



# Évaluation du Programme des affaires consulaires – Rapport sommaire

## Pourquoi est-ce important?

Le Programme des affaires consulaires vise à aider les Canadiens à se préparer à effectuer un voyage sécuritaire et responsable à l'étranger en leur donnant les tout derniers renseignements et conseils de voyage. Il a également pour mandat d'offrir des services réguliers et de l'aide d'urgence aux Canadiens en détresse à l'étranger.

Le Programme est exécuté par la Direction générale de la politique consulaire, la Direction générale des opérations consulaires et un réseau de plus de 250 points de service à l'étranger. La Direction des communications consulaires et des voyages et la Direction générale de la planification ministérielle, de la finance et de la technologie de l'information sont également des acteurs clés d'Affaires mondiales Canada pour exécuter le Programme des affaires consulaires.

- **Portée de l'évaluation :** 2012-2013 à 2016-2017
- **Date d'achèvement de l'évaluation :** Mai 2017
- **Coût d'exécution du programme pour l'AF 2016-2017 :** 137 M\$
- **Équivalents temps plein :** 387
- **Points de service et de prestation :** 250
- **Méthode d'évaluation :** 130 entrevues avec des intervenants clés, sondage auprès du personnel consulaire dans les missions (n=402), examen des documents et des données, visites sur place dans 12 missions et comparaisons internationales.

## Aspects évalués

- Pertinence des cadres juridiques et stratégiques nationaux et étrangers actuels
- Efficience et efficacité de la prestation des services consulaires et de la gestion des cas à l'AC et à la mission
- Efficacité de la structure de prise de décisions et de gouvernance consulaire actuelle
- Efficience de l'affectation des ressources consulaires (financières et humaines)
- Pertinence, efficience et efficacité des stratégies de communication et de sensibilisation actuelles
- Pertinence et utilisation des mesures de rendement et des stratégies d'atténuation des risques actuelles

## Exemples de questions posées lors de l'évaluation

- Existe-t-il des lacunes dans les politiques, traités et conventions en vigueur en ce qui concerne les affaires consulaires qui nuisent au travail consulaire?
- Quels ont été quelques-uns des principaux défis dans la prestation des services et de l'aide consulaires aux Canadiens?
- Comment décririez-vous la collaboration que vous avez avec la Direction générale de la politique consulaire et la Direction générale des opérations consulaires?
- Les ressources financières et humaines de votre mission ou direction suffisent-elles pour exécuter le programme consulaire?
- De quelle façon le Programme tire-t-il parti des technologies de l'information dans ses efforts pour sensibiliser les Canadiens?
- Comment faites-vous rapport des résultats de votre travail consulaire? Disposez-vous de lignes directrices précises, d'exigences claires et d'outils pour rendre compte de vos résultats?

