constatent que leur monde est en train de changer et que le rythme du changement s'accélère. Les nouvelles technologies transforment la production et la demande de main-d'œuvre comme jamais auparavant. Les Canadiens ont déjà ressenti cette dynamique dans leur vie professionnelle et personnelle, mais des changements encore plus importants pourraient se profiler à l'horizon. Les nouvelles technologies telles que l'intelligence artificielle, alimentée par l'apprentissage automatique, l'informatique quantique et les progrès de la biotechnologie pourraient s'avérer plus importantes que l'invention de l'imprimerie ou d'Internet. Il est impossible de savoir si la révolution numérique et les révolutions connexes auront en fin de compte un effet positif sur les relations internationales, en permettant aux pays de travailler ensemble de manière plus collaborative et plus efficace et en renforçant le développement démocratique. Mais les nouvelles technologies présentent déjà de nouvelles menaces sous la forme de technologies militaires mises au point par des adversaires, d'un autoritarisme favorisé par la technologie, d'une augmentation des cybermenaces, d'information trompeuse et de désinformation générée par l'intelligence artificielle – autant de menaces pour la démocratie, la prospérité et la sécurité nationale du Canada. Les progrès technologiques ouvrent également la voie à de nouvelles rivalités géopolitiques, y compris dans l'espace et dans les grands fonds marins. Il y a là des possibilités pour le Canada, mais aussi de nouvelles menaces. Voilà pourquoi le Canada doit, plus que

---

<sup>9</sup> Organisation météorologique mondiale, *Atlas de la mortalité et des pertes économiques dues à des phénomènes météorologiques, climatiques et hydrologiques extrêmes (1970-2019)*, OMM-N° 1267, 2021



jamais, être présent dans tous les forums internationaux qui influenceront l'élaboration de nouvelles normes et règles internationales liées aux technologies émergentes.

## 2.5. Un Canada en pleine mutation

Enfin, le Canada d'aujourd'hui n'est plus celui d'il y a plusieurs décennies. La population autochtone du Canada a augmenté de 56,8 % entre 2006 et 2021, soit près de 4 fois plus vite que la population non autochtone<sup>10</sup>. D'importants changements démographiques et sociaux ont modifié les attentes de la population canadienne à l'égard de leur gouvernement à l'échelle internationale et de la manière dont il devrait les représenter et les servir à l'étranger. Près du quart de la population canadienne est née à l'étranger, le taux le plus élevé parmi les pays du G7, et ce pourcentage devrait atteindre jusqu'à un tiers de la population au cours des 20 prochaines années. Dans les grandes régions métropolitaines comme Vancouver et Toronto, près du quart des enfants commencent l'école sans que le français ou l'anglais soit leur langue première<sup>11</sup>. L'Inde, la Chine et l'Afghanistan étaient les 3 principaux pays d'origine des nouveaux résidents permanents canadiens en 2022; la part globale des nouveaux immigrants au Canada en provenance du Nigéria, des Philippines, de la France, du Pakistan, de l'Iran, des États-Unis et de la Syrie est également en hausse<sup>12</sup>. L'essor des voyages et des télécommunications modernes et abordables (y compris les médias sociaux) permet à tous les Canadiens d'être davantage en contact avec le monde extérieur. Cela signifie également que les Néo-Canadiens peuvent maintenir des liens plus étroits avec leur pays d'origine.

Affaires mondiales Canada s'est bien entendu adapté à ces facteurs de changement. Ces dernières années, le Ministère a entrepris de nouveaux programmes et investissements pour accroître son rayonnement diplomatique et sa mobilisation internationale, créer davantage d'espaces et de possibilités de collaboration avec des alliés, des partenaires aux vues similaires et des partenaires non traditionnels, et améliorer les services aux Canadiens à l'étranger. Ces programmes et investissements visaient aussi à soutenir les pays en développement dans des domaines clés tels que les changements climatiques et à étendre sa présence dans des emplacements stratégiques essentiels à la prospérité et à la sécurité du Canada, ainsi qu'aux relations que nos citoyens entretiennent. Ces investissements sont notamment les suivants :

---

<sup>10</sup> Statistique Canada, *La population autochtone continue de croître et est beaucoup plus jeune que la population non autochtone, malgré un ralentissement de son rythme de croissance*, septembre 2022.

<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921a-fra.htm>

<sup>11</sup> Statistique Canada, Tableau 98-10-0219-01, *Langue maternelle selon l'âge : Canada, provinces et territoires, régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement y compris les parties*.

<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921a-fra.htm>

<sup>12</sup> Gouvernement du Canada, Résidents permanents – Mises à jour mensuelles d'IRCC, « Canada - Résidents permanents selon le pays de citoyenneté », 2022. <https://open.canada.ca/data/fr/dataset/f7e5498e-0ad8-4417-85c9-9b8aff9b9eda>



- **Renforcement de la sécurité et de la préparation dans les missions à l'étranger (2017).** Le Ministère investit 1,8 milliard de dollars sur 10 ans pour améliorer la sécurité et s'assurer qu'il peut s'acquitter de son obligation de diligence à l'égard de ses employés et des autres Canadiens en poste dans ses missions à l'étranger.
- **Accroissement du financement de l'action climatique (2021).** Affaires mondiales Canada affecte une part importante des 5,3 milliards de dollars sur 5 ans que le Canada fournit pour appuyer les efforts des pays en développement en matière de lutte contre les changements climatiques et de prévention de la perte de biodiversité.
- **Augmentation des capacités consulaires (2022).** Affaires mondiales Canada investit 101,4 millions de dollars sur 6 ans pour améliorer la communication avec les Canadiens à l'étranger et renforcer le soutien en cas de crise.
- **Stratégie pour l'Indo-Pacifique (2022).** Dans le cadre de la Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique de 2,3 milliards de dollars, Affaires mondiales Canada investit 637,7 millions de dollars sur 5 ans pour renforcer son soutien aux exportateurs canadiens, pour accroître son aide au développement des pays partenaires, notamment dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe, pour renforcer les liens interpersonnels au moyen de bourses d'études et pour améliorer la sécurité, y compris la cybersécurité.
- **Augmentation des capacités axées sur la Chine (2022).** Le Ministère coordonne un investissement de 35 millions de dollars sur 5 ans afin de renforcer les capacités d'analyse axées sur la Chine dans l'ensemble de son réseau de missions dans le monde et au sein du gouvernement du Canada, d'améliorer la coordination des politiques interministérielles, d'élargir la collaboration avec les provinces et les territoires et de renforcer la mobilisation des chercheurs et de la société civile du Canada.
- **Présence accrue à l'étranger (2023).** Le Ministère aura investi, d'ici la fin de 2023, 110 millions de dollars afin d'établir une mission entièrement dédiée et un observateur permanent auprès de l'Union africaine, à Addis-Abeba; de convertir les bureaux canadiens en Estonie, en Lituanie, en Slovaquie et au Rwanda en ambassades et en hauts-commissariats à part entière avec des chefs de mission résidents; et d'ouvrir de nouvelles missions en Arménie, aux Fidji et à Milan. Le Ministère renforcera également sa présence à l'ambassade de Lettonie en 2024.
- **Effectif plus diversifié et milieu de travail plus sain (en cours).** Bien qu'il reste encore du travail à faire, la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'action de lutte contre le racisme à l'échelle du Ministère, ainsi que d'un plan d'action pour la réconciliation, est en cours. Au total, 26,2 % des employés canadiens<sup>13</sup> du Ministère

---

<sup>13</sup> « Employés canadiens » (EC) est une désignation principalement utilisée dans les missions du Canada à l'étranger pour faire la distinction entre les employés de la fonction publique canadienne accrédités sur le plan diplomatique et le personnel recruté sur place, généralement dans le pays hôte.



sont maintenant issus de minorités visibles, et la moitié des chefs de mission<sup>14</sup> sont des femmes. En février 2023, le Ministère a établi un Bureau de l'ombud afin de favoriser un milieu de travail dans lequel chacun est traité avec respect et dignité.

Ces initiatives et investissements récents constituent un bon point de départ sur lequel capitaliser. Cependant, Affaires mondiales Canada n'a pas encore entrepris le type d'exercice de modernisation exhaustif et ambitieux nécessaire pour répondre pleinement aux changements survenus à la fois au Canada et dans le contexte international plus large<sup>15</sup>. Certains pays partenaires du Canada ont déjà lancé des initiatives concrètes pour répondre à l'évolution du contexte mondial. Les États-Unis, par exemple, ont lancé leur exercice de « modernisation du département d'État » en octobre 2021 (avant cela, leur dernier changement majeur remontait à l'adoption de la loi historique sur le service extérieur en 1980). En 2023, la France a achevé sa propre révision du service diplomatique, qui entraînera la création de 700 postes supplémentaires et une augmentation de 20 % du budget annuel du ministère. Au Parlement canadien, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international mène une étude sur « le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada » et présentera son rapport en décembre 2023.

### 3. De quel type de ministère des affaires mondiales le Canada a-t-il besoin?

Pour servir efficacement le Canada et la population canadienne, Affaires mondiales Canada doit être en mesure de :

- mobiliser, convaincre ou dissuader les gouvernements étrangers et les organisations internationales sur les questions qui touchent la sécurité et la prospérité des Canadiens;
- contribuer à la création de prospérité au Canada en menant des négociations commerciales, en fournissant des services et des conseils aux entreprises canadiennes pour les aider à réussir à l'étranger, et en attirant des investissements étrangers au Canada;

---

<sup>14</sup> Le Canada utilise le terme « chef de mission » (CDM) pour désigner les ambassadeurs, les hauts-commissaires (CDM dans les pays du Commonwealth) et les consuls généraux.

<sup>15</sup> Les efforts antérieurs comprennent un « programme de transformation » lancé en 2007, conçu comme un exercice à l'échelle du Ministère pour veiller à ce que les politiques, les programmes et les opérations soient harmonisés avec les priorités du gouvernement du Canada. Entre autres réformes, le programme de transformation a abouti à la création du Secteur de la plateforme internationale, qui constitue un guichet unique pour la prestation de services communs à tous les ministères œuvrant dans l'espace diplomatique et consulaire. De plus, un examen stratégique lancé par le Service des délégués commerciaux en 2017 a permis d'augmenter le nombre de postes dans les principaux marchés étrangers et au Canada.



- gérer l'aide internationale canadienne à l'appui des efforts visant à éradiquer la pauvreté dans le monde et à contribuer à un monde plus pacifique, prospère et inclusif;
- fournir aux Canadiens des services et des renseignements de premier ordre pour les aider à assurer leur sécurité à l'étranger.

