

Évaluation du Programme des affaires consulaires



Rapport final

*Direction de l'évaluation de la diplomatie, du commerce et des affaires
corporatives (PRE)*

Affaires mondiales Canada

Septembre 2017



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

Canada

Ce rapport présente les principales constatations et recommandations découlant de l'évaluation du Programme des affaires consulaires. Les constatations visent à faire ressortir les points forts et les points à améliorer dans la prestation des services consulaires et l'aide aux Canadiens voyageant, travaillant et vivant à l'étranger.

Page

5

Résumé

Page

6

Aperçu du Programme

Page

8

Contexte consulaire

Page

11

Objectif et portée de l'évaluation

Page

12

Méthode d'évaluation

Page

14

Constatations

Page

35

Conclusion

Page

36

Recommandations

Abréviations

AGAC	Agent de gestion et des affaires consulaires
AGACA	Agent de gestion et des affaires consulaires adjoint
AMC	Affaires mondiales Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
AVE	Autorisation de voyage électronique
CAV	Conseils et avertissements aux voyageurs
CCE	Comité consultatif d'évaluation
CT	Conseil du Trésor
CVRC	Convention de Vienne sur les relations consulaires
EC	Employés canadiens à l'étranger
ERP	Employés recrutés sur place
ETP	Équivalent temps plein
FACD	Fonds d'assistance aux Canadiens en difficulté
GC	Gouvernement du Canada
GCF	Forum consulaire mondial
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GTCC	Groupe de travail sur les communications consulaires
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
JFM	Consulaire, sécurité et affaires légales
JLA	Droit criminel, de la sécurité et de la diplomatie
JLD	Affaires juridiques
JND	Opérations consulaires
JNO	Direction de la gestion des cas
JNOF	Direction de la gestion des cas – Unité des familles
JPD	Direction générale des politiques consulaires
JPP	Politiques et programmes consulaires
JSD	Sécurité et gestion des urgences
JSW	Planification et intervention d'urgence
JUS	Services juridiques AMC
LCD	Communications stratégiques
LCM	Communications consulaires et voyages
LDD	Communications ministérielles, numériques et consulaires
LGBTI	Lesbiennes, gais, bisexuels, transgenres et intersexués
MFSA	Ministre d'État
MP	Député
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PARD	Plan d'action pour la réduction du déficit
PE	Protocole d'entente
PIGOC	Programme d'information sur la gestion des opérations consulaires
RDPA	Réponse de la direction et plan d'action
ROCA	Inscription des Canadiens à l'étranger
SCM	Planification ministérielle, finance et technologie de l'information
SIA	Solutions d'affaires
SIAC	Systèmes consulaires
SID	Gestion de l'information et de la technologie (Bureau du dirigeant principal de l'information)
SMD	Sous-ministre délégué
SPC	Sécurité publique Canada
TIP	Politiques concernant les renseignements aux voyageurs
UCEV	Unité consulaire pour les enfants vulnérables

Résumé

Ce rapport présente les principales constatations et recommandations découlant de l'évaluation du Programme des affaires consulaires de 2017. Le Programme des affaires consulaires a pour mandat d'aider les Canadiens à se préparer eux-mêmes à voyager de façon sécuritaire et responsable à l'étranger en leur fournissant des renseignements exacts et à jour, et les conseils pertinents s'y rattachant; il a également pour mandat de fournir des services courants et de l'aide en cas d'urgence aux Canadiens à l'étranger. Par ailleurs, le Programme coordonne les mesures d'intervention du gouvernement du Canada en cas de situations d'urgence internationales et de situations de crise. Le Programme est exécuté par la Direction générale des politiques consulaires (JPD) et la Direction générale des opérations consulaires (JND) ainsi qu'un réseau de plus de 250 points de service situés à l'étranger. Les Affaires publiques (LCM) et la Direction générale de la planification ministérielle, de la finance et de la technologie de l'information (SCM) participent également à l'exécution du mandat consulaire.

Cette évaluation a pour but d'offrir à la haute direction d'Affaires mondiales Canada (AMC) une évaluation neutre et fondée sur des données probantes du rendement du Programme des affaires consulaires au cours de la période de cinq ans s'étant écoulée depuis sa dernière évaluation, soit en 2012, et de déterminer quels sont les points forts du Programme et les points qu'il y aurait lieu d'améliorer, et enfin de formuler des recommandations en ce sens. Conformément à la **Politique sur les résultats** du Conseil du Trésor entrée en vigueur en 2016, l'évaluation a été conçue de façon à viser les principaux points d'intérêt ou de préoccupation du Programme. Une méthode mixte a été adoptée en ayant recours à des données qualitatives et des données quantitatives pour répondre aux questions d'évaluation indiquées.

Que ce soit dans les missions d'AMC ou à l'Administration centrale (AC), le Programme des affaires consulaires est géré et exécuté par un personnel professionnel et dévoué tant dans les missions qu'à l'Administration centrale (AC) d'AMC. La séparation fonctionnelle et physique des principaux éléments consulaires (c.-à-d. politiques, aide consulaire/opérations de l'AC et la prestation des services dans les missions, les communications consulaires et les systèmes de GI-TI) entre les trois directions générales d'AMC et les diverses directions a des répercussions sur l'efficacité et l'efficience de la gestion des affaires consulaires à titre de programme.

Le Plan consulaire du XXI^e siècle (PCS), élaboré en 2013, présentait une vision et une stratégie s'échelonnant sur quatre ans et visant à moderniser le programme et les services consulaires du Canada. Ce plan, a-t-on indiqué, a aidé le personnel consulaire à l'AC et, en particulier, dans les missions, à mieux cerner les priorités et à mettre l'accent sur ces dernières de même qu'à justifier des activités de sensibilisation. La pleine mise en œuvre du plan n'a cependant pu être réalisée dans certaines missions en raison d'un manque de ressources humaines et financières supplémentaires.

Il n'a pas été possible, dans le cadre de cette évaluation, de comparer et de quantifier les besoins réels en matière de ressources dans les missions, étant donné l'absence d'une stratégie liée à l'affectation des ressources et le manque de données fiables en matière de mesure du rendement. L'absence d'un mécanisme officiel de coordination pour l'affectation des ressources entre le programme géographique et le programme consulaire a été identifiée comme étant un facteur empêchant une réponse rapide face aux nouvelles pressions exercées sur les services consulaires dans les missions.

Enfin, l'absence d'une stratégie externe de communications et de sensibilisation détaillée et le manque de mécanismes de suivi et de rétroaction, ont eu une incidence sur la cohérence des communications et des activités stratégiques de sensibilisation tant au Canada que sur le terrain.

Recommandations découlant de l'évaluation:

1. Mettre à jour le Plan consulaire du XXI^e siècle (PCS) 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.
2. Réviser le modèle d'affectation des ressources consulaires pour veiller à ce que les sections consulaires aux missions obtiennent le soutien et les ressources nécessaires pour répondre aux besoins temporaires et à long terme en matière de services consulaires.
3. Réviser 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.
4. Élaborer une stratégie de communication détaillée et un plan de mise en œuvre, en tenant compte des buts et objectifs de communication tant internes qu'externes, ainsi qu'en précisant les cibles à atteindre et les échéances à respecter.
5. Améliorer la mesure du rendement et concevoir des systèmes de suivi financier pour soutenir la collecte de données fiables qui viennent éclairer les décisions de gestion.

Survol du Programme

Survol du Programme consulaire

La prestation des services consulaires se fait selon un processus axé sur la personne : il suppose une interaction directe entre clients et personnel consulaire dans les missions à l'étranger et à l'AC. Il s'agit du seul service d'AMC étant directement fourni aux Canadiens et à leurs familles. L'aide consulaire donnée aux Canadiens à l'étranger découle d'une prérogative royale en matière d'affaires étrangères étant énoncée dans la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international L.R.C. (1985)*. En vertu de cette loi, Affaires mondiales Canada (AMC) a le pouvoir de fournir des services consulaires et une aide aux Canadiens à l'étranger au nom du gouvernement du Canada; le ministre des Affaires étrangères peut, à sa discrétion, décider du niveau de service de l'aide consulaire accordée. Les services consulaires du Canada sont aussi orientés en fonction de la Charte des services consulaires du Canada et d'un ensemble de politiques ministérielles en matière consulaire et de normes de services.

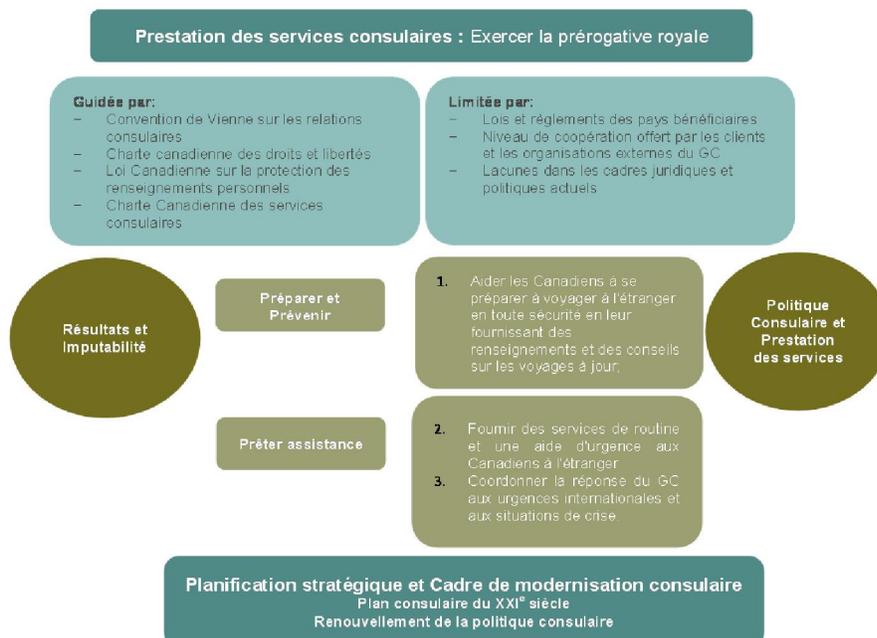
Le mandat du Programme des affaires consulaires d'AMC consiste à :

- Aider les Canadiens à se préparer eux-mêmes à voyager de façon sécuritaire et responsable à l'étranger en leur fournissant des conseils et des renseignements à jour;
- Fournir des services courants et une aide en cas d'urgence aux Canadiens à l'étranger;
- Coordonner les mesures d'intervention du GC en cas de situations d'urgence internationales et de situations de crise.

Ce mandat est exécuté par la Direction générale politiques consulaires (JPD), les Opérations consulaires (JND) et un réseau de plus de **250** points de service, tels les ambassades, les hauts-commissariats, les consulats et les consuls honoraires dans plus de **150** pays.

La Direction des communications consulaires et des voyages (LCM) et la Direction générale de la planification ministérielle, de la finance et de la technologie de l'information (SCM) sont des partenaires clés de l'exécution du Programme des affaires consulaires. Plusieurs autres directions générales participent aussi à la prestation du Programme, dont Planification et intervention d'urgence (JSW), la Direction générale de la sécurité et de la gestion des urgences (JSD), Affaires juridiques (JLD), et les Services juridiques (JUS).

Le Programme des affaires consulaires travaille avec un grand nombre de partenaires au Canada. Au nombre des principaux partenaires fédéraux du Programme mentionnons les ministères suivants : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), dont le Programme de passeport, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Justice Canada et Sécurité publique Canada (SPC). Selon la nature du cas visé, le Canada peut aussi faire appel, pour la prestation de ses services consulaires, aux gouvernements provinciaux et territoriaux, aux services de protection de l'enfance, à des organisations non gouvernementales (ONG), des organisations de la société civile (OSC) et au secteur privé, à l'échelle nationale ou internationale.