## Ce que l'évaluation a révélé

- **Le Plan consulaire du XXI<sup>e</sup> siècle a permis aux missions de simplifier leurs priorités et de justifier leurs activités de sensibilisation, mais le manque de formation pertinente et de ressources humaines et financières adéquates a empêché certaines d'entre elles de mener les activités prévues et de remplir leurs engagements.** La mise en œuvre complète du plan a surtout été difficile dans les missions touchées par l'autorisation de voyage électronique et celles situées dans des pays éloignés exigeant un long déplacement.
- **Vu l'absence d'un mécanisme de coordination formel en matière de financement et d'affectation des ressources entre le programme géographique et consulaire, il est difficile de comparer et de quantifier les écarts dans la charge de travail de chaque mission, ainsi que les besoins réels en dotation par rapport aux perceptions.** Le Programme a tenté de se doter d'une « méthode d'affectation des ressources », mais l'absence de sources de données quantitatives cohérentes et fiables ne permet pas de mettre cette méthode en pratique. En outre, le programme consulaire n'est pas toujours en mesure d'apporter des solutions permanentes aux manques de ressources cernés à chaque mission, puisque la réponse aux besoins en ressources doit être coordonnée et approuvée par les directions géographiques.
- **La répartition fonctionnelle et physique des principaux éléments consulaires** (politique et opérations, communications, gestion de l'information et technologie de l'information) **entre trois secteurs et diverses directions a nui à la gestion efficace et efficiente des affaires consulaires en tant que programme unique.** Au cours des cinq dernières années, le Programme a fait l'objet de changements structurels et organisationnels qui ont permis de simplifier certaines de ses fonctions et de les consolider avec celles du Ministère. Cependant, ces changements organisationnels n'ont pas toujours été appuyés par la création de mécanismes de gouvernance et de procédures décisionnelles. Le personnel du Programme fait état d'un manque de mécanismes de coordination efficaces entre les politiques et les opérations, ainsi que de problèmes de communication interne avec les secteurs des communications et de la gestion de l'information/technologie de l'information.
- **Le Programme s'est doté d'un certain nombre d'outils et de produits novateurs pour communiquer avec les Canadiens voyageant, vivant et travaillant à l'étranger. Malgré cela, l'absence d'une stratégie de communication et de sensibilisation externe détaillée a contribué à l'incohérence des communications et des efforts de sensibilisation stratégique tant au Canada que sur le terrain.** Une stratégie de communications stratégiques a été élaborée par la Direction générale des communications consulaires et se veut évolutive, mais elle ne donne pas de marche à suivre précise pour mobiliser certains intervenants, ni d'activités, d'échéances et de résultats attendus détaillés. La stratégie ne précise pas de méthode consolidée pour mesurer le rendement ni d'indicateurs clairs et détaillés pour mesurer les progrès dans l'obtention des résultats escomptés. Ainsi, il n'existe actuellement aucun outil pour évaluer si les outils de sensibilisation répondent aux besoins des Canadiens ou réduisent le nombre de demandes de renseignements consulaires. Le Programme des affaires consulaires n'est donc pas en mesure de recueillir des données robustes dont l'analyse permettrait d'éclairer la planification stratégique.
- **Les lacunes des systèmes de collecte des données, ainsi que les données incohérentes offertes aux missions, minent la fiabilité des statistiques actuelles sur les affaires consulaires et des données de mesure du rendement.** Bien que le Programme compile des données provenant de diverses sources, l'équipe d'évaluation n'a rien trouvé qui prouve que ces données soient analysées et utilisées pour éclairer la prise de décisions. Les lacunes apparentes de certains systèmes de collecte de données, comme le Programme d'information sur la gestion des opérations consulaires, combinées à l'absence d'interopérabilité des systèmes actuels, ajoutent à l'ambiguïté des méthodes de reddition de comptes et de mesure du rendement.
- **L'absence de mécanisme efficace de suivi des données financières sur les revenus générés par les services spéciaux et ceux fournis pour Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada – y compris sur le nombre de prêts accordés et remboursés au titre du Fonds d'assistance aux Canadiens en difficulté – a rendu difficile l'établissement de rapports précis sur les revenus et l'exercice d'une gestion financière prudente.**

## Nos recommandations

**Recommandation 1 : Mettre à jour le Plan consulaire du XXI<sup>e</sup> siècle ou élaborer une nouvelle stratégie consulaire tenant compte de l'environnement consulaire en constante évolution et du besoin croissant de moderniser davantage la prestation des services consulaires.**

**Recommandation 2 : Réviser la méthode d'affectation des ressources consulaires pour s'assurer que les ressources sont affectées de façon appropriée aux sections consulaires dans les missions pour répondre aux besoins actuels et futurs en matière de services consulaires, dans des circonstances permanentes et temporaires, et soutenues par l'AC.**

**Recommandation 3 : Examiner la structure organisationnelle et la gouvernance des affaires consulaires actuelles pour assurer une bonne gestion du programme et une bonne coordination des principales fonctions consulaires : élaboration de politiques, gestion des cas et opérations, conseils de voyage et sensibilisation, ainsi que communications consulaires internes et externes.**

## Réponse et plan d'action liés au Programme

**Accepté.** Affaires mondiales Canada cherche constamment à s'ajuster au contexte international en évolution et met à jour la stratégie consulaire actuelle afin de continuer à améliorer les services qu'il offre aux Canadiens. Des travaux sont en cours pour faire progresser ce renouvellement, notamment dans les domaines suivants: Amélioration de la prestation des services, Amélioration des communications avec les Canadiens, Mise en place de mécanismes plus souples pour aider les clients vulnérables, Examen et mise à jour du réseau consulaire, Domaines d'intervention émergents. Le renouvellement de la stratégie renforcera le soutien à notre réseau consulaire afin de veiller à ce que les agents consulaires disposent des ressources nécessaires dans le contexte international actuel pour fournir des services opportuns et appropriés aux Canadiens. Il permettra de relever certains des nouveaux défis découlant du contexte des services consulaires en évolution et d'orienter les priorités consulaires du Canada pour les trois à cinq prochaines années.