Affaires mondiales Canada doit jouer un rôle prépondérant dans les dossiers prioritaires sur la scène internationale, être en mesure d'aider les Canadiens en cas de problème et appuyer l'élaboration de stratégies pangouvernementales intégrées. Les partenaires du gouvernement fédéral comptent sur Affaires mondiales Canada pour définir l'orientation générale de la politique étrangère canadienne, réunir les parties prenantes, diriger les collaborations du Canada à l'échelle mondiale sur un éventail de questions et les aider à accomplir leurs importants mandats et engagements internationaux. De même, les provinces, les territoires, le secteur privé, la société civile et le milieu universitaire s'attendent à ce qu'Affaires mondiales Canada encadre les efforts déployés à l'égard d'enjeux mondiaux transversaux qui recoupent leurs propres responsabilités et intérêts. Enfin, le Ministère doit maximiser les avantages de regrouper sous un même toit tous les grands éléments de la collaboration internationale moderne : affaires étrangères, commerce international, développement international et politiques et programmes consulaires. Pour être vraiment efficace, Affaires mondiales Canada doit être bien plus que la somme de ses parties.

Le Canada a besoin d'un ministère:

- **En mesure d'exercer une influence stratégique là où il le faut et quand il le faut.** Le Canada a besoin d'un ministère capable d'énoncer, de coordonner et de mettre en œuvre efficacement un programme mondial complet, ainsi que de communiquer de façon stratégique avec la population canadienne et le reste du monde. Il doit être en mesure de le faire au sein des organisations multilatérales, là où sont rédigées les règles qui façonneront le contexte international pendant des décennies à venir et où les normes existantes sont remises en question et de nouvelles sont élaborées. Le Ministère doit également faire preuve de stratégie et d'influence au sein des nouvelles puissances émergentes du monde, tout en maintenant la souplesse nécessaire pour changer de cap en fonction des intérêts canadiens. Et Affaires mondiales Canada doit bien sûr continuer à travailler de façon étroite et stratégique avec les pays qui sont des alliés traditionnels et des amis proches, avec lesquels l'alignement ultérieur du Canada aura encore plus d'importance.
- **Ouvert sur le monde et en phase avec les Canadiens.** Un ministère des Affaires mondiales du XIXe siècle doit prévoir, analyser, comprendre et traiter les nouveaux enjeux de politique étrangère. Pour le faire efficacement, il doit 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 gouvernement. Pendant trop longtemps,



Affaires mondiales Canada a restreint le cercle de ses partenaires de confiance; le Ministère devrait devenir « ouvert par défaut ». Cela suppose de nouveaux partenariats et une volonté de faciliter les échanges et l'embauche afin d'accroître l'expertise, la coordination et le recoupement des enjeux nationaux et mondiaux.

- **Capable de réagir avec souplesse face à de nouveaux défis et à de nouvelles possibilités.** Le Ministère doit posséder la perspicacité nécessaire pour prévoir les défis et les opportunités, ainsi que la souplesse voulue pour y réagir efficacement. Le Ministère a parfois fait l'objet de critiques méritées pour sa lenteur à réagir ou l'attention insuffisante qu'il a accordée à de nouveaux enjeux en émergence. Pour que le Ministère puisse réagir de façon plus adaptée, il lui faudra non seulement mieux comprendre le contexte externe en évolution, mais aussi se doter d'une culture d'apprentissage et de gestion des connaissances, de hiérarchisation des priorités et de réaffectation proactive des ressources, afin d'intervenir avec efficacité.
- **Il doit jouer un rôle de premier plan dans les efforts pangouvernementaux en matière de politiques à l'échelle internationale.** Au cours des 3 dernières décennies, les ministères fédéraux sont devenus beaucoup plus actifs sur la scène internationale. Leurs priorités sont de plus en plus ancrées dans les enjeux mondiaux et ils ont cherché à collaborer sur la scène internationale dans tous les secteurs (p. ex. l'Agence de la santé publique du Canada, en particulier pendant la crise de la COVID-19; Ressources naturelles Canada, en particulier concernant les minéraux critiques; Environnement et Changement climatique Canada, relativement aux changements climatiques, à la dégradation de l'environnement et à la pollution). Les ministères et organismes fédéraux disposent désormais d'une capacité internationale considérable et sont de plus en plus actifs à l'étranger. De même, les autres ordres de gouvernement au Canada – provinces, territoires et municipalités – participent de plus en plus aux relations internationales et mettent en avant leurs propres priorités internationales. Affaires mondiales Canada a joué un rôle de facilitateur et de coordonnateur au cours de cette évolution, mais cela est loin d'assurer une action internationale parfaitement coordonnée. Le Ministère a la possibilité de fournir un appui renforcé en tant que partenaire, en aidant à coordonner la stratégie, les tactiques et les intentions à long terme liées aux activités du gouvernement fédéral à l'étranger. Il existe des domaines précis dans lesquels le Ministère devra jouer un rôle plus actif pour combler les lacunes et établir des liens, étant donné que presque toutes les questions de politique intérieure comportent désormais des dimensions internationales essentielles.
- **Doté d'un effectif diversifié, hautement qualifié, bilingue, en bonne santé et voué à l'excellence.** Le Canada est l'un des pays les plus diversifiés du monde, et Affaires mondiales Canada doit refléter et représenter cette diversité. Affaires mondiales Canada a besoin d'un effectif hautement qualifié, multilingue, diversifié, respecté et respectueux, où les employés peuvent s'épanouir tout en fournissant des services de premier ordre à la population canadienne et en faisant progresser les intérêts nationaux du Canada. Le Ministère s'emploiera à créer un milieu de travail qui accueille pleinement les différences de toutes sortes, qui respecte les



normes les plus élevées en matière de valeurs et d'éthique, qui favorise le bien-être et qui ne tolère aucun comportement toxique. Il devrait toujours tenir compte des environnements très difficiles dans lesquels de nombreux membres du personnel travaillent et vivent. Affaires mondiales Canada devrait promouvoir et récompenser la créativité, les réalisations et l'esprit d'initiative et créer une culture qui encourage une prise de risque judicieuse. Il doit également s'adapter à la génération actuelle d'employés en affectation à l'étranger, qui ne vit plus dans le cadre d'une structure familiale prédéfinie, où l'un des partenaires est désigné pour gérer le ménage et accomplir le travail non rémunéré, comme c'était le cas lorsque les règles régissant le service extérieur ont été élaborées. Affaires mondiales Canada devrait offrir un environnement professionnel stimulant, inclusif, bilingue et représentatif, où le bien-être, le perfectionnement et l'excellence de son principal atout – son personnel – sont primordiaux.

## 4. Comment y parvenir? Champs d'action et recommandations

Les 4 champs d'action et les recommandations qui suivent sont le fruit d'un vaste processus de consultation, d'analyse et de réflexion qui a duré plusieurs mois. Le Ministère a mené plus de 80 consultations avec le personnel d'Affaires mondiales Canada à l'administration centrale et dans les missions, tous secteurs confondus, ainsi qu'avec le Conseil sur la diversité et l'inclusion, le Secrétariat de lutte contre le racisme et les syndicats. De vastes consultations ont également eu lieu avec des pays ayant réalisé des exercices de modernisation similaires, d'autres partenaires du gouvernement fédéral, des provinces ayant des représentations au sein des missions canadiennes à l'étranger, d'anciens hauts fonctionnaires et d'autres intervenants clés. En tout, plus de 9 000 idées et propositions individuelles ont été reçues et examinées.

De plus, le Ministère a tiré avantage d'un conseil consultatif externe auprès du sous-ministre des Affaires étrangères, qui a également consulté d'autres pays et intervenants clés, comme les chefs de mission actuels et anciens et le Réseau des jeunes professionnels d'Affaires mondiales Canada.

Dans l'ensemble, un degré de convergence remarquable est ressorti des réponses des personnes consultées. Il y a eu certes quelques différences d'orientation, mais la plupart (tant au Canada qu'à l'étranger) ont convenu qu'un véritable changement se produirait si on accordait la priorité à une combinaison de facteurs, à savoir l'expertise en politiques, une présence adéquate à l'étranger, l'effectif, ainsi que les processus et outils nécessaires pour exécuter les multiples mandats du Ministère.



Les recommandations qui suivent s'articulent donc autour de 4 « champs d'action » clés.

1. Acquérir une nouvelle expertise en **politiques** et renforcer la capacité de gérer les crises qui perdurent.
2. Accroître la **présence** à l'étranger.
3. Investir dans le **personnel** d'Affaires mondiales Canada.
4. Investir dans les outils, les **processus** et la culture du Ministère.

Les champs d'action ne doivent pas être considérés comme distincts ou cloisonnés, mais plutôt comme un ensemble de mesures qui se renforcent mutuellement pour préparer le Ministère aux défis d'aujourd'hui et de demain.

#### 4.1. Acquérir une nouvelle expertise sur les enjeux internationaux cruciaux pour l'avenir du Canada et renforcer la capacité de prévoir et de gérer les crises qui perdurent

##### a) Pourquoi?

Comme on l'a expliqué plus tôt, le Canada est plus que jamais aux prises avec un éventail grandissant de dossiers complexes et multiformes. Compte tenu du rythme actuel des changements, Affaires mondiales Canada devrait renforcer sa capacité à prévoir et à analyser les tendances mondiales importantes pour le Canada et à recommander des politiques pour y faire face et protéger les intérêts canadiens.

En même temps, les expériences récentes en Afghanistan, en Ukraine, au Soudan et en Haïti ont montré que des crises initialement perçues comme « internationales » peuvent rapidement prendre des dimensions politiques nationales importantes (p. ex., afflux soudains de réfugiés) ou se poursuivre pendant une longue période. En tant que principal ministère fédéral chargé de toutes les questions internationales, Affaires mondiales Canada doit continuer à fournir une solide plateforme pangouvernementale pour appuyer la réponse opérationnelle et stratégique du Canada face aux crises à court terme et aux crises qui perdurent dans un monde de plus en plus complexe.