Survol du Programme (suite)

Exécution du Programme des affaires consulaires

Les directions générales suivantes à l'Administration centrale d'AMC participent directement à la gestion et à l'exécution du Programme consulaire :

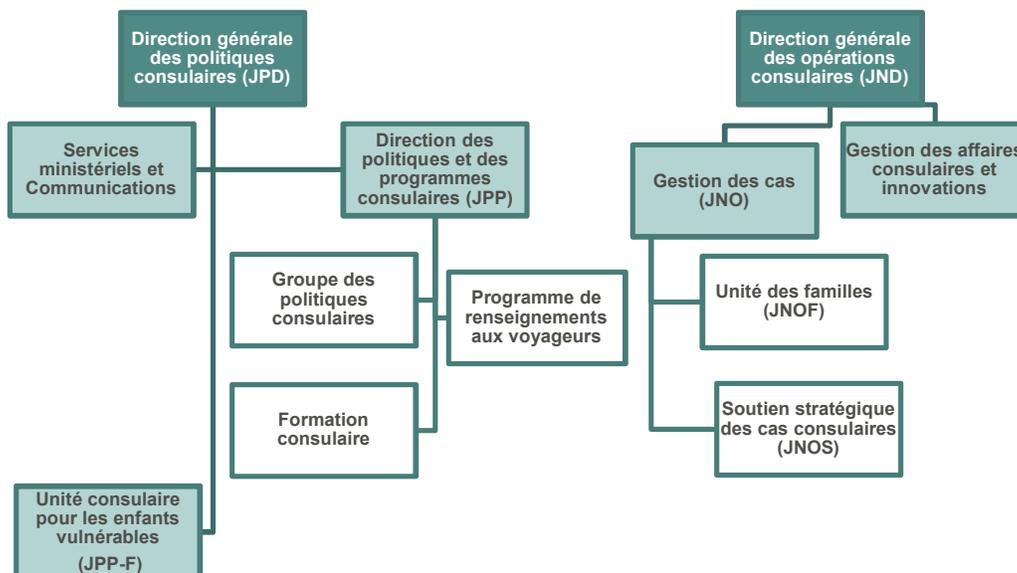
Direction générale des politiques consulaires (JPD): La Direction générale des politiques consulaires, qui compte en tout **29 ETP**, est investi d'un double mandat axé à la fois sur la prévention et l'assistance dans l'élaboration de ses politiques consulaires et la prestation de ses programmes.

Opérations consulaires (JND): Comptant plus de **29 ETP**, cette direction générale est à l'avant-plan de l'aide consulaire fournie aux Canadiens; elle est aussi responsable de l'exécution du Programme consulaire et de fournir un soutien aux missions pour la gestion des cas de même qu'une orientation concernant les politiques opérationnelles.

Direction générale de la sécurité et de la gestion des urgences (JSD): La Direction planification et intervention d'urgence (JSW) est responsable de fournir les services consulaires en dehors des heures normales de travail.

Affaires juridiques (JLD): la Direction du droit criminel, de la sécurité et de la diplomatie (JLA) se spécialise dans la prestation de conseils sur les questions de droit international;

Structure organisationnelle - Politiques et opérations consulaires



Services juridiques AMC (JUS): Comptant des avocats de Justice Canada, cette direction générale fournit des conseils sur les questions de droit national.

Par suite de la création en 2014 du Plan d'action pour la réduction du déficit (PARC), deux équipes fonctionnelles qui fournissaient un soutien aux services consulaires ont été centralisées au sein du Ministère, soit :

L'équipe responsable **des partenariats et des communications consulaires** qui fait maintenant partie d'Affaires publiques (LCM), dont les responsabilités ont été réparties entre deux directions : la **Direction des communications stratégiques** (LCD) et la **Direction des communications électroniques** (LDD), responsable du site Web Voyage.gc.ca et des publications en matière consulaire;

L'équipe responsable de la **TI en matière consulaire** qui fait maintenant partie de Planification ministérielle, Finance et Technologie de l'information (SCM), soit à la **Direction des solutions d'affaires** (SIA) du Bureau du dirigeant principal de l'information (SID)

Les **secteurs géographiques (GEOS)** jouent un rôle important dans la prestation des services consulaires fournis aux Canadiens à l'étranger, étant donné qu'ils gèrent les relations bilatérales du Canada avec les autres pays. Leur participation revêt une importance particulière dans la résolution de cas complexes du domaine consulaire.

Contexte consulaire et ressources des programmes

Ressources en matière consulaire

Le coût du Programme des affaires consulaires et la prestation des services consulaires et de gestion des urgences pour l'exercice 2015-2016 se chiffre à environ 137 millions de dollars, en incluant les coûts directs et indirects dans les missions et à l'AC, mais sans compter les 17,5 millions de dollars recouverts au moyen des droits relatifs à la prestation de services consulaires spéciaux et aux services fournis au nom d'IRCC pour le Programme de citoyenneté et le Programme de passeports, ni les montants recouverts à partir du Fonds d'assistance aux Canadiens en difficulté (FACD).

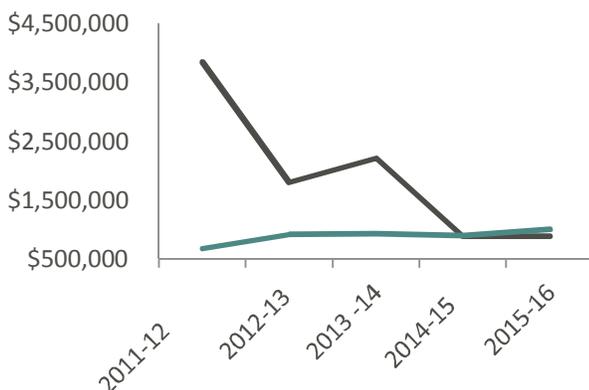
Les recettes annuelles étant de 96,4 millions (selon le Rapport ministériel sur le rendement - RMR - déposé devant le Trésor public), le déficit pour l'exercice 2015-2016 a été de 40,7 millions. Il s'agit d'une augmentation de 19,9 millions comparativement à l'exercice 2014-2015, attribuable en partie à une baisse des fonds recouverts de 7,8 millions de dollars concernant les frais de services consulaires. (AMC – Rapport sur le coût des services consulaires et de la gestion des situations d'urgence pour l'exercice 2015-2016)

La transition au passeport de dix ans constitue un défi important en ce qui concerne le financement des services consulaires. Déjà soixante-dix pourcent des nouvelles demandes de passeports visaient un passeport d'une durée de dix ans (en fonction des données de 2013-2014). Les effets de cette nouvelle durée (si les droits à payer demeurent les mêmes) se feront sentir en 2018-2019, lorsque le nombre de nouveaux documents de voyage délivrés pour adultes et les recettes s'y rattachant pour le gouvernement du Canada devraient commencer à baisser. Cela aura également des répercussions sur la capacité du Programme à accéder aux affectations réservées (36,7 millions de dollars) faisant partie des fonds de base d'AMC étant directement lié aux recettes réalisées par la délivrance de documents de voyages pour adultes. AMC et le Conseil du Trésor, en consultation avec IRCC, tentent de déterminer quelle est la meilleure façon de conserver une source de revenus pour compenser les coûts du Programme des affaires consulaires. Cela aura également une incidence sur la capacité du Programme à avoir accès aux fonds ministériels réservés (36,7 millions).

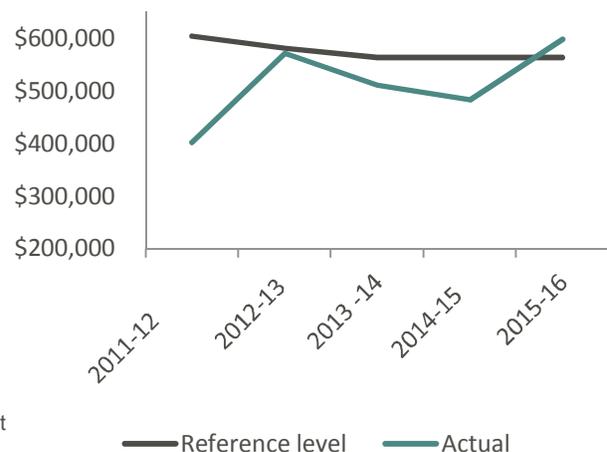
Les ressources consulaires à l'AC

Le Programme consulaire à l'Administration centrale est financé à partir des affectations budgétaires [Voir les tableaux budgétaires de l'Annexe B]. Les tendances des cinq dernières années en matière de dépenses relatives aux activités de JND et JPD sont présentées dans les tableaux ci-dessous. On observe au cours des quatre dernières années une inutilisation des fonds pour le budget de fonctionnement et entretien (F et E) par JND.

Budget F et E de JPD



Budget F et E de JND



Remarque 1 : Jusqu'en 2014, les montants relatifs au JPD se rattachent aussi au volet préparation et intervention en cas d'urgence, étant donné que ces activités dépendaient de la même direction générale - Services consulaires et gestion des urgences

Remarque 2 : Le volet Opérations de JPD a connu une baisse en 2014-2015 en raison d'une restructuration organisationnelle.

Ressources consulaires dans les missions

La politique relatives aux autorisations de voyage électroniques (AVE), qui a été mise en œuvre en 2016, concerne une nouvelle exigence d'entrée pour les étrangers originaires d'un pays étant dispensé de l'obligation de visa, et qui prennent un vol à destination du Canada ou transitent par le pays. Les citoyens originaires de pays autre les États-Unis doivent présenter une demande d'autorisation de voyage électronique lorsqu'ils viennent au Canada la voie des airs. Cette nouvelle politique a exercé des pressions additionnelles sur les ressources déjà très sollicitées des missions. À la fin de l'exercice financier 2016-2017, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) a offert 2,9 M\$ à Affaires mondiales Canada (AMC) afin de reconnaître le fait que le programme de passeport à l'étranger était sous-financé et d'aider les missions concernées par l'autorisation de voyage électronique à composer avec la hausse de la demande. IRCC a également opté pour fournir un financement supplémentaire pour 2017-2018, et les deux ministères ont convenu, dans le cadre de l'examen du protocole d'entente (PE) actuel concernant la prestation des services de passeport à l'étranger, de négocier un modèle de financement qui permettrait d'indemniser de façon appropriée AMC pour le coût de la réalisation du programme.

Tendances sur le plan des services consulaires

Le nombre de citoyens canadiens voyageant et travaillant à l'étranger a augmenté de 21 p. 100 au cours de la dernière décennie ce qui vient poser des défis supplémentaires pour la fonction consulaire. Cette tendance a continué de grimper jusqu'en 2012, moment où le nombre de citoyens canadiens voyageant à l'étranger a commencé à chuter, principalement en raison d'une réduction stable du nombre de Canadiens voyageant aux États-Unis. Néanmoins, l'environnement consulaire en évolution et la complexité croissante des dossiers consulaires ont mené à la visibilité accrue du Programme consulaire, non seulement au sein d'AMC et du gouvernement du Canada (GC), mais également des Canadiens et des médias.

Même si **la majorité des affaires consulaires sont considérées comme des dossiers de routine (97 p. 100)** et de nature principalement administrative, certains dossiers d'aide peuvent devenir extrêmement complexes et nécessiter beaucoup de temps. Plusieurs tendances ont un effet sur la demande croissante de services consulaires, ainsi que sur la complexité des dossiers consulaires :

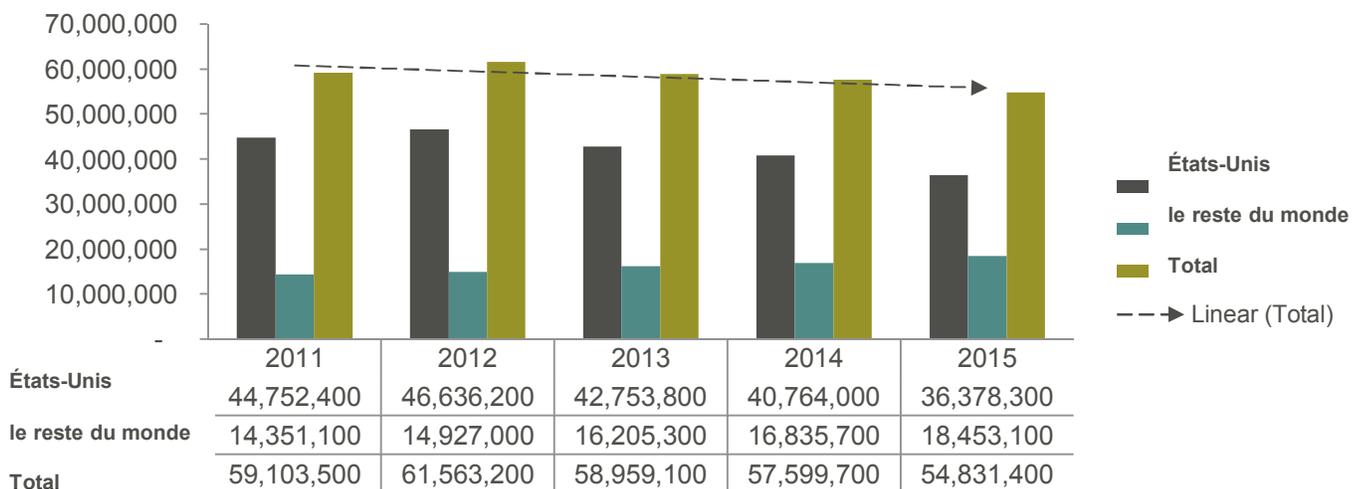
- Les caractéristiques démographiques des Canadiens voyageant à l'étranger changent avec un nombre croissant de Canadiens voyageant vers des pays exotiques et à risque élevé ou effectuant des études à l'étranger, ainsi que des citoyens cherchant des occasions de retraite dans des pays étrangers;
- La diversité de la population canadienne a également augmenté ce qui a mené à une augmentation du nombre de Canadiens comptant la double citoyenneté et conservant des liens avec leur pays d'origine;
- Les Canadiens aux prises avec des défis en santé mentale voyagent dans des pays qui peuvent ne pas compter de services et de soutiens adéquats en place;
- Les Canadiens qui s'identifient comme étant lesbiennes, gais, bisexuels, transsexuels et transgenres (LGBTQ2) voyagent dans des pays qui peuvent ne pas reconnaître leurs droits;
- Les changements technologiques rapides, l'interdépendance accrue des citoyens et l'attention des médias ont une incidence supplémentaire sur la complexité des travaux consulaires.