**Accepté.** Les diverses façons dont les ressources consulaires des missions à l'étranger sont affectées doivent être réexaminées afin d'assurer que l'affectation future des ressources est appropriée et durable. L'examen portera sur les éléments suivants: 1) Une analyse exhaustive et une carte résultante du processus actuel d'affectation des ressources consulaires; 2) L'évaluation des options afin d'aller de l'avant en ce qui concerne l'affectation des ressources consulaires à l'étranger; 3) Le perfectionnement de la partie collecte quantitative et comparaison de la méthode d'affectation des ressources. Compte tenu des multiples centres de responsabilité offrant un soutien aux services consulaires, la gouvernance au sein de tous les intervenants sera renforcée dans les domaines du soutien aux programmes et du soutien aux services communs. Les nouveaux mécanismes de gouvernance seront établis de manière à mettre l'accent sur le soutien aux programmes et le soutien aux services communs. Une analyse sera également réalisée sur la façon d'élargir le modèle d'affectation des ressources.

**Accepté.** La structure de gouvernance du Programme des services consulaires sera examinée afin d'assurer que les responsabilités sont claires et que les objectifs sont conformes aux priorités ministérielles. Le Secteur des services consulaires (CFM) entreprendra les activités suivantes en vue d'améliorer la gestion du programme et la coordination des principales fonctions consulaires: 1) Examiner et valider les structures organisationnelles et de gouvernance actuelles du Programme des services consulaires; 2) Identifier les lacunes et/ou les possibilités de synergies dans la gouvernance et la structure organisationnelle du Programme des services consulaires; 3) Renforcer le soutien à notre réseau consulaire par l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie visant à améliorer les communications internes entre les directions générales de l'Administration centrale et les missions à l'étranger.

**Recommandation 4 : Élaborer une stratégie de communication et un plan de mise en œuvre détaillés qui tiennent compte des buts et des objectifs de communication, tant internes qu’externes, et qui précisent les échéances à respecter et les cibles à atteindre.**

**Accepté.** L’unité Communications consulaires et voyages élaborera une stratégie de communication et un plan de mise en œuvre détaillés, décrivant les priorités et les objectifs de communications internes et externes particuliers sur une période pluriannuelle, ainsi que les échéanciers et les cibles pour les campagnes et projets clés. La stratégie s’appuiera sur les stratégies et outils de communication actuels, intégrera des mécanismes pour assurer la mesure du rendement grâce à l’analyse des paramètres et des données des utilisateurs et introduira des pratiques exemplaires fondées sur des consultations avec les intervenants consulaires et les homologues consulaires internationaux. La stratégie sera examinée sur une base annuelle afin de permettre le perfectionnement continu des objectifs, des outils et des approches.

**Recommandation 5 : Améliorer la collecte de données afin d’améliorer la mesure du rendement et les systèmes de suivi financier qui éclairent la prise de décisions en matière de gestion.**

**Accepté.** Une stratégie globale sur les données visant à améliorer la mesure du rendement et le suivi des cas et des services est en cours d’élaboration. La stratégie appuiera les résultats visés et la prestation des services aux Canadiens et orientera la modernisation du système de gestion des cas actuel pour qu’il soit à la fois agile et adaptable en fonction de l’évolution des besoins opérationnels et de gestion/de l’organisation. La stratégie globale sur les données sera axée sur quatre éléments fondamentaux: Qualité des données, Intégration des données, Visualisation des données, Analyse des données. La Direction générale des affaires consulaires continuera de collaborer avec l’Unité des résultats et de l’exécution pour veiller à ce que les besoins en matière de rendement du programme et du Ministère soient comblés. Nous poursuivrons également notre collaboration avec d’autres programmes, comme le programme commercial, afin d’échanger les pratiques exemplaires liées à l’analyse et à l’intégrité des données et d’accroître l’échange des données.