##### b) Comment?

- **Renforcer les capacités dans les principaux secteurs de politiques.** L'évolution de l'environnement mondial exige une compréhension approfondie et une collaboration à l'égard de questions comme les changements climatiques, l'énergie, la santé mondiale, la finance mondiale, la cybersécurité et les nouvelles technologies, la géoéconomie et la diplomatie multilatérale.
- Bien que tous ces secteurs de politiques exigent une plus grande attention de la part d'Affaires mondiales Canada, la priorité immédiate devrait être d'accroître sa capacité en matière de politiques sur les **changements climatiques**, notamment en ce qui concerne le lien entre la sécurité énergétique et les minéraux critiques. Cette mesure est nécessaire compte tenu de l'importance de ces enjeux pour l'avenir du



Canada, de leur importance croissante dans les engagements bilatéraux et multilatéraux du Canada et du leadership du Canada en matière de financement international de l'action climatique. En travaillant de près avec les ministères partenaires, notamment Environnement et Changement climatique Canada, Ressources naturelles Canada et Innovation, Sciences et Développement économique Canada, et en mettant à profit le rôle de l'ambassadeur(trice) du Canada pour les changements climatiques, Affaires mondiales Canada devrait contribuer à mieux faire comprendre à l'ensemble du gouvernement une vaste gamme d'enjeux. Ceux-ci comprennent la façon dont les rivalités géopolitiques se recourent avec la sécurité économique du Canada, la résilience de la chaîne d'approvisionnement et les nouvelles politiques industrielles, et la façon dont l'interaction entre les changements climatiques, la transition verte et les minéraux critiques du Canada sera déterminante pour le positionnement futur du pays sur la scène internationale.

- La priorité devrait également être accordée à l'élargissement des capacités et des mandats des unités existantes chargées des **questions numériques et de cybersécurité**, tant à l'administration centrale que dans certaines missions à l'étranger, en mettant particulièrement l'accent sur la science et la technologie, l'intelligence artificielle et les mégadonnées, ainsi que sur la pertinence de ces questions pour la politique étrangère du Canada, notamment pour influencer l'établissement de normes à l'échelle internationale.
- Le renforcement de la capacité en matière de politiques doit s'appuyer sur l'expertise ministérielle existante et approfondir les échanges féconds d'idées avec d'autres ministères fédéraux et provinciaux susceptibles de détenir des connaissances techniques et scientifiques. Il faudrait faire appel à de nouveaux experts de l'extérieur du Ministère (ou les faire venir dans le cadre d'échanges ou d'accords similaires), issus du milieu universitaire, de l'industrie et de la société civile.
- **Accroître la capacité globale à comprendre les répercussions des principaux changements géopolitiques et géoéconomiques et à agir rapidement en conséquence, dans la défense des intérêts du Canada.** Le monde de 2035 sera très différent du monde d'aujourd'hui. Compte tenu des défis à court terme qui exigent beaucoup de temps et des efforts intensifs, il serait facile de devenir réactif et de chercher à éviter les risques dans la politique étrangère, la politique commerciale et la politique de développement. C'est exactement le contraire qu'il faut faire. Affaires mondiales Canada doit se doter d'une nouvelle capacité en matière de politiques afin de fournir au gouvernement une réflexion stratégique à long terme sur les enjeux internationaux et mondiaux qui façonneront la sécurité et la prospérité du Canada au cours des prochaines décennies.
- Un **pôle ouvert de politiques** serait chargé d'analyser et de concevoir des politiques de grande qualité, fondées sur des données probantes, ainsi que de signaler des développements et faire de la prospective. Ce pôle serait conçu de manière à être ouvert et constituerait un centre multidisciplinaire en réseau intégrant



l'expertise des intervenants nationaux et internationaux pour éclairer les analyses et valider les tendances qui se dessinent. Il utiliserait une série d'outils et de méthodologies modernes pour fournir une analyse horizontale des politiques concernant les tendances et les défis mondiaux qui recoupent les questions géostratégiques, économiques, commerciales et d'aide internationale. Il travaillerait en outre avec des centres universitaires et des réseaux dans tout le pays pour bénéficier des connaissances et de l'expertise de la communauté universitaire canadienne. Il s'appuierait également sur les organisations non gouvernementales, la société civile, les groupes de réflexion et les professionnels de la gestion des risques politiques, le secteur privé, les provinces et territoires, et le public canadien. Comme le pôle ouvert de politiques ne serait pas sollicité par les demandes découlant des activités quotidiennes du Ministère, il serait un point d'ancrage naturel pour les leaders d'opinion, les chercheurs, les analystes, les experts en science des données et les historiens nationaux et internationaux. En outre, il tirerait parti du programme d'échanges ou d'accords analogues dans le cadre desquels le Ministère accueillerait ces spécialistes. Le pôle générerait également une « plateforme de remise en question », un mécanisme de rétroaction et de consultations continues visant à favoriser un débat constructif entre les employés et la communauté des politiques au sens large et à contribuer à cerner les angles morts dans les approches du Canada en matière de politique commerciale, de politique des affaires étrangères et de politique de développement.

- **Accroître la capacité de prévoir et de gérer la réponse pangouvernementale aux crises géopolitiques et sécuritaires.** Les crises internationales sont de plus en plus fréquentes. L'expérience récente de la pandémie de COVID-19, la situation en Afghanistan, en Haïti et au Soudan et l'invasion russe de l'Ukraine montrent que les crises deviennent également plus complexes et se prolongent, nécessitant souvent des interventions humanitaires, politiques, sécuritaires et consulaires simultanées qui durent des mois, voire plus. Une meilleure capacité de prévision et d'analyse des tendances aiderait Affaires mondiales Canada et ses partenaires à prévoir les crises inévitables de l'avenir et à s'y préparer. Mais Affaires mondiales Canada devrait également adopter une approche plus solide et plus intégrée de la gestion des crises internationales tout au long de leurs différentes phases.

En s'appuyant sur la plateforme existante du Ministère en matière d'intervention consulaire en cas de crise (le Centre de surveillance et d'intervention d'urgence) et sur les capacités d'intervention en cas de crises humanitaires, l'établissement d'une capacité permanente d'intervention en cas de crises géopolitiques permettrait au Ministère de répondre plus efficacement aux crises politiques et sécuritaires majeures et prolongées, sans compromettre les activités habituelles. Des ressources permanentes et des ressources d'appoint seraient mises en place pour renforcer la capacité du Ministère à gérer la réponse pangouvernementale aux crises politiques et sécuritaires internationales qui ne sont pas principalement de nature consulaire ou humanitaire, ou lorsque la crise perdure. Cette capacité s'articulerait autour d'un noyau flexible d'experts qui seraient en mesure de comprendre et de mettre en place les aspects essentiels d'une gestion efficace des



crises géopolitiques à long terme. Du personnel en poste à l'administration centrale serait notamment mis à contribution pour fournir un soutien en matière de politiques, y compris par la rédaction rapide de mémoires au Cabinet et la tenue de consultations dans ce contexte. Ces experts travailleraient en étroite collaboration avec les missions à l'étranger, ainsi qu'avec les secteurs géographiques et fonctionnels et d'autres ministères. Une fois que la capacité de ce groupe de travail permanent sur les crises géopolitiques aura été mise en place et mise à l'essai, le Ministère envisagera la création d'un centre permanent d'intervention en cas de crise qui intégrerait tous les volets du travail d'intervention (sécurité des missions, affaires consulaires, catastrophes naturelles et humanitaires, et enjeux politiques et de sécurité), en notant les possibilités d'économies d'échelle.

## 4.2. Renforcer la capacité du Canada à exercer une influence en augmentant sa présence à l'étranger, y compris dans les instances multilatérales

### a) Pourquoi?

La diplomatie est une question d'influence – la capacité de convaincre ou de dissuader les autres au service des intérêts du Canada dans le monde. À l'étranger, le Canada exerce son influence principalement par l'intermédiaire de son réseau de missions diplomatiques, qui mènent une série d'activités à l'appui des objectifs du Canada en matière de politique étrangère, de politique de développement et de politique commerciale. Ces activités comprennent notamment les programmes qui fournissent un soutien financier direct aux pays partenaires pour lutter contre les changements climatiques, les conflits et la faim, et pour promouvoir l'égalité des genres.

Les missions diplomatiques du Canada sont dirigées par des ambassadeurs, des hauts-commissaires et d'autres hauts fonctionnaires qui exercent les fonctions de chefs de mission. Ils dirigent des équipes de spécialistes de la politique étrangère, de la promotion du commerce et de l'attraction d'investissements, des affaires consulaires et du développement international. Ces équipes comprennent des Canadiens en poste à l'étranger et des employés recrutés sur place, pour la plupart des ressortissants des pays hôtes, qui exécutent directement les programmes et fournissent des services communs pour soutenir le fonctionnement des missions et les activités d'un large éventail de ministères et d'organismes fédéraux et de provinces canadiennes<sup>16</sup>. Les

---

<sup>16</sup> Affaires mondiales Canada met la plateforme internationale à la disposition de 21 ministères et organismes fédéraux travaillant à l'étranger dans ses missions, en plus de 3 sociétés d'État et de 6 gouvernements provinciaux. Par exemple, à l'ambassade du Canada à Washington, il y a 15 cooccupants qui comprennent Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Alberta, l'Agence des services frontaliers du Canada, le ministère des Finances Canada, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), Innovation, Sciences et Développement économique Canada, l'Ontario, Sécurité publique Canada, Services publics et Approvisionnement Canada, la Gendarmerie royale du Canada et Transports Canada, pour un total de 99 employés canadiens et de 36 employés recrutés sur place. Dans certaines missions du Canada, comme à New Delhi, il y a plus d'employés canadiens relevant d'IRCC (34) que d'employés canadiens relevant d'Affaires mondiales Canada (30). Dans un petit nombre d'endroits, les missions du Canada appuient également le regroupement des missions d'autres pays, comme le Royaume-Uni à Port-au-Prince, en Haïti, et l'Australie à Kyiv, en Ukraine.



missions du Canada à l'étranger accueillent régulièrement des visites du premier ministre et d'autres ministres, de premiers ministres provinciaux, de hauts fonctionnaires de l'ensemble du gouvernement, de délégations commerciales et de personnalités de premier plan du milieu culturel, ce qui contribue à accroître l'influence du Canada à l'étranger<sup>17</sup>.

C'est par son réseau de missions à l'étranger et la qualité des personnes qui y travaillent qu'Affaires mondiales Canada procure sa plus grande valeur ajoutée aux politiques et aux programmes du gouvernement du Canada. On s'attend à ce que d'ici la fin de 2023, le réseau actuel comprenne 182 ambassades, hauts-commissariats et consulats dans 112 pays<sup>18</sup>.

Alors que le nombre de missions du Canada à l'étranger est demeuré relativement stable au fil du temps<sup>19</sup>, la présence globale du Canada et sa capacité à exercer une influence à l'étranger n'ont pas suivi le rythme de l'évolution des réalités mondiales. Le graphique ci-dessous présente les dépenses des ministères des Affaires étrangères de pays d'optique commune, par habitant, y compris pour leurs missions à l'étranger.