55 millions de voyages à l'étranger par des Canadiens en 2015

De 2014 à 2015, les visites aux États-Unis ont diminué de 11 p. 100, tandis que les visites dans le reste du monde ont augmenté de 10 p. 100. En général, le nombre total de Canadiens voyageant à l'étranger a légèrement diminué au cours de la période de cinq ans s'étendant de 2011 à 2015. (Voir le graphique ci-dessous)



Nombre de voyages par des Canadiens à l'étranger
(aux États-Unis et dans le reste du monde)



Contexte consulaire (suite)



64,893 cas consulaires ouverts en 2016 (excluant les cas connexes aux passeports)

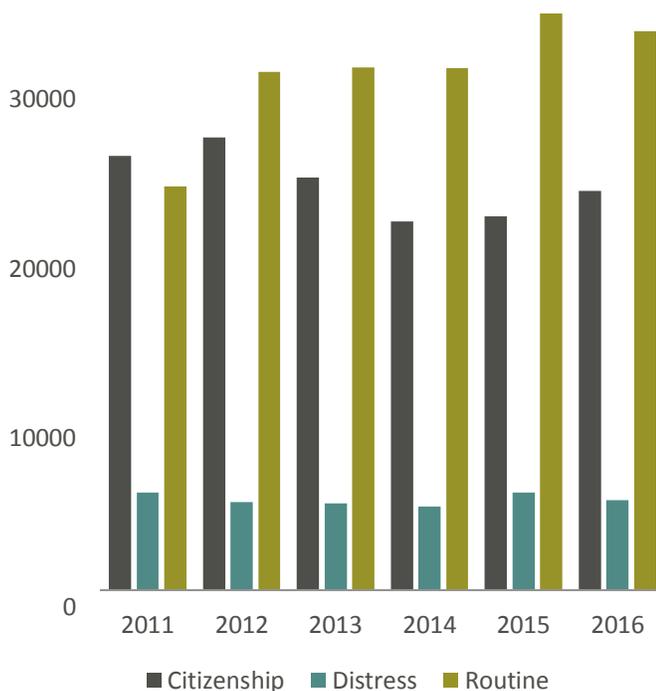
- Le nombre total de cas consulaires (excluant les passeports) a **augmenté de 12 p. 100** de 2011 à 2016, malgré la diminution légère du nombre de voyages par des Canadiens à l'étranger.
- Le nombre total de dossiers a **fluctué** d'une année à l'autre au cours de cette période, alors qu'on a vécu une diminution du nombre de cas au cours de certaines années. Il a été difficile, toutefois, d'attribuer ces fluctuations à des facteurs particuliers dans l'ensemble du réseau des missions.
- On a constaté la plus **importante augmentation (37 p. 100) du côté** des cas de routine au cours de la période de référence de l'évaluation.

205,617 services de passeport en 2016

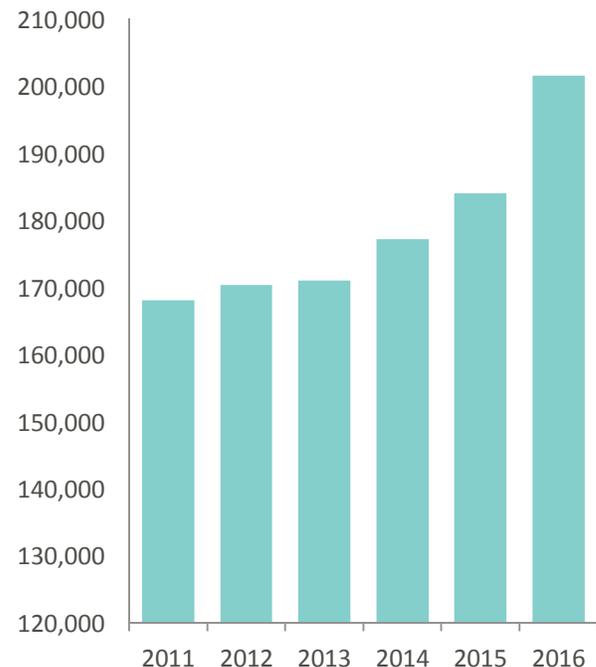


- Le nombre de dossiers pour des services de passeport a **augmenté de 20 p. 100** de 2011 à 2016.
- On a constaté une hausse stable du côté des dossiers pour des services de passeport au cours des années.
- De 2015 à 2016, les dossiers pour des services de passeport **ont augmenté de 10 p. 100** avec 17 494 dossiers supplémentaires.

Dossiers consulaires 2011 à 2016



Dossiers pour des services de passeport 2011 à 2016



But et portée de l'évaluation

Cette évaluation fait partie du plan d'évaluation ministériel quinquennal approuvé par le sous-ministre des Affaires étrangères. L'objectif de cette évaluation consiste à fournir à la haute direction d'Affaires mondiales Canada (AMC) une évaluation neutre et axée sur les données probantes au sujet du rendement du Programme des affaires consulaires au cours de la période de cinq ans suivant sa dernière évaluation en 2012. La cible de l'évaluation portait sur l'efficacité et l'efficacités du soutien et de la prestation de services consulaires pour les Canadiens voyageant, travaillant et vivant à l'étranger. Les lacunes et les défis relatifs aux programmes ont été cernés, et ainsi des recommandations respectives pour des améliorations de programme ont été apportées.

L'évaluation a été réalisée en vertu de la Politique sur les résultats de 2016 du SCT, optimisant les changements qu'elle intégrait sur le plan de la souplesse de la portée, de la couverture et des méthodes utilisées.

À la suite des consultations avec la haute direction de la Direction générale des services consulaires, de la sécurité et des affaires juridiques (JFM) et de la Direction ministérielle, consulaire et des communications électroniques (LDD), la portée de l'évaluation a été calibrée pour couvrir six enjeux principaux. L'équipe de l'évaluation a élaboré des questions d'évaluation pertinentes ainsi que des indicateurs, des sources de données et des techniques d'évaluation connexes.

En soutien de l'objectif du gouvernement du Canada (GC) visant à améliorer la compréhension des résultats atteints par les programmes, l'équipe de l'évaluation a présenté les constatations de l'évaluation et a relevé des domaines d'amélioration du Programme des affaires consulaires dans un rapport doté d'une nouvelle structure et d'une nouvelle mise en page. Le nouveau format met l'accent sur la concision, la simplicité de lecture et l'utilisation d'éléments de communication visuelle.

Principaux enjeux de l'évaluation

Enjeu n° 1 : Pertinence des cadres juridiques et stratégiques nationaux et étrangers actuels

Enjeu n° 2 : Efficacité des opérations consulaires : prestation de services et gestion des cas à l'AC et à la mission

Enjeu n° 3 : Efficacité de la structure de prise de décisions et de gouvernance consulaire actuelle

Enjeu n° 4 : Efficacité de l'affectation des ressources consulaires (financières et humaines)

Enjeu n° 5 : Communications et sensibilisation consulaires : pertinence, efficacité et efficacité des stratégies de communication actuelles

Enjeu n° 6 : Gestion du rendement : pertinence et utilisation des mesures de rendement et des stratégies d'atténuation des risques actuelles

L'évaluation a appliqué une approche mixte utilisant des données qualitatives et quantitatives recueillies à l'aide de différentes techniques et sources de données pour répondre aux questions de l'évaluation. L'analyse a permis de relever les forces des programmes, des enjeux clés et des domaines d'amélioration, ainsi que des pratiques exemplaires et des leçons retenues. Les données ont été recueillies entre septembre 2016 et mai 2017. Les méthodes/sources de données suivantes ont été utilisées pour répondre aux questions de l'évaluation.

Entrevues avec les principaux intéressés

n= 130



Des entrevues semi-structurées en personne et au téléphone ont été réalisées avec **130** personnes intéressées. Les entrevues ciblaient l'efficacité et l'efficacité de la structure de gouvernance et de la prestation de services consulaires. Voici les personnes interrogées clés :

- le personnel de programme de l'AC;
- le personnel consulaire des missions;
- les intervenants au sein d'AMC;
- les AM (GRC, IRCC, Justice, ASFC, Services partagés);
- des représentants de pays partageant des vues similaires (Royaume-Uni, Australie, Allemagne, Nouvelle-Zélande).

Examen des documents et des données



L'évaluation a analysé les différentes sources de données pour compléter et trianguler l'information reçue tout au long des entrevues et du sondage. Les documents et systèmes de données/de production de rapport suivants ont été consultés :

- Plans stratégiques et opérationnels consulaires;
- Rapports ministériels;
- Rapports dans Strategia;
- Données statistiques/rapports COMIP;
- Rapports sur le rendement;
- Rapports d'inspection de mission.

Sondage du personnel consulaire dans les missions

(Taux de réponse = 62 p. 100)



Un sondage en ligne a été réalisé auprès de **657** membres du personnel consulaire dans les missions canadiennes, pour obtenir plus de données exhaustives et de commentaires du personnel consulaire (employés canadiens à l'étranger et employés recrutés sur place) et dans l'ensemble des classifications au sujet de la gestion du Programme des affaires consulaires dans les missions et de la prestation de soutien consulaire aux Canadiens à l'étranger. La majorité des questions utilisaient des échelles de Likert. Plusieurs questions incluaient également des cases de texte où les participants pouvaient fournir des commentaires supplémentaires. Le sondage a obtenu un taux de réponse de 62 p. 100 avec un total de 402 répondants.

Visites sur le terrain



Des visites sur le terrain ont été réalisées dans **12** missions. Leur objectif consistait à observer la gestion du programme consulaire et de la prestation de soutien aux Canadiens en détresse à l'étranger. Les missions ont été proposées et sélectionnées par les gestionnaires principaux du Programme consulaire et les missions aux prises avec différents défis consulaires, notamment :

Voyage 1 : Mexique, Costa Rica, États-Unis

Voyage 2 : Abou Dhabi, Dubaï, Royaume-Uni et Kenya

Voyage 3 : Thaïlande, Allemagne, Australie et Nouvelle-Zélande

Avantages d'ordre méthodologique

L'équipe d'évaluation a élaboré une solide approche méthodologique qui tenait compte des complexités de la programmation consulaire et de la prestation de services impliquant divers intervenants. L'utilisation de multiples sources de données a permis d'atténuer les risques connexes en assurant la prise en compte des points de vue des intervenants tant dans la perspective de l'Administration centrale que dans celle des missions. De plus, le sondage mené auprès de fonctionnaires consulaires a permis de dégager des constatations qui étaient représentatives du réseau des missions à l'étranger et de leur prestation des services consulaires.

Même si elle est restée objective et indépendante, l'évaluation a été réalisée dans un environnement de confiance et de coopération étroite avec le Programme ce qui a contribué à un partage accru de renseignements et à une pertinence accrue de l'évaluation des besoins du programme.

L'équipe de l'évaluation a maintenu les gestionnaires de programme au courant des défis particuliers relevés durant les visites sur le terrain ou des observations du travail consulaire à l'AC ce qui a permis une réaction opportune de la direction aux défis et aux enjeux pressants à l'extérieur de la portée de l'évaluation.