---

<sup>17</sup> Les sommets internationaux constituent des éléments beaucoup plus importants de la diplomatie moderne que par le passé. Dans le cadre de la présidence japonaise actuelle du G7, 14 ministres canadiens différents, en plus du premier ministre, se rendront au Japon en 2023; dans le cadre de la présidence indienne actuelle du G20, 15 ministres canadiens différents, en plus du premier ministre, se rendront en Inde en 2023.

<sup>18</sup> Un pays ne peut avoir qu'une seule ambassade ou un seul haut-commissariat, mais il peut compter plusieurs consulats généraux et consulats. Aux États-Unis, le Canada est représenté par l'ambassade à Washington et par 16 consulats généraux ou bureaux commerciaux dans tout le pays. En Chine, le Canada dispose d'une ambassade à Beijing et de 4 consulats généraux. En Inde, le Canada dispose d'un haut-commissariat à New Delhi et de 7 consulats généraux ou bureaux commerciaux. Au Mexique, le Canada dispose d'une ambassade à Mexico et de 8 consulats généraux et autres agences consulaires, en raison du grand nombre de touristes et de résidents canadiens dans ce pays.

<sup>19</sup> Le nombre de missions à l'étranger a oscillé autour de 175 au cours des 20 dernières années. Le point culminant a été de 180 en 2012. Il atteindra 182 d'ici la fin de 2023.



## Dépenses des ministères des Affaires étrangères par habitant, 2021-2022 (affaires étrangères, commerce et aide internationale)



**Remarque :** Ces chiffres doivent être interprétés comme des estimations approximatives visant à mettre en contexte de manière générale les dépenses d’Affaires mondiales Canada.

**Source :** Les chiffres sont tirés des budgets, des rapports financiers et des sites Web des gouvernements et des ministères des Affaires étrangères de ces pays. Les données relatives à la population et au PIB sont tirées des rapports du Fonds monétaire international. Remarque : Lorsque les mandats relatifs aux affaires étrangères, au commerce international et au développement sont répartis entre plusieurs organismes, les budgets respectifs ont été comptabilisés. Ces chiffres n’ont pas été approuvés par les autorités compétentes australiennes, allemandes ou britanniques.

La composition du personnel et le nombre d’employés du Ministère affectés à l’étranger ont fluctué au fil du temps, principalement en raison des différents cycles d’examen des dépenses (les postes à l’étranger sont beaucoup plus coûteux qu’à l’administration centrale) et des progrès technologiques (plusieurs fonctions autrefois exécutées par des employés à l’étranger sont désormais automatisées, nécessitent beaucoup moins d’intervention humaine ou peuvent être exécutées par l’administration centrale). Le point culminant a été atteint avec 2 993 employés canadiens outre-mer à la fin de la Guerre Froide en 1990. Ce nombre avait diminué à 2 014 en 1998. En 2022, il y avait 2 777 employés canadiens<sup>20</sup> en poste à l’étranger.

La représentation du Canada à l’Organisation des Nations Unies (ONU) est aujourd’hui l’une des plus faibles parmi les partenaires et concurrents du G7 et du G20, bien que le Canada soit le 7e donateur en importance. Le système des Nations Unies est au cœur de l’établissement des normes et de l’élaboration des règles dans un large éventail de domaines cruciaux pour l’avenir du Canada (p. ex., le développement des technologies 6G et les règles relatives à l’utilisation des grands fonds marins). Les intérêts à long terme du Canada exigent que ses diplomates soient présents dans les endroits où cela se passe.

<sup>20</sup> Ce nombre comprend les employés canadiens d’Affaires mondiales Canada, d’autres ministères et organismes fédéraux et des provinces.



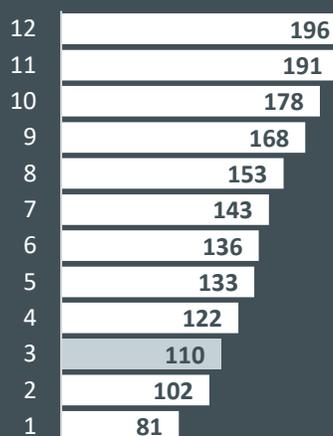
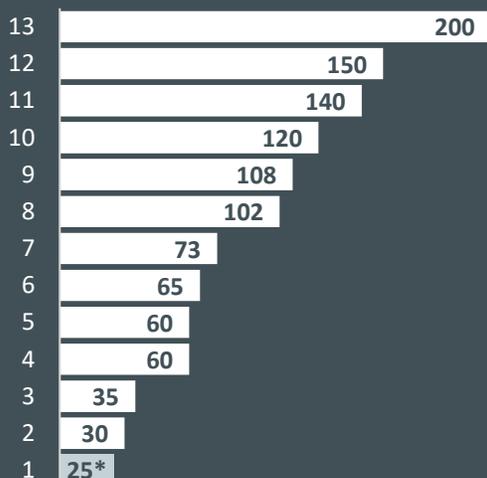
## Comparaison de la présence à l'étranger

Nombre d'équivalents temps plein à la mission permanente à New York

Nombre de pays ayant une présence diplomatique

*Comparaison avec d'autres pays*

*Comparaison avec d'autres pays*



Source : Document de la MPONU (2021) : Harmoniser les intérêts et les ressources humaines du Canada à l'ONU à New York; MPONU, 8 février 2023. Affaires mondiales Canada; ministère des Affaires étrangères et du Commerce, Australie; ministère des Affaires étrangères, Norvège; ministère des Affaires étrangères, République de Corée; ministère des Affaires étrangères, Japon; ministère fédéral des Affaires étrangères, Allemagne; ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, France; Bureau des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement, Royaume-Uni; ministère des Affaires extérieures, Inde; ministère des Affaires étrangères, Türkiye; ministère des Affaires étrangères, Brésil; ministère des Affaires internationales et de la Coopération, Afrique du Sud. \*Il convient de noter que le nombre d'équivalent temps plein (ETP) du Canada comprend les autres ministères (7 ETP), mais exclut les services communs et les postes d'une durée déterminée. Les chiffres du Canada et des pays d'optique commune incluent les diplomates nationaux et les employés recrutés sur place; la Chine et la Russie n'ont pas d'employés recrutés sur place.

\*

### b) Comment?

Il convient de réexaminer les endroits où le Canada est représenté à l'étranger et ses modes de représentation. Certes, les progrès technologiques offrent de nouvelles possibilités de collaboration virtuelle et hybride à l'échelle mondiale, mais une présence renforcée sur le terrain est nécessaire pour rendre compte des résultats, et défendre et représenter les intérêts stratégiques du Canada là où cela importe le plus. Il pourrait aussi être nécessaire d'examiner où la présence devrait être redéployée, afin de fournir un appui dans les régions où les intérêts du Canada sont plus importants.

À cette fin, Affaires mondiales Canada devrait :

- **Renforcer la présence du Canada dans les instances internationales qui comptent le plus pour le Canada.** À titre de membre fondateur et d'important bailleur de fonds de nombreuses organisations multilatérales, le Canada pourrait faire un bien meilleur usage du système multilatéral.
- Affaires mondiales Canada devrait **mettre à jour l'empreinte de base de sa mission phare auprès des Nations Unies à New York et examiner la capacité**



## **du Canada dans d'autres missions auprès des Nations Unies à Genève, à Vienne, à Nairobi, à Rome et à La Haye.**

- Le Ministère devrait également **évaluer l'adéquation de la représentation dans d'autres missions multilatérales clés**, comme celles auprès de l'OTAN, de l'OEA, de l'OCDE, de l'OSCE et de l'OMC, et s'assurer de consacrer des ressources suffisantes aux travaux du Conseil de l'Arctique, du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.
- Le Ministère devrait aussi élaborer une stratégie visant à **repérer, à recruter et à promouvoir de manière proactive les candidats canadiens** dans le cadre de nominations ou d'élections au sein des Nations Unies et d'autres organisations internationales, y compris à des niveaux relativement subalternes, comme le font d'autres pays. Il devrait également tirer davantage parti des possibilités de détachements et d'échanges entre institutions multilatérales et renouveler sa participation au programme des administrateurs auxiliaires des Nations Unies.
- **Renforcer la présence du Canada dans les pays clés du G20 et dans d'autres pays d'importance stratégique.** Le Canada doit être plus apte à défendre ses intérêts fondamentaux dans les pays dont l'influence internationale s'accroît, que ce soit sur le plan économique ou stratégique. Cela suppose une présence plus forte dans l'ensemble du groupe des pays du G20<sup>21</sup>, mais en particulier dans les pays où la présence du Canada a toujours été faible. Au-delà du G20, l'Asie centrale pourrait devenir une plaque tournante stratégique entre l'Europe et l'Asie; les Balkans et l'Amérique centrale demeurent des régions fragiles où une présence canadienne renforcée serait utile, notamment pour les alliés; l'Afrique demeure le continent dont les perspectives de croissance économique sont les plus prometteuses et où le Canada reste sous-représenté. L'augmentation de la présence dans les missions du réseau en Chine, ainsi qu'en Europe de l'Est et dans le Caucase, de même que les ajouts proposés dans le cadre de la Stratégie pour l'Indo-Pacifique constituent un bon début, mais il faut aller plus loin si le Canada veut rester à la hauteur de ses partenaires et de ses concurrents. Étant donné que nos 2 langues officielles contribuent à définir l'image que le Canada projette sur la scène internationale, le Ministère devrait également tirer parti du bilinguisme dans ses relations et ses représentations, en tant qu'atout indéniable de sa diplomatie.
- **Élaborer et mettre en œuvre un mécanisme permettant d'examiner et de rééquilibrer régulièrement la présence du Canada à l'étranger.** Le Ministère est en train de concevoir et de mettre en place une structure de gouvernance et un mécanisme permettant d'examiner et de rééquilibrer régulièrement les postes à l'étranger, dans le but de procurer la souplesse nécessaire pour s'assurer qu'ils continuent de bien correspondre aux intérêts stratégiques du Canada. La mise en place d'une culture d'établissement et de rééquilibrage des priorités est importante,

---

<sup>21</sup> Membres du G20 : Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, République de Corée, Royaume-Uni, Russie, Türkiye et Union européenne.



surtout si l'on considère que la présence à l'étranger est coûteuse : les postes à l'étranger peuvent coûter beaucoup plus cher que les postes au Canada.

- **Utiliser des moyens novateurs afin d'exercer une influence à l'étranger.** Même si rien ne vaut l'efficacité d'une présence « sur le terrain », le Ministère doit aussi choisir de façon judicieuse où et comment il investit pour réaliser ses mandats en matière de politique étrangère, de développement, d'affaires consulaires et de commerce international. La technologie offre des possibilités inexploitées de faire les choses différemment. Par exemple, le suivi et le compte rendu des réunions multilatérales diffusées en ligne pourraient vraisemblablement se faire depuis l'administration centrale ou n'importe où ailleurs dans le monde. En même temps, les postes qui supervisent la mise en œuvre de programmes représentant des centaines de millions de dollars de deniers publics devraient être aussi proches que possible de l'endroit où ces fonds sont dépensés. En s'appuyant sur ses travaux antérieurs sur la « mission de l'avenir », Affaires mondiales Canada devrait explorer des formes novatrices de représentation et d'engagement à l'échelle mondiale pour compléter sa présence physique à l'étranger. Les changements technologiques induits par la pandémie permettent une plus grande expérimentation; en lançant des missions commerciales virtuelles et hybrides, le Canada est déjà à l'avant-garde de cette variante de la diplomatie traditionnelle. Affaires mondiales Canada pourrait explorer une série d'options, notamment créer des bureaux virtuels à l'étranger et des missions temporaires, nommer des « ambassadeurs itinérants » chargés de thèmes précis, mieux tirer parti de la diaspora canadienne composée de 4 millions de personnes, augmenter le nombre de consuls honoraires<sup>22</sup> et renforcer sa présence sur les médias sociaux dans les régions où les principaux influenceurs régionaux sont actifs. Le Ministère devrait continuer à maximiser l'utilisation du « pouvoir de convaincre » et de la diplomatie publique à l'étranger, notamment en appuyant la diplomatie scientifique, la diplomatie sportive, la diplomatie universitaire et la diplomatie culturelle.
- **Renforcer sa capacité de communication, de défense des intérêts, de mobilisation et de consultation, afin d'atteindre plus efficacement les intervenants et les publics canadiens et étrangers.** Pour atteindre cet objectif, il faut une stratégie de communication ministérielle délibérée, intégrée et cohérente afin de guider la mobilisation du public canadien sur son territoire et à l'étranger. Le mandat du Secteur des affaires publiques devrait être élargi afin qu'il puisse exercer un leadership dans les communications stratégiques du Ministère et assurer la coordination à l'échelle du Ministère. Une meilleure harmonisation des messages, des objectifs plus clairs et une rationalisation des ressources contribueront à instaurer la confiance, à renforcer la légitimité et à maintenir un large soutien du public à l'engagement du Canada sur la scène internationale, en particulier à une

---

<sup>22</sup> Le programme des consuls honoraires permet au gouvernement du Canada d'assurer une représentation et d'offrir des services aux Canadiens dans les endroits où il n'existe pas de mission diplomatique ou de bureau consulaire canadien. Bien que les consuls honoraires soient des représentants officiels du gouvernement du Canada, ils ne sont pas des fonctionnaires. Il s'agit de particuliers qui fournissent des services consulaires et autres au nom du gouvernement, généralement à temps partiel.



époque où la confiance dans les gouvernements et les institutions s'amenuise. Une présence numérique renforcée sur les nouvelles plateformes de médias sociaux pertinentes pour « aller à la rencontre des gens là où ils se trouvent » pourrait aider le Ministère à mieux établir des liens avec des publics nouveaux et traditionnels.

### **4.3. Veiller à ce qu’Affaires mondiales Canada compte un personnel hautement qualifié, bilingue, diversifié, en bonne santé et capable de produire des résultats de calibre mondial pour les Canadiens**

#### **a) Pourquoi?**

Les employés d’Affaires mondiales Canada, qu’ils soient des employés canadiens ou recrutés sur place, sont au cœur de toutes les activités du Ministère. Ils travaillent 24 heures sur 24 et dans le monde entier, souvent dans des postes difficiles, loin de leur famille et de leurs proches. Le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux montre que 85 % des employés d’Affaires mondiales Canada sont fiers de leur travail. Cependant, l’un des messages les plus clairs issus des consultations et des sondages menés pour préparer ce rapport est le suivant : il faudra rapidement moderniser et renforcer bon nombre des pratiques et des systèmes de ressources humaines d’Affaires mondiales Canada afin de garantir que tous les employés puissent donner le meilleur d’eux-mêmes au travail. Les employés ont de plus grandes attentes envers leur milieu de travail aujourd’hui. Le passage au travail hybride, le resserrement du marché du travail, le rééquilibrage démographique et les progrès rapides de la technologie ne sont que quelques-uns des facteurs qui touchent Affaires mondiales Canada et sa capacité à attirer et à retenir les meilleurs talents.

L’effectif du Ministère est complexe. Il y a environ 8 300 employés canadiens et 5 600 employés recrutés sur place. À l’intérieur du groupe des employés canadiens, on compte quelque 2 000 agents du service extérieur (permutants<sup>23</sup>). L’équilibre entre le service extérieur et les autres groupes professionnels s’est considérablement modifié au cours des 20 dernières années. Il y a 20 ans, la majorité du personnel était composée d’employés du service extérieur, alors qu’aujourd’hui, la grande majorité (74 %) provient d’autres groupes. Il s’agit d’analystes de politiques, d’experts en commerce, en développement et en affaires consulaires, d’agents des ressources humaines et des finances, de conseillers juridiques, de professionnels et d’analystes des technologies de l’information, pour n’en citer que quelques-uns. Cette évolution vers d’autres groupes professionnels peut être attribuée à divers facteurs, y compris la fusion avec l’Agence canadienne de développement international (ACDI) en 2013<sup>24</sup> et 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. Faute 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

<sup>23</sup> La rotation du personnel est une condition d’emploi, ce qui signifie que le personnel s’engage à être affecté régulièrement à l’étranger, y compris dans des missions difficiles et ailleurs en fonction des besoins du Ministère.

<sup>24</sup> L’ACDI n’avait pas d’employés occupant des postes permutants. Le personnel de l’ACDI était affecté à l’étranger dans le cadre d’une mission unique et sur la base du volontariat.



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 déterminée. Enfin, l'élargissement des fonctions à l'administration centrale pour gérer les systèmes de technologie de l'information, assurer la sécurité du personnel à l'étranger, diriger le réseau mondial des missions (y compris la présence croissante d'autres ministères et des provinces et territoires) et gérer les demandes consulaires croissantes ont contribué à l'augmentation des postes au Canada en dehors du service extérieur.

Ces facteurs structurels ont engendré des frustrations au sein d'une partie de l'effectif. S'il est faux qu'Affaires mondiales Canada ne valorise pas l'expertise (p. ex., le Ministère a soutenu le développement de certaines des meilleures compétences au monde en matière de politique commerciale et d'analyse comparative entre les sexes), il reste que les employés travaillant dans un certain nombre de domaines du Ministère, y compris les plus jeunes, se sentent désavantagés par rapport aux employés du service extérieur. Les 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'étranger. Alors que le taux d'attrition des employés du service extérieur est de 2,8 %, celui des autres groupes professionnels du Ministère est de 6,7 %. Certains employés, particulièrement les agents du service extérieur possédant une expertise approfondie dans des zones géographiques et des domaines particuliers, se sont sentis de plus en plus désavantagés au fil du temps, y compris dans les processus de promotion, où l'accent a été mis sur les compétences en matière de gestion plutôt que sur l'expertise géographique, linguistique ou liée à un domaine particulier. Plusieurs ministères des Affaires étrangères sont confrontés à la question de l'équilibre entre les généralistes et les spécialistes, et il est légitime de se demander si qu'au fil du temps Affaires mondiales Canada n'a pas trop penché en faveur des généralistes.

Les réalités vécues par le personnel recruté sur place compliquent encore la situation : cette catégorie de l'effectif représente 81 % des employés du Ministère dans les missions, et les employés recrutés sur place sont répartis dans plus de 110 pays et territoires où les lois du travail diffèrent. Ils exercent un éventail de fonctions, allant d'assistants à chauffeurs à hauts responsables de divers programmes. Tous les Canadiens qui vont travailler à l'étranger savent que le personnel recruté sur place constitue la colonne vertébrale du réseau des missions du Canada dans le monde, servant notre pays avec loyauté et courage, souvent dans des endroits très difficiles. Au fil des ans, le personnel recruté sur place a présenté un profil de compétences de plus en plus pointues qui, conjugué aux conditions du marché du travail, signale la nécessité d'examiner en profondeur le rôle optimal du personnel recruté sur place dans les différentes missions, aujourd'hui et à l'avenir, et de vérifier si Affaires mondiales Canada fait le nécessaire pour maintenir en poste et perfectionner cette composante importante de son effectif. Le Ministère doit également veiller à ce que les employés recrutés sur place bénéficient d'un niveau de diligence adéquat en période de crise, y compris au moyen de consultations avec la ministre des Affaires étrangères, les chefs de mission et les ministères partenaires concernés.



Enfin, Affaires mondiales Canada doit être un lieu où tous les employés se sentent en sécurité et respectés, et où chacun comprend que les inconduites ou les actes répréhensibles, quels qu'ils soient, ne sont en aucun cas tolérés. La création récente du Bureau de l'ombud du mieux-être, qui offrira à l'ensemble du personnel un guichet unique pour obtenir de l'information et du soutien afin de résoudre les problèmes liés au milieu de travail, constitue un nouvel investissement important dans le mieux-être de tous les employés. Le Ministère prend également des mesures supplémentaires pour appuyer l'écosystème et les processus par lesquels les allégations d'actes répréhensibles et d'inconduites sont reçues, examinées et traitées. À l'été 2023, tout en prenant les mesures requises pour protéger les renseignements personnels, le Ministère commencera à rendre compte régulièrement et de manière transparente au personnel des allégations d'actes répréhensibles et des mesures prises à la suite de ces allégations. Une culture organisationnelle positive et axée sur les personnes, fondée sur la confiance, le respect, la fierté du travail accompli et la confiance envers les dirigeants, doit être un principe fondamental d'Affaires mondiales Canada aujourd'hui et à l'avenir.