Restrictions

- L'équipe d'évaluation a réalisé des visites sur le terrain dans seulement 12 des 250 points de prestation de services. Même si ces visites sur le terrain ont facilité la collecte de renseignements de première main et d'observations directes au sujet des forces et des difficultés du travail consulaire sur le terrain, ceux-ci ne pourraient être étendus au réseau en entier.
- La vitesse et la portée des changements dans le contexte consulaire pendant la période de collecte de données ont nécessité certains ajustements continus sur le plan de la formulation des constatations de l'évaluation.
- L'évaluation n'a pas pu évaluer directement la satisfaction des clients et l'incidence des tendances et des conditions environnementales sur les attentes des clients pour deux raisons : 1) Les exigences de protection de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et le besoin de consentement préalable du client; 2) Longues procédures et difficultés d'accessibilité pour rencontrer ou avoir des entrevues téléphoniques avec des Canadiens emprisonnés à l'étranger.

Stratégies d'atténuation

- Pour atténuer ces restrictions, PRE a réalisé un sondage de tout le personnel consulaire des missions, ce qui a aidé à quantifier certains des renseignements et a permis de comprendre l'ampleur des défis particuliers éprouvés par le Programme. Des entrevues téléphoniques et en personne ont été réalisées avec des AGAC et des AGACA avec plusieurs affectations dans l'ensemble du réseau des missions afin de solliciter leur expérience en comparant les difficultés au sein des différentes missions.
- La nécessité d'apporter ajustements particuliers et des clarifications supplémentaires a été communiquée à la direction du programme et des données probantes supplémentaires ont été fournies à l'équipe de l'évaluation.
- Des entrevues approfondies ont été menées avec l'équipe des communications/relations avec les clients et les fonctionnaires consulaires dans les missions pour déterminer dans quelle mesure les attentes des clients sont respectées en ce qui a trait aux normes opérationnelles et à la cohérence de la prestation des services dans le réseau, et si les attentes des clients étaient réalistes ou ne relevaient pas du mandat consulaire et des pouvoirs conférés à l'administration. L'information sur l'efficacité de l'aspect « prévention » du mandat consulaire a été tirée de l'Enquête sur les voyages de 2017 commandée par l'équipe des communications consulaires et des voyages.

Restrictions (suite)

- Une évaluation complète de l'économie et de l'efficacité des dépenses du Programme consulaire a été limitée parce que l'affectation des ressources consulaires est attribuée à plusieurs directions générales/groupes (services consulaires et de gestion des urgences, Groupe géographique, Communications et gestion de l'information/Technologie de l'information).

Stratégies d'atténuation (suite)

- L'évaluation s'est appuyée sur les rapports annuels de la Direction générale de la planification et de la gestion des ressources (SWE) sur le « Coût des services consulaires et du programme de gestion des urgences » ainsi que sur les salaires et les budgets de fonctionnement des deux principaux bureaux consulaires (opération et politique). Un déficit croissant du budget du programme a été identifié dans les rapports consulaires annuels en comparant les affectations budgétaires annuelles et les recettes provenant des droits consulaires et des services spéciaux.

Constatations de l'évaluation

Constatation n° 1: Même si les conventions fondamentales internationales continuent de guider les relations consulaires entre les pays, il se peut que certaines d'entre elles ne reflètent plus les tendances consulaires et les risques de sécurité mondiaux en évolution. Le Canada et les pays partageant des vues similaires collaborent par l'entremise de différents forums internationaux afin d'échanger des pratiques exemplaires et de trouver des façons de combler les lacunes stratégiques et législatives potentielles par l'entremise de nouvelles ententes bilatérales et multilatérales.

La Convention de Vienne sur les relations consulaires (VCCR)

La Convention de Vienne sur les relations consulaires (VCCR) de 1963, signée par 179 pays, constitue le cadre fondamental guidant les États dans la prestation des services consulaires à leurs citoyens à l'étranger. Élaborée il y a plus de 50 ans, la VCCR ne reflète plus l'environnement consulaire actuel, les enjeux consulaires émergents et les situations impliquant des crises politiques potentielles ou les relations entre les États. Par exemple, les dossiers impliquant le transfert de contrevenants, les enlèvements internationaux d'enfants, la double nationalité ou les victimes d'attaques terroristes ne sont pas abordés dans la VCCR. L'absence d'un mécanisme d'application de la loi pour la VCCR dans certains pays a également mené à son application inégale, surtout dans les pays où les traditions locales, les coutumes ou le climat politique prévalent plutôt que les dispositions de la Convention.

Le Canada n'est pas encore un signataire de certaines conventions internationales connexes aux services consulaires comme la Convention Apostille, qui parfois a une incidence sur l'efficacité de la prestation de services, la convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants de 1996, la convention de La Haye de 2000 sur la protection internationale des adultes.

Autres conventions ou dispositions internationales

Plusieurs instruments juridiques internationaux ont été élaborés au cours des dernières décennies afin de fournir des directives pour gérer les dossiers consulaires particuliers, comme la Convention de La Haye sur l'enlèvement international d'enfants (1980), le Processus de Malte, la Loi sur le transfèrement international des délinquants.

Le Canada a également négocié des ententes bilatérales ou des PE avec certains pays afin d'atténuer l'absence d'instruments internationaux et de directives sur certains sujets, comme la reconnaissance de la citoyenneté canadienne pour les personnes ayant la double nationalité, p. ex., PE avec la Chine.



Constatation n° 1 (suite)

Défis communs pour le personnel consulaire

Le personnel consulaire a fait état de défis sur le plan de la prestation de soutien aux Canadiens dans les pays où les coutumes locales, les traditions ou les croyances religieuses outrepassent ou nuisent fortement à l'application des conventions et des cadres juridiques internationaux. Similairement, on a fait état de défis consulaires dans les pays où les autorités d'application de la loi, comme les autorités policières et les procureurs, ne sont pas au courant des particularités des conventions consulaires internationales et de leurs obligations connexes au moment de traiter des dossiers impliquant des ressortissants étrangers.

Pour compenser certaines lacunes au niveau des conventions internationales existantes, le Canada ainsi que les pays partageant des vues similaires collaborent dans le cadre de l'élaboration de documents à l'appui pour aider à atteindre un consensus au sein des États sur des interprétations communes des dispositions juridiques ou des mesures possibles. Le Canada a joué un rôle de chef de file au sein du Forum consulaire mondial et du Colloque Consulaire – deux des principaux environnements où les pays peuvent échanger des pratiques exemplaires et collaborer sur des façons de moderniser les services consulaires. Le Canada participe également aux discussions concernant les enjeux consulaires par l'entremise du Dialogue consulaire informel Canada-Union européenne (UE) et le pays soutient l'élaboration d'approches internationales communes à la résolution de dossiers consulaires complexes dans le contexte politique et sécuritaire en évolution. Ces forums internationaux font l'objet d'une discussion plus approfondie dans la constatation n° 14.

Constatation n° 2 : Le Programme consulaire a élaboré des mécanismes et des procédures pour l'échange de renseignements personnels et associés aux dossiers consulaires entre les ministères et agences du gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux. Toutefois, la réception et la coordination des renseignements en temps réel entre les multiples partenaires participant au règlement de dossiers consulaires complexes continuent d'être difficiles.

L'un des défis consulaires les plus fréquemment cités a trait à la collecte, à l'utilisation et à la divulgation de renseignements personnels ou connexes aux dossiers consulaires au moment de gérer des dossiers consulaires complexes. Même si le Programme a élaboré des mécanismes et des procédures pour le partage de renseignements, la participation de multiples partenaires, qui disposent chacun de renseignements différents (ou qui font la demande de tels renseignements), rend la coordination et la consolidation de tels renseignements en temps réel un défi d'envergure. L'échange de renseignements entre les ministères du gouvernement fédéral suit des procédures et des protocoles établis. AMC a établi un système d'intervention 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Toutefois, les autres ministères du gouvernement (AM) n'ont pas tous la capacité de fournir une intervention immédiate. On a fait état du fait que la communication des renseignements connexes aux services consulaires en temps réel à l'extérieur du gouvernement, p. ex., aux provinces et aux territoires, tout en respectant les considérations relatives aux renseignements personnels, posait problème.

Le Programme consulaire du Canada a réussi à offrir un soutien constant pour les dossiers consulaires de routine dans l'ensemble du réseau des missions. Toutefois, l'application de la même uniformité sur le plan du règlement des dossiers complexes et importants n'a pas toujours été possible ou réalisable en raison du caractère unique de chaque dossier et de l'environnement législatif du pays hôte. Au moment de gérer des dossiers complexes, le Programme consulaire se fie dans une grande mesure sur l'expérience et le jugement professionnels des agents consulaires sur le terrain et des AGAC à l'AC, surtout en l'absence de directives précises dans le Manuel des instructions consulaires. Le recours à la voie hiérarchique afin de porter certains dossiers à l'attention du ministre et l'implication des députés ou des politiciens dans leur règlement, peut parfois provoquer des perceptions de traitement inégalitaire des clients consulaires, créer des précédents ou déclencher des requêtes pour des traitements, un dédommagement ou des litiges semblables.

Constatation n° 2 (suite)

L'évaluation a permis de constater que de nombreux agents consulaires, tant à l'AC que dans les missions considèrent parfois que la **Loi sur la protection des renseignements personnels** vient nuire au règlement des dossiers consulaires. En particulier, la restriction concernant le partage de renseignements personnels avec les familles des Canadiens en détresse ou avec les principaux ministères partenaires sans le consentement du client était perçue comme un obstacle majeur pour le règlement rapide de dossiers consulaires particuliers (p. ex., les dossiers impliquant des enfants, des clients souffrant d'une maladie mentale ou ayant une incapacité physique).

Même si la **Loi sur la protection des renseignements personnels** permet la divulgation des renseignements personnels dans certaines circonstances (p. ex., si l'information peut aider à protéger d'autres Canadiens ou prévenir des incidents potentiels connexes à la sécurité), les représentants des AM au sein des missions ne sont pas tous au courant des procédures officielles pour le partage ou l'obtention de tels renseignements. AMC fournit une formation régulière pour le personnel consulaire et les représentants des AM qui partent en affectation à l'étranger. Toutefois, cela ne permet pas toujours d'assurer une couverture complète du personnel des AM.

Malgré l'existence de procédures d'exploitation normalisées claires et rigoureuses pour le partage de renseignements, il y a des défis continus connexes à la gestion des renseignements privés et sensibles. Des données probantes provenant de dossiers consulaires importants indiquent les risques et les conséquences potentielles du partage abusif d'information pour les ministères (p. ex., des poursuites compliquées et des litiges de fond). De tels dossiers aident habituellement le personnel consulaire à dériver les leçons retenues, mais peuvent rendre les agents un peu trop réticents à l'idée de partager de l'information. L'absence de pratiques établies pour documenter le processus de prise de décisions et enregistrer les leçons retenues tirées des dossiers complexes constitue pour de nombreuses personnes interrogées une perte de mémoire ministérielle précieuse et une lacune en matière de programmation, particulièrement dans un environnement avec un roulement élevé du personnel.



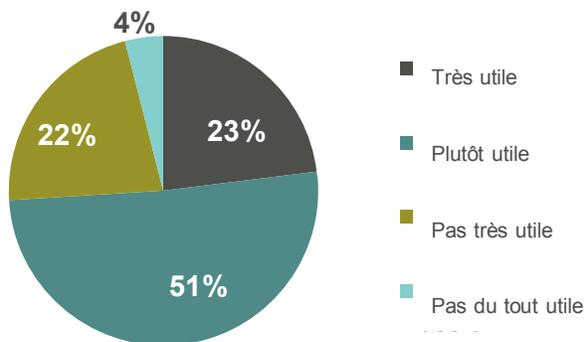
ENJEU N° 2 : Efficacité des opérations consulaires

Constatation n° 3 : Le Plan consulaire du XXI^e siècle d'AMC 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 pris dans Stratégia.

Le Plan consulaire du XXI^e siècle a été lancé par le Programme consulaire en 2014 avec un mandat triennal qui doit prendre fin en 2017. Les objectifs principaux du plan sont : **1) la réduction de la charge de travail de routine** des missions en habilitant les Canadiens à s'aider eux-mêmes; **2) cibler les ressources sur les affaires consulaires complexes**. Le plan était organisé sur quatre principales initiatives ciblées sur la modernisation de la prestation des services consulaires:

- Mettre l'accent sur les enfants;
- Sensibilisation ciblée;
- Virage numérique;
- Renforcement du réseau d'intervention consulaire.