## b) Comment?

### Recrutement

- Affaires mondiales Canada doit améliorer ses processus de recrutement et de dotation en personnel en vue de disposer de l'expertise nécessaire pour promouvoir et protéger les intérêts des Canadiens et de mieux représenter la société canadienne. Le Ministère devrait modifier son approche de recrutement postsecondaire et entreprendre des actions de sensibilisation dans tout le Canada. Il pourrait ainsi cibler les compétences nécessaires à l'exécution de ses différents mandats, en mettant l'accent sur les populations sous-représentées et une représentation géographique plus large. Les efforts de recrutement devraient donner de meilleurs résultats en matière de représentativité et plus particulièrement compter un plus grand nombre de Canadiens noirs, autochtones et handicapés. Ces 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<sup>25</sup>. Le Ministère dispose d'un effectif extrêmement qualifié, tant à Ottawa qu'à l'étranger, mais le contexte mondial de plus en plus complexe exige une expertise accrue dans tous les domaines et secteurs d'activité afin d'appréhender et d'analyser les nouveaux défis, les nouvelles possibilités et les nouvelles crises, et d'y réagir. Les compétences spécialisées peuvent souvent être renforcées par les connaissances linguistiques de la population multiculturelle du Canada, dont Affaires mondiales Canada devrait faire un meilleur usage. Dans le même ordre d'idées, le travail entrepris à Affaires mondiales Canada attire de nombreux professionnels et experts, mais trop souvent le Ministère ne dispose pas de points d'entrée pour les intégrer en cours de carrière. Des échanges bilatéraux et davantage de possibilités

---

<sup>25</sup> Cette directive provient d'un message récent des sous-ministres à tout le personnel.



de recrutement latéral pourraient représenter des solutions à ce problème. Les processus existants de gestion de l'effectif doivent également mieux repérer, documenter et exploiter le large éventail d'expertise qui existe déjà parmi les employés.

## Formation

- **Le bilinguisme comme élément fondamental.** La prestation de services dans les deux langues officielles est une obligation juridique, mais l'image d'un Canada bilingue à l'étranger 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 Canada. Le Ministère devrait tout mettre en œuvre pour tirer davantage parti du bilinguisme comme atout indéniable de l'engagement international du Canada. Par conséquent, les cadres supérieurs de l'ensemble du Ministère devraient être tenus responsables d'assurer l'utilisation égale du français et un milieu de travail bilingue, en plus de promouvoir la diplomatie francophone, tant à l'administration centrale que dans le réseau des missions à l'étranger. Comme mesure clé pour promouvoir le bilinguisme au sein d'Affaires mondiales Canada et respecter le projet de loi C-13, la Loi visant l'égalité réelle entre les langues officielles du Canada, le Ministère devrait centraliser et élargir l'accès à la formation en langues officielles pour les employés, sans égard à leur groupe professionnel. Il devrait également augmenter le nombre de postes de niveau supérieur pour lesquels le bilinguisme est essentiel conformément à la directive du Secrétariat du Conseil du Trésor dont l'entrée en vigueur est prévue en avril 2024.
- **Renforcer les capacités en langues étrangères.** Le Ministère devrait immédiatement s'efforcer de rehausser son taux de conformité pour les postes désignés nécessitant des compétences en langue étrangère, encourager l'apprentissage et le maintien des langues étrangères, et mettre davantage l'accent sur les compétences linguistiques qui répondent aux besoins de l'organisation, tant à l'administration centrale que dans les missions, lors de l'examen des candidatures au cours du processus d'embauche, à tous les niveaux et pour tous les employés. La formation en langues étrangères des nouvelles recrues du service extérieur dans le cadre de leur intégration, le cas échéant, combinée à une formation continue tout au long de la carrière et à de multiples affectations dans des missions où leurs compétences en langues étrangères sont requises, pourrait contribuer à approfondir et à maintenir à long terme les capacités essentielles en langues étrangères.
- **Accroître l'efficacité des ressources consacrées à la formation.** L'Institut canadien du service extérieur (qui pourrait être renommé l'Institut d'apprentissage d'Affaires mondiales Canada) est une ressource qui gagnerait à être mieux exploitée. Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour assurer que toutes les ressources consacrées à la formation concordent avec les priorités actuelles et futures du Ministère, et cette harmonisation devrait être revalidée périodiquement. Le mentorat, l'encadrement, le jumelage et la création de communautés de pratique devraient faire partie intégrante de la culture de formation d'Affaires mondiales Canada. Il faudrait explorer des moyens de promouvoir



l'échange de ressources de formation en ligne et d'autres ressources avec les partenaires du Canada aux vues similaires.

### Perfectionnement professionnel

- Bien que le Ministère dispose déjà d'un effectif hautement qualifié, il doit **améliorer les mécanismes de planification des carrières, de promotion, d'affectation et de gestion des talents** afin de s'assurer qu'il conserve les compétences actuelles et futures dont il a besoin. Il devrait renforcer et étendre le rôle du Secteur des ressources humaines afin qu'il adopte une approche plus stratégique et plus active pour répondre aux besoins du Ministère, promouvoir les talents grâce à une bonne planification des carrières et à des affectations ciblées (y compris des missions difficiles), et mieux définir et appliquer la permutation, le tout en tenant compte de l'Analyse comparative entre les sexes Plus (ACS Plus). Toutes les nouvelles recrues du service extérieur seront appelées à effectuer au moins une de leurs deux premières affectations à l'étranger dans une mission difficile et seront encouragées à suivre une formation en langues étrangères. Le Secteur des ressources humaines renouvelé guiderait les employés en repérant les possibilités d'affectation ciblées à l'étranger et les possibilités de carrière à l'administration centrale, y compris pour les employés qui ne font pas partie du service extérieur. Il permettrait également d'améliorer les évaluations du rendement et de les lier aux exercices d'affectation et de promotion. Tous les efforts doivent être déployés pour donner aux employés des confirmations rapides de leur affectation, afin que leur famille et eux-mêmes puissent s'installer à leur lieu d'affectation pendant la période estivale, compte tenu de la nécessité pour les enfants d'âge scolaire d'être présents pour la rentrée.
- **Étudier les possibilités de gérer de manière intégrée les employés de tous les groupes professionnels** en vue d'offrir de véritables possibilités de perfectionnement et d'avancement professionnels. Il pourrait s'agir d'examiner avec plus de souplesse les occasions qui s'offrent à l'étranger pour les employés qui possèdent les compétences nécessaires et qui s'intéressent à une carrière internationale. Un examen de la classification des postes à différents niveaux pourrait être mené pour s'assurer que le Ministère dispose d'un bon équilibre entre les postes du service extérieur et ceux des autres groupes professionnels. Des outils et des processus de gestion des talents pourraient aussi être mis en place pour améliorer l'avancement professionnel à tous les niveaux et au sein de tous les groupes. Des exercices réguliers de recrutement interne latéral entre le service extérieur et d'autres groupes professionnels pourraient également permettre aux employés d'adapter leur carrière en fonction de leur situation changeante.

### Conditions de travail à l'étranger

- Les **Directives sur le service extérieur (DSE)** sont un ensemble d'indemnités et de prestations destinées à appuyer les employés et leur famille pendant la durée de leur affectation à l'étranger. Elles ont grand besoin d'être mises à niveau. Affaires mondiales Canada a l'intention de plaider vigoureusement en faveur de la modernisation des DSE lors de la prochaine négociation entre l'employeur et les



agents négociateurs à l'automne 2023. Le Ministère a déjà commencé à examiner les directives pour éclairer ce processus, plus particulièrement les avantages fournis dans une perspective intersectionnelle et antiraciste, en fonction du genre, de l'ACS Plus et des réalités familiales, en particulier pour les femmes et les employés 2ELGBTQI+ en poste à l'étranger.

- Les DSE n'ont pas été conçues pour tenir compte d'une pandémie ou des types de crises vécues par le personnel canadien en Ukraine et ailleurs. Pour assurer un soutien approprié au personnel pendant les crises et d'autres périodes extraordinaires, le Ministère examine activement des mécanismes qui pourraient permettre une intervention rapide et appropriée dans des situations extrêmes pour soutenir les employés et leur famille par l'entremise des DSE, ainsi que la prise d'autres mesures qui ne sont pas prévues dans les DSE.

### Employés recrutés sur place

- **Veiller à ce qu'Affaires mondiales Canada puisse attirer et maintenir en poste les meilleurs talents recrutés sur place.** Le bon fonctionnement et la continuité des programmes et des missions du Canada à l'étranger dépendent dans une large mesure de la qualité et du dévouement de son personnel recruté sur place. Le personnel recruté sur place possède une expertise en matière de compétences linguistiques et de sensibilité culturelle, des connaissances régionales, thématiques et techniques, ainsi qu'une mémoire institutionnelle qui est essentielle à la réalisation du mandat de la mission. Affaires mondiales Canada doit faire tout ce qui est nécessaire pour maintenir en poste et perfectionner cette composante clé de sa main-d'œuvre. Le Ministère devrait lancer un examen des salaires et des avantages sociaux du personnel recruté sur place afin de garantir des conditions de travail optimales, une rémunération concurrentielle, un traitement équitable et un niveau adéquat de protection et de soins, en particulier en période de crise. Les événements récents en Afghanistan, en Ukraine et au Soudan contribueront à définir l'éventail des options de soutien pour le personnel recruté sur place en temps de crise.

### Chefs de mission

- Les chefs de mission acquièrent une connaissance approfondie de leur pays d'accréditation, établissent de vastes réseaux ayant de grandes retombées et fournissent des conseils et des orientations sur des enjeux urgents d'ordre bilatéral ou international. Ils sont chargés des relations de l'ensemble du gouvernement du Canada avec leur pays d'accréditation et de la supervision administrative de tous les programmes fédéraux dans leurs missions. Afin d'optimiser l'efficacité des chefs de mission, le Ministère devrait :
- **Confirmer plus tôt les affectations des chefs de mission** afin d'améliorer la continuité des activités dans les missions, en plus d'assurer une plus grande prévisibilité en permettant aux familles qui les accompagnent de planifier leur déménagement (et donc de réduire au minimum les perturbations pour les enfants



en âge scolaire et d'optimiser les possibilités d'emploi pour les conjoints et conjointes).