Utilité du Plan pour les EC et les employés recrutés sur place

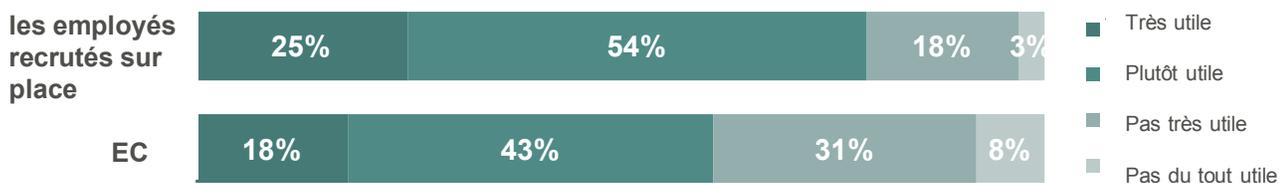


*Le sondage de 2017 du personnel consulaire

Des entrevues avec les AGAC et les AGACA démontraient que même si le Plan les aidait à rationaliser et à prioriser le travail consulaire, ainsi qu'à justifier les activités de sensibilisation dans leurs budgets, cela n'a pas aidé **considérablement à réduire la charge de travail de routine des missions**.¹ De plus, la mise en œuvre réelle du plan n'était pas toujours possible pour certaines missions. Les raisons venant justifier les difficultés de la mise en œuvre du Plan comprenaient : le manque de personnel et de ressources financières, les directives de l'AC sur l'exécution de la sensibilisation et l'absence de formation pertinente. Les défis de la mise en œuvre complète du Plan étaient particulièrement évidents pour les missions touchées par l'autorisation de voyage électronique (AVE) et les missions dans des pays requérant un voyage dans des destinations éloignées (p. ex., les îles de l'Océanie ou accréditées à des missions en Australie et en Nouvelle-Zélande).

Selon le sondage de 2017 du personnel consulaire dans les missions canadiennes, **23 p. 100** des répondants indiquaient qu'ils n'utilisent pas le Plan comme un document directeur. Des 77 p. 100 de répondants qui utilisent le Plan, plus de la moitié (51 p. 100) l'ont trouvé « Plutôt utile », 23 p. 100 l'ont considéré « très utile » et 26 p. 100 ont déclaré qu'il n'était « pas très utile », ou « pas du tout utile ». Le pourcentage de ceux qui n'ont pas trouvé le Plan utile était beaucoup plus élevé chez les employés canadiens à l'étranger **employés canadiens (EC) à l'étranger** – 39 p. 100 par rapport à 21 p. 100 pour les employés recrutés sur place.

Utilité du Plan pour les EC et les employés recrutés sur place



*Le sondage de 2017 du personnel consulaire

1. Mettre l'accent sur les enfants : Résultats atteints



Le Plan soutenait la création de la **Politique consulaire envers les enfants vulnérables** en novembre 2013 avec l'objectif de créer un centre de politique et d'expertise en gestion de cas pour la prestation de services consulaires aux enfants canadiens et à leurs familles à l'étranger. Plusieurs buts et objectifs ambitieux ont été soulignés pour l'*Unité*, principalement pour combler les lacunes stratégiques pour les affaires consulaires touchant les mariages forcés et les enfants détenus à l'étranger. Initialement, l'*Unité* réunissait des agents de gestion de cas traitant des dossiers impliquant des enfants et a délibérément recruté des policiers avec une formation en droit et de l'expérience en protection des enfants, en bien-être des enfants, en violence conjugale et en mariages forcés. Répondre aux lacunes politiques sur le plan opérationnel du travail consulaire constituait une partie du travail de l'*Unité*. Beaucoup d'efforts ont été mis du côté de l'analyse des politiques internationales et des lacunes existantes en ce qui a trait à la prévention des mariages forcés et des enlèvements d'enfants. Le personnel de l'*Unité* a exercé des pressions et a défendu la ratification des instruments consulaires internationaux et des conventions connexes aux enfants par un plus grand nombre de pays. (p. ex., la *convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*, le *Processus de Malte*, etc.). Des stratégies et des politiques ont été élaborées pour une coopération multilatérale à l'étranger, une augmentation de la sensibilisation et l'établissement de relations avec les provinces et les territoires, les organismes canadiens de protection des enfants, le Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario (CHEO), les associations d'enseignants.

L'*Unité* a reçu de l'argent pour ses projets (F et E), mais aucun financement pour les postes permanents, ce qui a affecté ultimement la viabilité de l'unité et a entraîné un roulement élevé du personnel. Même si l'*Unité* a été identifiée comme une priorité principale et l'un des quatre piliers du Plan, elle n'a jamais reçu de financement pour des postes permanents. Cela a affecté sa viabilité et le moral de ses experts hautement qualifiés, ce qui a ultimement mené à un roulement élevé du personnel et à un virage de son mandat et de sa vision initiaux. En 2016, durant un examen de programme, l'*Unité* a été désignée parmi les plus faibles priorités (5 p. 100 et moins) du Programme consulaire, ce qui pourrait bientôt entraîner son abolition ou une importante restructuration de l'unité.

2. Sensibilisation ciblée



Selon les AGAC et les AGACA interrogés, le Plan leur a fourni les moyens de justifier le besoin pour des activités de sensibilisation consulaire et de demander que le budget nécessaire soit inclus dans les plans de mission. Le manque de ressources suffisantes, tant humaines que financières, a empêché de nombreuses missions, particulièrement celles touchées par la nouvelle exigence d'AVE, d'accomplir leurs activités de sensibilisation planifiées.

82 p. 100 des répondants au sondage ont indiqué qu'ils effectuent une certaine forme de sensibilisation auprès des Canadiens. De ceux qui effectuaient de la sensibilisation, 75 p. 100 ont effectué de la sensibilisation en personne, tandis que 69 p. 100 ont utilisé des médias sociaux.

Lorsqu'on leur a demandé quels outils ils considéraient comme les plus efficaces pour communiquer avec les Canadiens, les médias sociaux étaient perçus comme le moyen le plus efficace, suivi de l'Enregistrement des Canadiens à l'étranger (ROCA) à 60 p. 100.

Les répondants ont également indiqué que le temps passé à effectuer de la « sensibilisation » ne peut pas être reflété dans le COMIP.*

**Le Programme d'information sur la gestion des opérations consulaires (COMIP) est un outil de collecte de données utilisé par les agents consulaires afin d'enregistrer les activités consulaires quotidiennes et les services fournis. Il soutient également la planification opérationnelle et l'affectation de ressources dans les missions.*

Selon le Sondage de 2017 du personnel consulaire, 79 p. 100 du personnel consulaire trouve les dossiers complexes impliquant les enfants comme étant les plus difficiles.



3. Virage numérique

Même si les progrès technologiques ont généralement facilité le travail des agents consulaires au cours des cinq dernières années, on trouve que le Plan n'a pas beaucoup aidé à réduire la charge de travail de routine au sein des missions, ce qui constitue la majorité de la charge de travail consulaire.

Les personnes interrogées de l'AC et les personnes sondées dans les missions ont fait état d'un nombre de raisons pour lesquelles le pilier « Virage numérique » du Plan avait connu moins de succès :

- une faible infrastructure dans les pays d'accréditation (c.-à-d., réseau sans fil lent ou affecté par des interruptions, pare-feu, petite bande passante);
- des véhicules de communication communs utilisés à grande échelle par les autres missions et les autorités gouvernementales locales dans certains pays, comme WhatsApp et Skype, ne sont pas supportés par les systèmes d'AMC;
- les problèmes d'accès aux médias numériques des Canadiens plus âgés;
- les défis touchant l'équipement de TI dans les missions du Canada (c.-à-d., ordinateurs plus vieux, nombre limité de numériseurs et de photocopieurs, etc.). Dans le Sondage de 2017 du personnel consulaire, **15 p. 100** des répondants ne croyaient pas disposer de l'équipement nécessaire pour réaliser leur travail consulaire avec efficacité et efficience.



4. Renforcement du réseau d'intervention

Le but de ce pilier consiste à aider les Canadiens par l'entremise de différents points d'accès et types de services à l'étranger, ainsi que par l'entremise d'ententes bilatérales avec des alliés où la représentation canadienne n'existe pas ou les ressources du Canada sont limitées.

L'une des principales réalisations connexes à ce pilier était la mise en œuvre du projet de régionalisation consulaire aux États-Unis et l'ouverture du **centre d'appels des services aux citoyens canadiens** à Washington, DC en octobre 2016. L'objectif consistait à créer un seul point de contact pour tous les citoyens canadiens aux États-Unis qui cherchent à obtenir du soutien consulaire tout en permettant au personnel consulaire des 13 missions de se concentrer sur des dossiers complexes et d'investir du temps dans des activités à valeur ajoutée. Les rapports d'activité mensuels du Centre de contact font état d'un nombre progressivement croissant de courriels généraux et de demandes de renseignements téléphoniques gérées par le Centre au nom des missions basées aux États-Unis. Par exemple, en avril 2017, le Centre a répondu à 2 329 appels et à 467 courriels, dont 71 p. 100 ont été réglés par des agents du Centre de contact.

L'un des avantages signalés du projet de régionalisation aux États-Unis consiste en la normalisation et en la rationalisation des services consulaires. Précédemment, la prestation de services et la gestion des dossiers consulaires dans l'ensemble des 13 missions différaient considérablement, entraînant plusieurs plaintes pour un traitement non uniforme des clients. Le système de Centre de contact a également permis la collecte de statistiques, un suivi du rendement et une production de rapports plus fiables. On devrait encourager le Programme consulaire à évaluer la viabilité de répliquer l'expérience de régionalisation américaine dans d'autres pays, où le réseau consulaire comporte des ressources limitées, p. ex., en Chine, en Inde et en Australie.

L'équipe de l'évaluation a visité le Centre d'appel régional du Royaume-Uni pour l'Amérique du Nord et du Sud à Ottawa (l'un de trois centres d'appels du Royaume-Uni couvrant le globe). Les avantages de créer des centres d'appels régionaux pour les demandes de renseignements consulaires ont été confirmés par les agents consulaires britanniques sur le terrain. Le résultat le plus positif dont on a fait état consistait en la réduction de la quantité de travail consulaire de routine (p. ex., répondre à des centaines de demandes de renseignements généraux téléphoniques), la capacité de se concentrer sur les dossiers qui requièrent un engagement et un soutien personnel, ainsi que l'augmentation du temps pour le réseautage avec les autorités et les organismes locaux.

ENJEU N° 2 : Efficacité des opérations consulaires

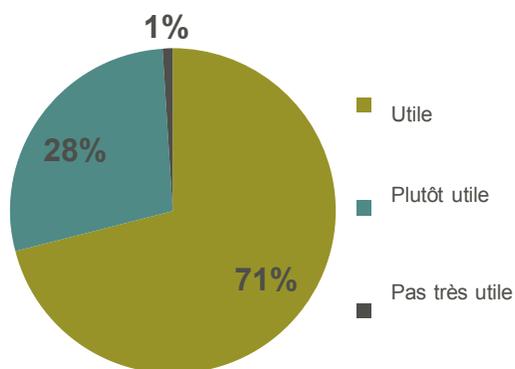
Constatation n° 4 : Les opérations consulaires et la prestation de soutien consulaire dans les missions sont orientées par le Manuel des instructions consulaires, un document en évolution qui fournit des directives politiques et des instructions opérationnelles. Même s'il existe un consensus voulant que le manuel ait été considérablement amélioré au cours des dernières années, des lacunes subsistent et certaines directives ne sont pas toujours applicables à des contextes nationaux particuliers ou des situations de dossiers complexes.

Le Manuel des instructions consulaires est un document en évolution élaboré par la Direction générale des politiques consulaires (JPD) en collaboration avec la Direction générale des opérations consulaires (JND) et mis à jour sur une base cyclique par l'entremise de consultations avec les missions. La majorité des personnes interrogées dans les missions et 71 p. 100 des répondants au sondage perçoivent le Manuel des instructions consulaires comme un **cadre politique utile qui fournit une orientation pour régler des dossiers de routine, mais qui peut ne pas toujours être utile dans certains contextes nationaux et pour certains dossiers consulaires complexes.**

Selon la totalité des personnes interrogées, certains chapitres du Manuel des instructions consulaires ont été considérablement améliorés au cours des récentes années.

Quelques personnes interrogées ont remarqué que l'utilisation du Manuel serait plus efficiente et simple si de plus amples mises à niveau étaient introduites, comme une **fonction de recherche** permettant aux agents consulaires de trouver les renseignements requis rapidement. Le système de gestion des cas du Royaume-Uni est un bon exemple comme a pu le constater l'équipe de l'évaluation. Il affiche automatiquement les normes et procédures consulaires pertinentes lorsqu'un agent ouvre un dossier consulaire.