- **Renforcer le rôle du chef de mission en tant que directeur général** pour qu'il soit mieux en mesure de coordonner et d'optimiser les résultats de l'ensemble des programmes et de favoriser une plus grande intégration des priorités. L'envoi d'une lettre de mandat par les sous-ministres au début des affectations pourrait contribuer à la clarté des priorités et de la reddition de comptes. Les chefs de mission devraient également avoir plus de latitude pour réaffecter les ressources en fonction de l'évolution des priorités. Durant toute crise majeure affectant les activités des missions, les chefs de mission doivent jouer un rôle de chef de file, entre autres en conseillant le sous-ministre et la ministre des Affaires étrangères afin d'orienter les décisions d'envergure comme l'évacuation du personnel ou la fermeture des missions.
- **Veiller à ce que les chefs de mission soient entendus** à titre de représentants du Canada à l'étranger ayant des connaissances et des points de vue uniques des pays et des organismes internationaux auprès desquels ils sont accrédités. À ce titre, on devrait continuer à les inviter à informer les ministres et le premier ministre au besoin. Ils devraient également avoir la possibilité de rencontrer régulièrement les autres chefs de mission de leur région. La pratique de réunir tous les chefs de mission tous les 2 ans devrait être maintenue.
- **Mettre en place un mécanisme de consultation périodique des anciens chefs de mission.** Les chefs de mission à la retraite et les autres anciens chefs de mission possèdent une grande sagesse et une expertise unique, accumulée au fil des décennies : le Ministère devrait continuer à en tirer parti.
- **Étudier la possibilité pour Affaires mondiales Canada d'obtenir le statut « d'employeur distinct<sup>26</sup> ».** Il s'agit là d'une recommandation phare du conseil consultatif externe qui mérite d'être sérieusement étudiée. Le travail à l'étranger dans le réseau des missions du Canada dans le monde pose indéniablement des défis particuliers et le passage au statut d'employeur distinct pourrait aider Affaires mondiales Canada à y répondre plus efficacement. Le département d'État aux États-Unis, par exemple, bénéficie du statut d'employeur distinct. Cependant, contrairement au département d'État, qui se concentre sur les fonctions diplomatiques classiques, Affaires mondiales Canada englobe la fonction de politique commerciale et le Service des délégués commerciaux du Canada, ainsi

---

<sup>26</sup> Le Conseil du Trésor du Canada est l'employeur de la fonction publique fédérale, dont Affaires mondiales Canada fait partie. Le terme « employeur distinct » fait généralement référence aux agences qui sont leur propre employeur en vertu de l'annexe V de la Loi sur la gestion des finances publiques. Elles disposent habituellement de leur propre pouvoir de nomination et de dotation conféré par leur loi habilitante et élaborent leurs propres régimes de gestion des ressources humaines. Elles ne partagent pas les systèmes de classification des emplois avec le reste de la fonction publique, elles mènent leurs propres négociations avec les employés syndiqués et déterminent les niveaux de rémunération des employés non syndiqués dans le cadre d'un mandat approuvé par le président du Conseil du Trésor et soumis à l'approbation finale du Conseil du Trésor.



que toutes les responsabilités en matière de politique et de programme de l'ancienne Agence canadienne de développement international<sup>27</sup>. Il en résulte un effectif très hétérogène, composé de plusieurs groupes professionnels différents, régis par des conventions collectives et des conditions d'emploi différentes. S'il est vrai que le mode de vie permutant du service extérieur est unique, il ne faut pas oublier que seuls 26 % des employés canadiens actuels d'Affaires mondiales Canada occupent des postes au sein du service extérieur. Même si ce chiffre devait augmenter, il est probable que la composante « service extérieur » restera minoritaire au sein de l'effectif canadien du Ministère.

- **Si le statut d'employeur distinct n'est pas souhaitable ou ne peut pas être obtenu, il convient de travailler dans les cadres existants afin qu'Affaires mondiales Canada puisse gérer son personnel de manière optimale.** Il existe des marges de manœuvre dans les cadres administratifs des ressources humaines, les cadres financiers et autres, et si le statut d'employeur distinct n'est pas adéquat pour Affaires mondiales Canada, ce dernier devrait utiliser au maximum ces marges de manœuvre.

#### 4.4. Veiller à ce qu'Affaires mondiales Canada dispose des outils, des processus et de la culture nécessaires pour prospérer

##### a) Pourquoi?

Que ce soit au Canada ou à l'étranger, l'effectif du Ministère doit être en mesure de fournir les meilleurs services et conseils, à tout moment et en tout lieu, de manière éclairée, compétente et sûre. La modernisation des processus et des outils est un élément important d'une culture organisationnelle efficace, efficiente et centrée sur les personnes. Les fonctions habilitantes, comme le réseau informatique du Ministère, et les processus opérationnels doivent être harmonisés avec la vision et les objectifs ambitieux de l'organisation, y compris lorsque les objectifs changent pour tenir compte de l'évolution du contexte international.

Les systèmes numériques et les autres systèmes de gestion de l'information et de technologie de l'information (GI-TI) du Ministère vieillissent rapidement. Les membres du personnel d'Affaires mondiales Canada le constatent chaque jour, alors que la menace réelle des cyberattaques menées par des États et des acteurs qu'ils parrainent ne cesse de croître. Bien que des investissements aient été réalisés ces dernières années pour mieux servir les Canadiens, tels que la mise en place du Système de gestion des cas des services consulaires et du Système des contrôles à l'exportation et à l'importation, les fonctionnalités du système de GI-TI continuent de poser problème dans l'ensemble de l'organisation, et en particulier dans les missions à l'étranger. L'infrastructure et la prestation de services de GI-TI doivent être continuellement

---

<sup>27</sup> Aux États-Unis, les fonctions exercées par Affaires mondiales Canada sont réparties entre le département d'État, le Bureau du représentant américain au commerce, certains services du département du Commerce et l'Agence des États-Unis pour le développement international.



maintenues, mises à niveau et améliorées pour suivre l'évolution rapide des technologies et des menaces.

Outre la nécessité de moderniser les technologies de l'information et les outils, la culture ministérielle doit également évoluer. La simplicité est préférable. Le Ministère doit en faire davantage pour s'attaquer aux politiques rigides et lourdes, et aux processus opérationnels qui entravent l'efficacité et l'innovation. S'il est facile de pointer du doigt d'autres intervenants, dans les faits, une grande partie des contraintes qui entravent le fonctionnement d'Affaires mondiales Canada ont leurs origines à l'interne. Le Ministère doit repenser la manière dont il gère les risques, y compris les conséquences involontaires d'une culture ministérielle trop peu encline à prendre des risques. Les niveaux d'examen, tant verticaux qu'horizontaux, devraient être revus, notamment en ce qui a trait à leur effet sur l'efficacité de la prise de décision. Le personnel doit avoir la faculté d'agir pour faire ce qui s'impose à tous les niveaux de responsabilité. Cela signifie que la haute direction doit faire davantage confiance au jugement des membres du personnel; cela suppose également que les employés doivent accepter une plus grande responsabilité pour agir dans l'intérêt public.

## b) Comment?

- **Investir dans les éléments essentiels de la GI-TI et des fonctions numériques d'Affaires mondiales Canada, y compris des architectures et des réseaux infonuagiques modernes.** Cela permettrait de libérer les capacités de transformation des nouvelles technologies, tout en garantissant les plus hauts niveaux de cybersécurité. La transformation du modèle d'exploitation de la GI-TI accélérerait également la modernisation des services et la mise en œuvre des fonctions numériques dans l'ensemble d'Affaires mondiales Canada. En outre, ceci favoriserait l'efficacité des opérations, l'échange de renseignements et l'accès à des données de qualité, ce qui aiderait le Ministère à mieux exécuter ses programmes. Tout cela est nécessaire alors que les défis et les possibilités découlant de l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique passent au premier plan et que de nouvelles applications voient le jour presque quotidiennement, avec des conséquences importantes pour le maintien de l'intégrité et de la sécurité des systèmes centraux de GI-TI.
- **Moderniser et transformer la plateforme de subventions et de contributions** du Ministère qui fournit près de 4,3 milliards de dollars par an pour soutenir les objectifs du gouvernement du Canada. Cette modernisation doit permettre de mesurer efficacement les résultats et d'en rendre compte afin que les Canadiens aient la certitude que leurs impôts servent à financer des programmes efficaces qui rendent le monde plus sûr, plus juste et plus équitable. Elle permettrait également aux intervenants externes d'avoir une meilleure idée des dépenses d'Affaires mondiales Canada et d'être en mesure de mieux prévoir les processus de financement.
- **Améliorer le soutien numérique international et la prestation de services de GI-TI.** Cela est essentiel pour que les employés d'Affaires mondiales Canada puissent communiquer entre eux et avec le public, accéder aux renseignements,



aux données et aux archives dont ils ont besoin, et accomplir leur travail de manière efficace, efficiente et sécurisée n'importe où et n'importe quand. Le Ministère devrait moderniser son modèle de soutien aux services numériques et renforcer le soutien technique dans les missions et à l'administration centrale en ajoutant des ressources numériques et techniques qualifiées, et en améliorant l'accès aux réseaux classifiés dans les missions. Ces mesures devraient être associées à une formation accrue en matière de cybermenaces, en particulier pour le personnel des missions.

- **Mettre en place un centre d'expertise sur les données.** Cela permettrait d'obtenir des données et des informations factuelles dans tous les secteurs d'activité, d'établir des normes de gouvernance des données et d'améliorer la cohérence à l'échelle du Ministère. Le recrutement, la formation et le développement continu de l'expertise liée aux données, aux nouvelles technologies et aux systèmes de pointe devraient servir à rehausser l'utilisation et la connaissance des données dans l'ensemble de l'organisation. Tous les employés du Ministère devraient être en mesure de comprendre, de visualiser et de communiquer des données pour appuyer l'élaboration de politiques de prévention, la collecte de renseignements et d'informations, la diplomatie publique, les négociations commerciales et autres, les services consulaires, les interventions humanitaires, le suivi des résultats en matière de développement et d'autres domaines essentiels.
- **Améliorer la gestion du savoir.** Une infrastructure et des pratiques simplifiées d'échange de connaissances sont essentielles pour améliorer la capacité des employés à échanger et à recueillir des connaissances dans l'ensemble du Ministère, y compris sur des réseaux sécurisés. Il ne s'agit pas tant d'un projet informatique que d'un changement de culture qui est proposé ici : bien que le passage à l'utilisation de la plateforme SharePoint de Microsoft progresse, Affaires mondiales Canada fonctionne encore largement par courriel plutôt que sur des plateformes de collaboration ou d'échange de connaissances. Affaires mondiales Canada devrait devenir une organisation qui apprend plus systématiquement de ses expériences institutionnelles et de l'expérience de ses employés, et qui rend ce savoir facilement accessible aux autres membres du Ministère (et de l'ensemble du gouvernement, si les protocoles de classification le permettent). Les recommandations du conseil consultatif externe sur la gestion du savoir ont inclus la nomination d'un cadre supérieur comme champion à cet égard et l'élaboration d'un système de gestion du savoir. Dans un premier temps, l'accent sera mis sur le personnel (« savoir à qui demander »), puis d'autres éléments importants devront être pris en considération, comme les négociations commerciales et la situation en Chine (« savoir de quoi il s'agit »), ainsi que les processus opérationnels clés d'Affaires mondiales Canada (« savoir comment faire »).
- **Établir une culture et des pratiques de réaffectation des ressources.** Affaires mondiales Canada croule sous le poids de ses processus de planification, mais peine à réaffecter ses ressources en fonction des nouvelles priorités du Canada. En 2023, le sous-ministre du Commerce international dirige un examen de la viabilité



financière afin d'avoir une meilleure idée de la manière dont Affaires mondiales Canada utilise ses ressources. Le processus de planification budgétaire du Ministère devrait être revu en fonction des résultats de cet examen. Chaque secteur a déjà été invité à trouver des façons de réduire de 5 % ses activités discrétionnaires, en vue de libérer des ressources qui pourraient être consacrées à de plus grandes priorités ministérielles. À plus long terme, Affaires mondiales Canada devrait s'efforcer de réorienter jusqu'à 10 % de son personnel et de ses dépenses discrétionnaires tous les 3 ans, puisque les priorités du Canada évoluent avec le contexte mondial. En temps voulu, un examen des structures organisationnelles d'Affaires mondiales Canada sera également nécessaire afin de déterminer, entre autres, si le rapport actuel entre les cadres et le personnel subalterne est optimal.