Utilité du Manuel d'instructions consulaires



*Le sondage de 2017 du personnel consulaire

Gestion de cas complexes et importants

- La **majorité des affaires consulaires (97 p. 100)** est considérée comme des cas de routine et requiert le niveau standard d'engagement de la mission et de l'AC.
- **Environ 4 p. 100** des affaires sont considérées comme complexes et requièrent un engagement avancé de la mission et de l'AC.
- **Moins de 1 p. 100** des affaires sont considérées comme des cas importants requérant un engagement ministériel et de la haute direction d'AMC.

Les affaires consulaires complexes peuvent avoir une nature très précise et leur règlement peut nécessiter différentes approches en fonction de la loi, des traditions et des croyances religieuses du pays hôte, ainsi que de la disponibilité des ententes bilatérales particulières avec le Canada (p. ex., sur la reconnaissance de la double citoyenneté). Certaines affaires complexes peuvent nécessiter l'engagement de la haute direction ou un engagement politique. JND a élaboré un critère d'alerte de cas spécial et un système d'avertissement précoce afin de s'assurer que les chefs de missions et les gestionnaires principaux de l'AC sont informés sur une base opportune de la possibilité du recours à la voie hiérarchique pour un cas, d'une attention médiatique accrue dans le cadre d'une affaire ou de la probabilité de la participation d'un député.

L'évaluation a toutefois permis de constater qu'il n'y a aucune pratique ou procédure officielle pour documenter les signes précoces et les événements ou les circonstances qui peuvent déclencher un recours à la voie hiérarchique pour un cas. En raison de circonstances uniques dans le cadre desquelles certaines affaires complexes se développent, le personnel consulaire doit souvent se fier sur sa propre expérience et un bon jugement. Les mesures adoptées par des agents consulaires individuels, ainsi que l'engagement des ministres, des députés et même des premiers ministres provinciaux, peuvent parfois contribuer aux perceptions de traitement non uniforme des Canadiens dans des situations semblables.

À part les notes du CAMANT qui reflètent les questions et réponses entre le personnel des missions et les AGAC, la prise de décisions, les leçons retenues ou les pratiques exemplaires n'ont pas été enregistrées et conservées.

ENJEU N° 3 : Efficacité de la structure de gouvernance consulaire actuelle

Constatation n° 5: La structure organisationnelle du Programme des affaires consulaires a subi des changements positifs au cours des cinq dernières années. Toutefois, la séparation physique des communications consulaires et des fonctions de GI-TI du Programme et leur intégration dans des directions générales distinctes a eu une incidence sur l'efficacité et l'efficacité du partage de renseignements et de la gestion des fonctions connexes aux services consulaires à titre d'élément intégral d'un seul programme.

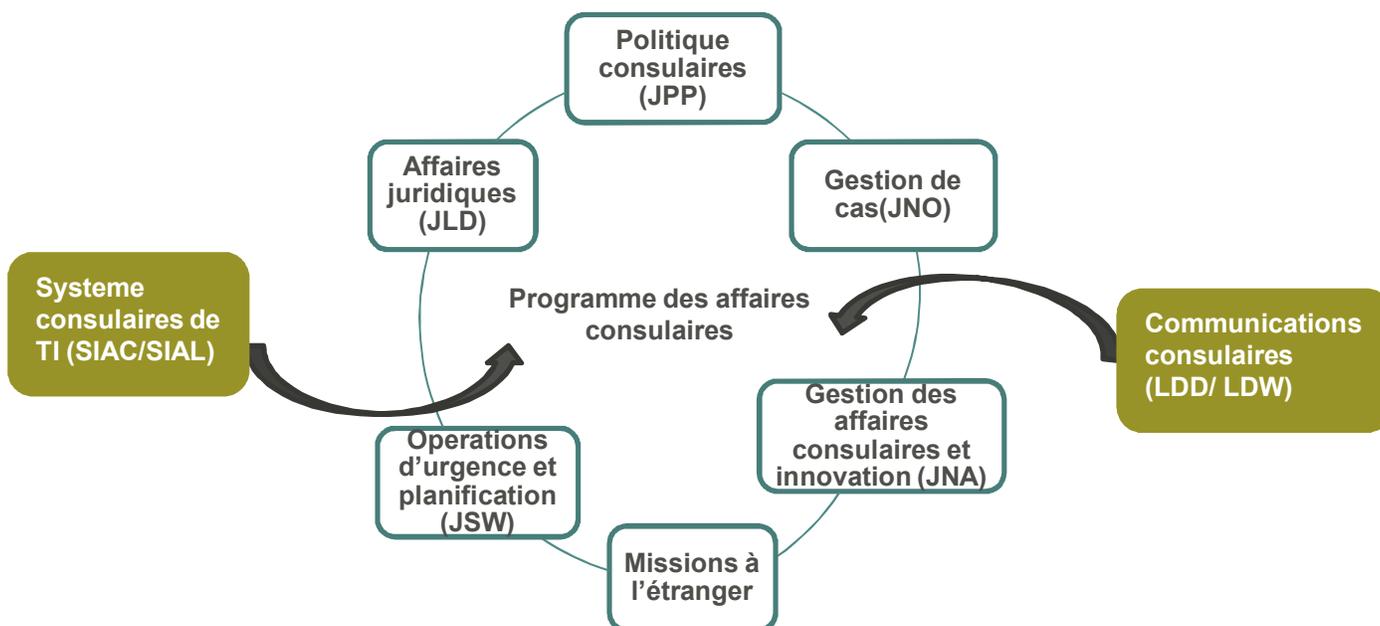
Structure de gestion de programme consulaire

La gestion et la prestation du Programme consulaire est effectuée par des gestionnaires de programme hautement professionnels et dédiés, des AGAC, des AGACA et des employés recrutés sur place dans les missions et les AGAC à l'AC. Même si la structure divisionnaire et de production de rapports actuelle soutient clairement les rôles et responsabilités définis, elle a également été cernée par les personnes interrogées comme l'un des facteurs menant à une efficacité et à une efficacité réduites de la prestation du mandat consulaire, notamment de ses aspects de prévention et de soutien. La séparation physique et fonctionnelle des principales fonctions consulaires en trois directions générales et plusieurs autres directions aurait eu un effet sur la gestion uniforme des activités connexes aux services consulaires à titre d'éléments intégraux d'un seul programme.

Les personnes interrogées de l'AC ont fait part d'une **coupure** au niveau opérationnel entre les politiques et les opérations.

La structure de gouvernance et de prise de décisions actuelle a également été décrite par le personnel consulaire comme improductive. L'efficacité du travail de certains comités directeurs a été remise en question, surtout en ce qui a trait à la prise de décisions. L'existence de plusieurs groupes de travail a également été perçue comme un moyen inefficace de discuter d'enjeux politiques et opérationnels importants.

Les communications entre les missions et l'AC ont également été affectées par cette séparation, et ont été compliquées davantage par **l'absence d'un point de contact désigné** (groupe ou division) afin de répondre aux questions générales connexes aux politiques, aux opérations ou aux communications.



Constatation n° 5 (suite)

Rôle des missions

Même si JNO et JPP font des efforts pour améliorer les communications avec les missions, des écarts continuent d'exister en ce qui a trait à l'échange constant de messages entre l'AC et les missions. Les entrevues au sein des missions ont révélé qu'il y a parfois des retards avant de recevoir des directives de l'AC ce qui a par la suite une incidence sur la capacité des missions de répondre aux cas soumis à des contraintes de temps. De plus, aucune division de l'AC n'a la responsabilité primaire de mettre à jour les listes de personnes-ressources des missions, y compris le personnel consulaire et les personnes-ressources locales, ce qui mène à un **partage de l'information non uniforme**. L'évaluation a permis de constater qu'il **manquait 187 membres du personnel consulaire** à la liste de distribution existante utilisée par le Programme pour communiquer avec les missions et que quelques missions étaient omises de la liste de distribution en fin de compte.

Rôle des autres intervenants internes d'AMC

La prestation internationale de services consulaires requiert une coopération et une coordination étroites entre le Programme des affaires consulaires et d'autres directions générales et divisions d'AMC. En général, on considérerait que les communications entre le Programme et d'autres intervenants internes au sein d'AMC, comme les divisions géographiques, la gestion des urgences et les affaires juridiques, **étaient suffisantes**. Par exemple, JND collabore étroitement avec les divisions géographiques, les affaires juridiques et la gestion des urgences. Les gestionnaires de JNO et de JSW tiennent des réunions hebdomadaires et les agents des deux divisions sont en communication régulière pour un transfert quotidien et une coopération dans le cadre de certains dossiers (p. ex., appels reçus ou attendus pendant la nuit). JSW participe également au Groupe de travail sur les politiques consulaires et le comité directeur sur les politiques consulaires.

Communications consulaires

Au cours de l'EF 2012-2013, l'équipe des communications et des partenariats consulaires est passée du Programme des affaires consulaires de JFM à celui de LCM pour mieux s'aligner avec les pratiques exemplaires des communications, intégrer la planification avec les besoins de communications ministérielles et améliorer l'innovation. Les communications consulaires ont été subséquemment divisées en deux divisions au sein de LCM, la division des Communications consulaires et voyages (LCM) et la division des communications électroniques (LDD). Le Programme de renseignements destinés aux voyageurs, principalement responsable de la création et du maintien des Conseils aux voyageurs et Avertissements, est resté sous la structure du Programme des affaires consulaires. À la suite du PARD en 2014, les ressources de communications consulaires, tant financières qu'humaines, ont été grandement réduites. En 2016, compte tenu d'un nombre moins important de ressources, les deux unités liées aux voyages à Affaires publiques ont fusionnées et sont devenues ce qui est aujourd'hui LDWT.

Les communications consulaires impliquent la sensibilisation stratégique et le partage de renseignements avec les Canadiens qui sont les éléments de base du mandat consulaire. Les membres du personnel de LDD et de LCM ne sont pas des agents consulaires ce qui rend importantes la consultation et la collaboration entre les directions générales pour l'élaboration de produits. Des entrevues à l'AC ont permis de noter que la **dissociation physique et organisationnelle** des communications du Programme des affaires consulaires, en combinaison avec une restructuration continue au sein de la Direction générale des communications, a créé des défis pour les communications internes et l'échange de renseignements et de données entre les directions générales, particulièrement au niveau de la haute direction.

Les relations de travail se sont considérablement améliorées au cours de la dernière année avec la création du Groupe de travail sur les communications consulaires qui fournit un forum pour des discussions et le partage de renseignements au niveau des directeurs. De plus, les agents des communications consulaires et les agents de programmes consulaires ont commencé à faire une liaison plus fréquente au niveau opérationnel et à collaborer étroitement pour la prestation du Programme de renseignements destinés aux voyageurs. Néanmoins, les groupes de communications consulaires (LDD et LCM) ont signalé qu'ils ne reçoivent toujours pas de données et de renseignements réguliers de JNO et des missions ce qui empêche les communications de personnaliser précisément les messages en fonction de groupes clients particuliers.

Constatation n° 6 : Le manque de directives claires axées sur un devoir de vigilance de la part de l'AC, en combinaison avec des écarts sur le plan des conventions internationales sur l'immunité consulaire, peut soumettre les agents consulaires à un risque excessif au moment de gérer des affaires complexes comme des cas de protection des enfants ou des cas d'arrestation et de détention.

Directives limitées axées sur un devoir de vigilance



AMC doit exercer un devoir de vigilance en ce qui a trait à la sécurité et à la sûreté personnelle des employés ministériels dans les missions canadiennes à l'étranger, ainsi que des employés ministériels entreprenant des voyages temporaires ou assumant des obligations à l'étranger. Cette exigence est soulignée dans le *Code canadien du travail*, la *Loi du MAECD* et la *Politique sur la sécurité du gouvernement*.

Même si le devoir de vigilance est une responsabilité du Ministère, il n'y a **aucune norme ni directive détaillée** en place pour s'assurer de la prestation des obligations et des responsabilités consulaires d'une façon qui respecte la sécurité et la sûreté des agents consulaires. Les décisions au sujet de l'endroit où placer les agents consulaires dans certaines situations sur le terrain revient à la **discrétion et au jugement du chef de mission** qui peuvent ne pas avoir les connaissances nécessaires en matière de santé et de sécurité pour prendre de telles décisions. Cela soumet également le Programme à la possibilité d'une application inégale des procédures de devoir de vigilance dans l'ensemble du réseau des missions.

Des entrevues avec le personnel consulaire au niveau des missions et de l'AC ont permis de constater plusieurs cas où on a demandé à des agents consulaires de fournir du soutien dans des environnements où leur sécurité personnelle a été mise en péril.

En ce qui concerne les visites des prisons, le Manuel des instructions consulaires stipule que, « dans la mesure du possible, les agents consulaires feront des visites des prisons en compagnie d'un deuxième agent consulaire » pour atténuer les risques potentiels pour la sécurité personnelle. Toutefois, l'évaluation a permis de relever des cas où les contraintes en matière de ressources dans les missions, tant humaines que financières, ont mené à **une application inégale** de cette clause. De plus, la réalisation de visites de prison à deux n'est pas une exigence rigoureusement imposée aux agents consulaires. En l'absence d'autres normes de sécurité en place pour guider les visites des prisons, les agents pourraient être exposés à des risques élevés et à de l'abus.



La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires fournit aux agents consulaires une immunité limitée face aux poursuites en justice sur le plan local. Toutefois, les immunités et les privilèges énoncés dans la convention ne s'appliquent pas de façon uniforme à tous les rôles consulaires. Par exemple, les adjoints aux consuls honoraires ne sont pas exemptés des compétences locales. Des dossiers où on a imposé des risques inutiles à des adjoints aux consuls honoraires ont été portés à l'attention de l'équipe de l'évaluation. Les cas les plus communément cités étaient ceux d'adjoints qui avaient la tâche de s'occuper de dossiers d'arrestation et de détention et réalisant des visites en prison seul.

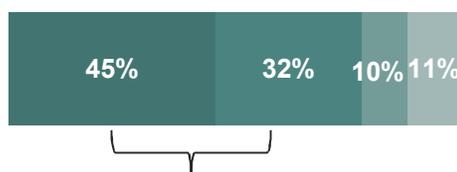
Constatation n° 7: En général, les missions sont adéquatement pourvues en personnel pour la charge de travail consulaire de routine; toutefois, certaines missions ne sont pas équipées pour répondre à la surcharge de travail. Vu l'absence d'un mécanisme formel pour la coordination en matière de financement et d'affectation des ressources entre les Secteurs géographiques et le Programme consulaire, il est difficile de comparer et de quantifier les écarts sur le plan de la charge de travail de chaque mission, ainsi que les besoins réels en dotation par rapport aux perceptions.

Le Programme des affaires consulaires a tenté d'élaborer une « Méthodologie d'affectation des ressources ». Toutefois, l'évaluation n'a pas constaté son application réelle. Même si la méthodologie utilise des formules mathématiques spéciales, l'absence de sources de données quantitatives cohérentes et fiables ne permet pas de mettre cette méthode en pratique. De plus, cela ne reflète pas le contexte des services consulaires en évolution et le besoin d'une révision générale de l'empreinte des services consulaires du Canada, plus particulièrement celle des nouvelles destinations de voyage pour les Canadiens.

L'équipe de la gestion ministérielle et des innovations (JNA) passe en revue une combinaison de renseignements et de sources de données, comme Strategia, COMIP et des rapports directs des missions afin de relever les pressions en matière de dotation consulaire et de charge de travail. La mise en œuvre et la réponse aux besoins en personnel doivent être coordonnées et approuvées par les bureaux géographiques, qui doivent à leur tour hiérarchiser toutes les charges de travail (chefs de mission, politique étrangère et services diplomatiques, commerce et services consulaires) et les demandes de dotation et de financement urgentes des missions.

Même lorsque les lacunes sur le plan des ressources sont reconnues dans certaines missions, le Programme consulaire n'est pas toujours en position d'instaurer des solutions permanentes et de faire plus que de simplement envoyer des agents en service temporaire (ST). Ce fait est principalement dû au modèle compliqué de ressourcement des missions et des processus de dotation dirigés et gérés par les directions générales géographiques. Même si les 12 missions visitées par l'équipe d'évaluation indiquaient que des ressources supplémentaires seraient utiles, la charge de travail consulaire actuelle différerait considérablement au sein de ces missions. La situation est la plus critique dans les pays touchés par l'AVE.

Perceptions au sujet de la charge de travail consulaire accrue



- Augmenté considérablement
- Légère augmentation
- Aucun changement
- s. o.
- Légère diminution

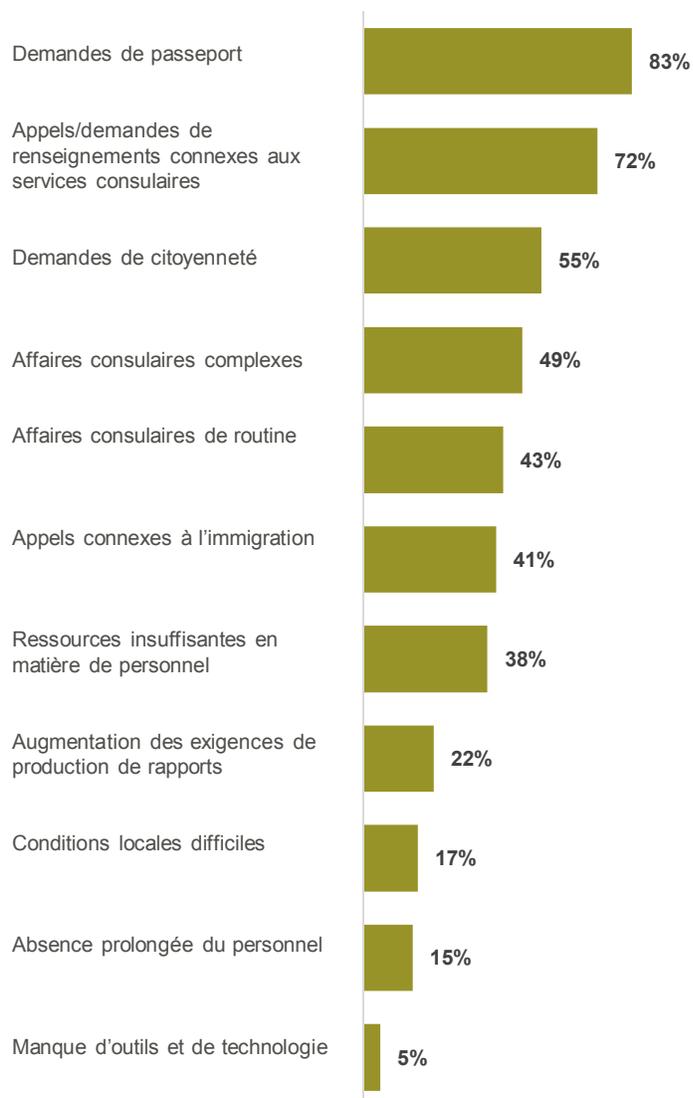
Perceptions des changements au niveau de la charge de travail consulaire

76 p. 100 du personnel consulaire des missions se sentent comme si cette charge de travail a augmenté

*Le sondage de 2017 du personnel consulaire

Constatation n° 7 (suite)

Perceptions au sujet de la charge de travail consulaire accrue



*Le sondage de 2017 du personnel consulaire

Au sein des employés canadiens :

- 52 p. 100 disent qu'ils ont embauché des employés occasionnels/d'urgence (sans compter les employés en ST)
- 10 p. 100 ont indiqué que leur mission a reçu un soutien en service temporaire (ST).

Constatation n° 8: La mise en œuvre de l'Autorisation de voyage électronique (AVE) pour les personnes visitant le Canada a eu un effet particulièrement fort sur les petites missions sans capacité d'appoint et dans les missions des pays avec un grand nombre de Canadiens ayant la double nationalité. Les affectations en service temporaire (ST) dans les missions touchées par l'AVE, organisées par IRCC et AMC, ont fourni un soulagement temporaire et une réduction de l'arriéré des demandes de passeport, sans offrir de solutions à plus long terme au problème.

L'AVE est une nouvelle exigence d'entrée pour les ressortissants étrangers exempts de visas qui s'envolent en direction du Canada ou transitent par le Canada. Elle a été initialement lancée par IRCC en mars 2016. Toutefois, une période de grâce a été prolongée jusqu'en novembre 2016 afin de faciliter une plus grande sensibilisation chez les voyageurs touchés.

L'équipe de l'évaluation a eu l'occasion d'observer directement les répercussions de l'AVE sur les missions dans les pays avec un grand nombre de Canadiens ayant la double nationalité. Au début de l'initiative, IRCC croyait que l'AVE causait une augmentation mineure des demandes de passeport, et ce, uniquement pendant les premiers mois suivant son introduction. La haute direction d'AMC prévoyait que l'AVE poserait un problème à moyen sinon à plus long terme pour de nombreuses missions canadiennes dans les 51 pays touchés.

Les personnes interrogées dans certaines des missions touchées ont exprimé une importante préoccupation en ce qui a trait à la charge de travail croissante en matière de passeport, à leur incapacité de respecter les normes d'IRCC et à la réticence d'IRCC de modifier les normes publiées. Lorsqu'on leur a demandé de classer les obligations consulaires en fonction des activités exigeant le plus de temps, **45 p. 100** des répondants au sondage ont classé la délivrance de passeport comme la première ou la deuxième obligation nécessitant le plus de temps. Le traitement des demandes de citoyenneté était classé comme la première ou la deuxième obligation exigeant le plus de temps par **19 p. 100** des répondants.

Au total, **64 p. 100** des répondants croyaient que leur temps était principalement consommé par les obligations connexes au mandat d'un AM. À l'opposé, seulement **36 p. 100** des répondants classaient le travail connexe aux affaires consulaires comme l'obligation exigeant le plus de temps. Plusieurs personnes interrogées ont exprimé leur frustration en ce qui a trait au temps qui n'est pas consacré aux affaires consulaires afin de gérer les demandes de renseignements connexes aux passeports et à la citoyenneté.

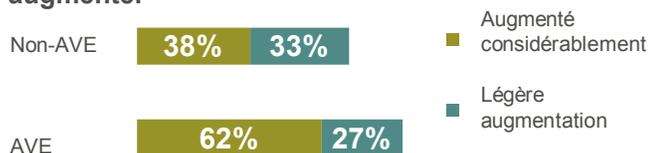
Constatation n° 8 (suite)

Le sondage a également permis de constater que **89 p. 100** des répondants des missions affectées par l'AVE sentaient que leur charge de travail avait augmenté par rapport à **71 p. 100** des répondants dans les pays non touchés par l'AVE. Pour valider ces perceptions, l'évaluation a passé en revue le nombre de nouveaux passeports par exercice financier au cours de la période de référence. On a révélé que les nouveaux passeports avaient augmenté de 41 p. 100 dans les pays touchés par l'AVE de l'EF 2015-2016 à l'EF 2016-2017 ce qui correspond au lancement de l'AVE. En comparaison, les nouveaux passeports dans les pays non touchés par l'AVE ont diminué de 2 p. 100.

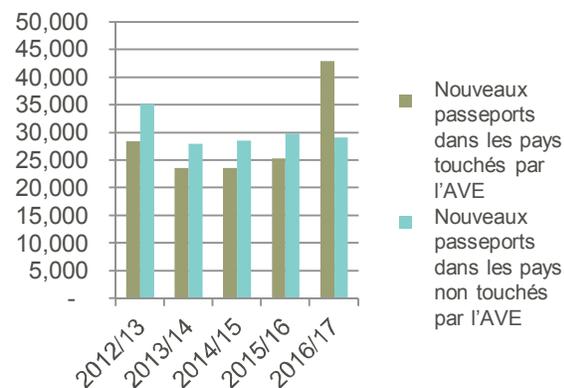
Le personnel consulaire dans les missions a partagé sa frustration en ce qui concerne les difficultés de communication entre AMC et IRCC et le **manque de voies de communication officielles dans les missions** ce qui a une incidence sur la clarté des rôles et responsabilités ministériels. Par exemple, plusieurs personnes interrogées ont remarqué qu'il est difficile de trouver de l'information sur le site Web d'IRCC et ont noté qu'il n'y a pas de personnes-ressources directes d'IRCC dans les missions pour clarifier les questions ce qui crée des retards sur le plan de la prestation de services pour les passeports.

Les nombres de nouveaux passeports ont augmenté de 41 p. 100 dans les pays touchés par l'AVE de l'EF 2015-2016 jusqu'à 2016-2017.

Les répondants des missions touchées par l'AVE étaient plus susceptibles de dire que leur charge de travail avait augmenté.