- **Procéder à un examen immédiat de la bureaucratie et explorer le potentiel des nouvelles technologies pour aider le personnel à travailler de façon plus judicieuse.** À court terme, Affaires mondiales Canada procédera à un examen approfondi des exigences en matière d'administration et d'établissement de rapports dans l'ensemble du Ministère, ce qui comprend les différents niveaux d'examen, en accordant une attention particulière au fardeau indu imposé aux missions à l'étranger. L'objectif consiste à mettre en place des processus organisationnels qui donnent plus de latitude aux employés à tous les échelons, en adoptant une prise de risque judicieuse. Il est nécessaire d'apprendre à faire confiance, d'accepter la possibilité de l'échec et d'assumer la responsabilité de cet échec lorsqu'il se produit, ainsi que d'intervenir de façon appropriée en mettant l'accent sur l'apprentissage au besoin. Enfin, les nouvelles technologies, comme l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique, devraient être évaluées en fonction des besoins d'Affaires mondiales Canada afin de déterminer si elles peuvent améliorer la prestation de services, la cybersécurité et l'efficacité opérationnelle.



## 5. Résumé des recommandations

### **CHAMP D'ACTION 1 : Acquérir une nouvelle expertise en matière d'enjeux internationaux cruciaux pour l'avenir du Canada et renforcer la capacité de prévoir et de gérer les crises prolongées**

Renforcer les **capacités en matière de politiques concernant le lien entre les changements climatiques, la sécurité énergétique et les minéraux critiques** pour bien positionner le Canada pour l'avenir sur la scène internationale.

**Élargir les capacités et les mandats** des unités existantes chargées **des questions numériques et liées à la cybersécurité** en mettant l'accent sur la science et la technologie, l'intelligence artificielle et les mégadonnées.

**Créer un pôle ouvert de politiques qui soit en mesure d'effectuer des analyses, des alertes et des prévisions de qualité, fondées sur des données probantes.**

**Accroître la capacité de prévoir et de gérer la réponse pangouvernementale aux crises géopolitiques et sécuritaires**

### **CHAMP D'ACTION 2 : Renforcer la capacité du Canada à exercer une influence en augmentant sa présence à l'étranger notamment aux tables multilatérales**

**Renforcer la présence dans les instances internationales** qui comptent le plus pour le Canada, en commençant par les Nations Unies.

**Renforcer la présence dans les pays clés du G20 et dans d'autres pays d'importance stratégique.**

**Élaborer et mettre en œuvre un mécanisme permettant de réexaminer et de rééquilibrer régulièrement la présence à l'étranger.**

**Utiliser des moyens novateurs de faire valoir les intérêts du Canada à l'étranger** (bureaux virtuels, ambassadeurs itinérants, consuls honoraires supplémentaires).

**Renforcer la communication et la défense des intérêts** afin d'atteindre plus efficacement les Canadiens et les parties intéressées au pays et à l'étranger.

**Optimiser l'utilisation du pouvoir de convaincre et de la diplomatie publique à l'étranger**, notamment par l'entremise de la diplomatie scientifique, sportive, universitaire et culturelle.

### **CHAMP D'ACTION 3 : Veiller à ce qu'Affaires mondiales Canada compte un personnel hautement qualifié, bilingue, diversifié, en santé et capable de produire des résultats de calibre mondial pour les Canadiens**

**Améliorer le processus de recrutement, la formation et le perfectionnement professionnel**, y compris en renforçant le rôle du Secteur des ressources humaines, en améliorant la planification de carrière et la gestion des talents, en veillant à ce que les ressources consacrées à la formation concordent avec les priorités, et en repensant le processus de recrutement postsecondaire ainsi que les processus d'échanges et d'emploi latéral.

**Augmenter le nombre d'employés du service extérieur** dans les bassins de candidats afin de créer une plus grande souplesse pour l'embauche.

Renforcer la formation en langues officielles et **promouvoir l'utilisation du français.**

**Promouvoir et encourager la maîtrise des langues étrangères dans les pays d'importance stratégique pour le Canada.**



Veiller à ce que les **Directives sur le service extérieur** soient mieux adaptées aux familles canadiennes modernes et aux réalités du service à l'étranger, aujourd'hui et à l'avenir, y compris en période de crise.

**Soutenir davantage les employés recrutés sur place**, notamment pour attirer et maintenir en poste les meilleurs talents, et les appuyer en période de crise.

Renforcer le **rôle des chefs de mission** et tirer pleinement parti de ceux-ci.

Étudier la possibilité qu'Affaires mondiales Canada ait le statut d'**employeur distinct**.

#### **CHAMP D'ACTION 4 : Veiller à ce qu'Affaires mondiales Canada dispose des outils, des processus et de la culture nécessaires pour prospérer**

**Moderniser les services, l'infrastructure et les outils numériques et de GI-TI d'Affaires mondiales Canada**, y compris au moyen d'architectures et de réseaux infonuagiques modernes.

**Moderniser les outils et les processus** qui sous-tendent le versement annuel de **subventions et contributions** de 4,3 milliards de dollars dans le cadre des programmes d'Affaires mondiales Canada.

**Mettre en place un centre d'expertise sur les données** afin d'obtenir des données et des renseignements factuels dans tous les secteurs d'activité.

**Améliorer la gestion du savoir** dans l'ensemble de l'organisation afin qu'Affaires mondiales Canada puisse apprendre davantage de son propre personnel et de ses expériences.

**Établir une culture et des pratiques de réaffectation des ressources** afin d'être en mesure de répondre aux nouveaux défis et aux nouvelles possibilités de façon continue.

**Simplifier les processus bureaucratiques en procédant à un examen immédiat de la bureaucratie**, en encourageant l'innovation et la prise de risques avisés et en explorant les possibilités d'utiliser de nouvelles technologies pour aider le personnel à travailler de façon plus judicieuse.

## 6. Mise en œuvre

Ce document de travail présente des recommandations clés sur les moyens de faire en sorte qu'Affaires mondiales Canada serve la population canadienne plus efficacement aujourd'hui et à l'avenir. Toutefois, comprendre ce qu'il faut faire ne représente qu'une facette de la solution. La plupart des plans de transformation institutionnelle échouent, non pas parce que les recommandations étaient erronées, mais plutôt parce qu'elles n'ont pas été mises en œuvre comme il se doit ou dans leur intégralité.

Le sous-ministre des Affaires étrangères devrait se voir confier la responsabilité globale de veiller à la réussite de l'initiative *l'Avenir de la diplomatie : Transformer Affaires mondiales Canada*, et les progrès réalisés en la matière devraient constituer un élément clé de son entente annuelle de gestion du rendement.

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international du Sénat publiera en décembre 2023 un rapport à la suite de son étude sur « le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires



mondiales Canada ». Le Ministère étudiera ce rapport et les recommandations qui y seront formulées et adaptera ses plans au besoin.

Pour lancer la phase de mise en œuvre de cette initiative, le sous-ministre des Affaires étrangères a déjà nommé un cadre supérieur, Antoine Chevrier, dirigeant principal de la transformation, pour superviser le processus de changement pendant une période initiale de 3 ans (2023-2026). M. Chevrier rendra compte directement au sous-ministre des Affaires étrangères et, à travers une structure matricielle, aux sous-ministres du Commerce international et du Développement international.

Le dirigeant principal de la transformation devrait avoir les pouvoirs suivants :

- Mettre en place une équipe de transformation multidisciplinaire au début du mois de juin 2023, dotée d'une expertise pertinente et de connaissances approfondies sur le fonctionnement du Ministère dans tous ses aspects, afin de mener le processus de transformation (p. ex. gestion de projet, ressources humaines, volet numérique, communications et gestion des connaissances); et créer un plan de mise en œuvre complet, comprenant des jalons et des critères de mesure du rendement, d'ici le 1<sup>er</sup> septembre 2023.
- Créer un groupe de réflexion composé d'employés de divers horizons et de tous les échelons au sein du Ministère afin de rédiger, avant la fin de 2023, un énoncé concis des valeurs et de la culture organisationnelles, afin que cet énoncé serve en quelque sorte de phare pour l'ensemble du personnel d'Affaires mondiales Canada.
- Veiller à ce que la mise en œuvre soit suivie de près, que des corrections soient apportées si nécessaire et que les progrès soient communiqués à intervalles réguliers aux partenaires et aux intervenants, y compris au personnel, aux autres ministères, au monde universitaire et au public canadien.
- Rendre compte tous les six mois à la ministre des Affaires étrangères des progrès accomplis, en accordant une attention particulière aux questions de santé et de mieux-être du personnel et à la mesure dans laquelle Affaires mondiales Canada joue efficacement son rôle de chef de file pangouvernemental en matière d'engagement international.

Pour que les recommandations figurant dans le présent document de travail soient appliquées avec succès, il faudra affecter de nouvelles ressources et procéder activement à des réaffectations des ressources financières existantes. Comme il a été mentionné plus tôt, le Ministère a déjà entamé un important exercice de réaffectation et est en train de mettre des processus en place pour procéder à de tels exercices de manière continue, en fonction des circonstances. Dans l'ensemble, il faut trouver des mesures incitatives à tous les échelons du Ministère pour récompenser la prise en compte des coûts en faveur du concept plus vaste d'harmonisation stratégique.