*Le sondage de 2017 du personnel consulaire



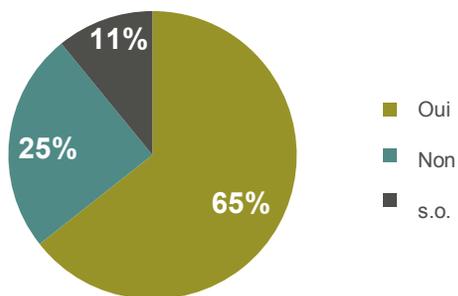
Constatation n° 9: Traditionnellement, on note un soutien limité officiel en matière de santé mentale et de mieux-être en place pour le personnel consulaire dans les missions et à l'AC. La sensibilité et le fardeau émotionnel sur le personnel consulaire gérant des affaires complexes ont souvent eu un effet sur leur mieux-être psychologique, et potentiellement, l'efficience et l'efficacité des opérations consulaires, plus particulièrement dans les petites missions. Plus récemment, le Ministère a amorcé l'élaboration de ses programmes de formation particuliers et de ses mesures de soutien en santé mentale; toutefois, couvrir le réseau des missions en entier reste un défi.

L'évaluation a permis de constater qu'il y a un nombre limité de mesures de soutien en matière de santé mentale en place dans les missions et à l'AC pour soutenir la santé mentale et le mieux-être du personnel consulaire. Même si tous les ETP d'AMC ont accès au counselling par l'entremise du Programme d'aide aux employés (PAE), les entrevues à l'AC et les réponses libres obtenues dans le cadre du sondage de la part des missions permettaient de constater que le PAE n'est pas personnalisé en fonction des besoins particuliers des employés consulaires et qu'il peut être difficile d'y avoir accès dans les missions. Les entrevues à l'AC et dans les missions ont révélé que les agents consulaires faisaient souvent **des séances de bilan informelles** les uns avec les autres après une affaire difficile plutôt que de chercher un soutien en matière de santé mentale par l'entremise du Ministère.

Malgré les mesures de soutien limitées officielles en place, la majorité des répondants du sondage dans les missions (65 p. 100) sentaient qu'ils avaient eu accès à un **soutien adéquat en matière de santé mentale et de mieux-être** afin de s'acquitter de leurs obligations efficacement.



« **Sentez-vous que vous pouvez compter sur un soutien adéquat en matière de santé mentale et de mieux-être afin de vous acquitter de vos responsabilités? »**



*Le sondage de 2017 du personnel consulaire

Ceux qui sentaient qu'ils n'avaient pu profiter d'un soutien adéquat (25 p. 100) ont soulevé plusieurs préoccupations y compris une perception que les gestionnaires ne reconnaissent pas le **stress extrême avec lequel** les agents consulaires devaient composer quotidiennement et le sentiment que la santé mentale **n'était pas prise au sérieux** par la direction à l'AC ou dans les missions. Plusieurs répondants ont remarqué qu'un facteur contributeur aux sentiments de stress est la perception d'un effectif et d'un ressourcement inadéquats au sein des missions ce qui a une incidence sur l'équilibre travail-vie personnelle. Plusieurs entrevues avec le personnel consulaire dans les missions et l'AC ont souligné le risque d'épuisement professionnel et de fatigue de compassion au sein du personnel.

Lorsqu'on leur a demandé qu'est-ce qui pourrait être fait pour améliorer leur santé mentale et leur mieux-être, une majorité de répondants au sondage ont senti qu'ils profiteraient d'une **formation approfondie** sur la gestion de la santé mentale et du mieux-être personnels et d'une formation sur la façon de gérer les clients présentant des défis en matière de santé mentale qui peuvent être émotionnellement éprouvantes. Une majorité de répondants ont également cité le besoin d'un **accès régulier à des professionnels formés en santé mentale** en personne en affectation plutôt qu'au téléphone par l'entremise du PAE à Ottawa.

En réponse aux appels pour une formation améliorée en matière de santé mentale, JPP a récemment piloté un atelier de formation en santé mentale de deux jours, en collaboration avec l'Unité du counselling (ZIBC) pour le personnel des missions consulaires à Bangkok, à Beijing et à Los Angeles en 2017. Le cours fournit une formation plus détaillée en matière de santé mentale avec des exemples concrets sur la façon d'intervenir dans le cadre des dossiers et une séance de counselling d'une journée entière avec un professionnel formé. La rétroaction reçue des participants a été positive et il y a des plans visant à lancer le programme dans d'autres missions à l'avenir.

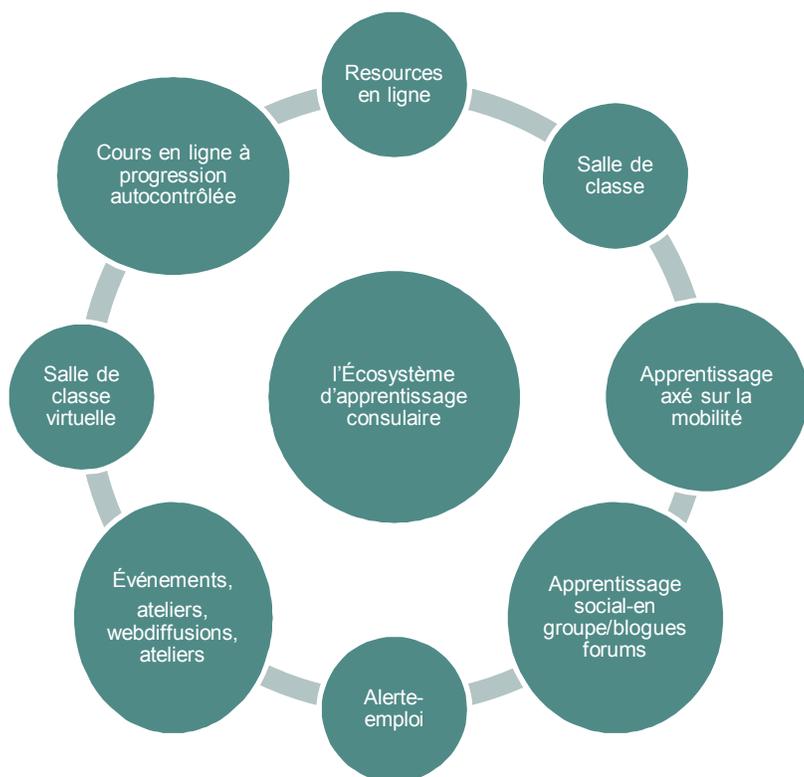
Constatation n° 10: Le Programme consulaire est sur la voie de passer en revue ses plans de formation. Toutefois, au cours de la période de référence de l'évaluation, la formation dans l'ensemble du réseau consulaire a été inégale en ce qui concerne la couverture et la synchronisation. Des lacunes ont été identifiées sur le plan de la formation donnée aux employés canadiens et aux employés recrutés sur place.

En 2015, le Programme des affaires consulaires a élaboré l'Écosystème d'apprentissage consulaire afin de saisir la pleine portée du cycle de formation consulaire. Il offre une approche d'apprentissage holistique qui inclut des plateformes en classe, en ligne et mobiles.

Couverture et synchronisation de la formation

On trouve que la couverture et la synchronisation de la formation manquent d'uniformité en ce qui trait aux régions, aux domaines thématiques et aux types de formation. Même si le nombre et l'offre de cours connexes aux activités consulaires ont augmenté au cours des cinq dernières années, un grand nombre de personnes interrogées ont indiqué qu'ils n'avaient pas suivi de formation de ressourcement **depuis plus de 10 ans**. Il s'agit d'une situation qui prévaut principalement au sein des employés canadiens à l'étranger et des employés recrutés sur place de longue date.

Le personnel de mission souligne la nécessité pour une formation améliorée sur des enjeux consulaires difficiles, comme la torture, les enlèvements d'enfants, les abus des droits de la personne, et les pays ou le travail avec les autorités locales peut être plutôt éprouvant. Dans certains cas, le personnel des missions a fait état d'un grand niveau de satisfaction en ce qui a trait aux cours offerts sur certains thèmes offerts par des pays partageant des vues similaires. Dans d'autres cas, certaines missions au sein d'une région ont commencé à organiser des ateliers et des discussions informels sur les pratiques exemplaires avec des affaires typiques pour la région. À l'AC, les personnes interrogées ont exprimé que même lorsqu'une formation est disponible, il y a des possibilités limitées d'assister aux séances en raison de l'importance de la charge de travail.



Exemples de domaines thématiques couverts par les formations

- Introduction au Manuel d'instructions consulaires
- Prestation de services axée sur le client
- Systèmes de gestion de cas consulaires
- Accès à l'information et protection des renseignements personnels (AIPRP)
- Communication de renseignements
- Services de passeport
- Services notariaux
- Inscription des Canadiens à l'étranger (ROCA)
- Consuls honoraires et adjoints

Constatation n° 10 (suite)

Satisfaction à l'égard de la formation

Les personnes interrogées ont fait remarquer que la formation s'était considérablement améliorée au cours de la dernière année grâce à la nomination d'un coordonnateur désigné à la formation à JPP. Un plan de formation est également en cours d'élaboration par JPP afin d'assurer une approche plus uniforme à l'égard de la formation.

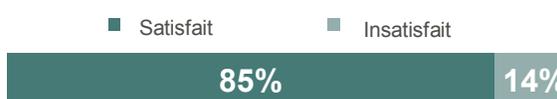
Selon le sondage auprès des Affaires consulaires, la majorité des répondants qui ont reçu de la formation pendant la période de référence étaient satisfaits du niveau et de la qualité de la formation reçue (85 p. 100). En règle générale, les répondants étaient d'avis que la formation en personne donne aux agents consulaires une occasion importante d'apprendre les uns les autres au moyen de jeux de rôle et de l'échange de leçons retenues. Elle permet aussi des discussions et une rétroaction immédiate sur la gestion de cas complexes. Plusieurs répondants ont souligné qu'un avantage supplémentaire de la formation en personne est l'établissement de liens personnels qui favorisent la collaboration et des échanges plus nombreux au sein du réseau consulaire. Les répondants étaient d'avis que la formation en ligne est en règle générale utile pour apprendre des questions techniques, telles que la délivrance de passeports, mais jugeaient que la formation en personne est plus utile pour la discussion de cas consulaires complexes.

Les répondants qui se sont dit insatisfaits à l'égard de la formation ont le plus souvent cité **l'insuffisance des détails** sur les enjeux de gestion des cas comme raison principale de leur insatisfaction (44 p. 100), le manque de discussion et d'échange (40 p. 100), la durée trop courte de la formation (38 p. 100) et le manque d'exercices de simulation (38 p. 100).

Besoins en formation

Les besoins en formation sont déterminés par JPP à la suite d'un examen des demandes de formation et de l'information fournie par les missions dans Strategia. Lorsqu'on leur a demandé quelle formation serait la plus utile dans l'avenir, la majorité des répondants étaient d'avis qu'un **cours de recyclage** sur les modifications à la politique et aux procédures consulaires serait avantageux pour les agents de gestion et des affaires consulaires et les agents consulaires. En outre, plusieurs répondants étaient d'avis que des **réunions consulaires régionales** donneraient d'importantes occasions d'échanger des pratiques exemplaires sur la gestion des cas dans certaines régions. Quelques répondants ont recommandé que les agents consulaires reçoivent de la formation sur la façon de mener des activités efficaces de **sensibilisation et de réseautage**.

Dans quelle mesure êtes-vous satisfait du niveau et de la qualité de la formation sur les affaires consulaires que vous avez reçue?



*Le sondage de 2017 du personnel consulaire

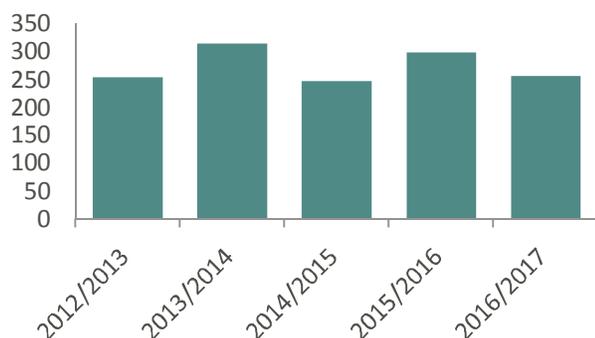
Constatation n°11: Le Fonds d'assistance aux Canadiens en difficulté est un mécanisme fort utile pour aider les Canadiens en difficulté à l'étranger. L'absence de système détaillé de suivi des demandes, combinée à l'incohérence des communications auprès des missions, a nui à la reddition de comptes du Fonds.

Le Fonds d'assistance aux Canadiens en difficulté consent des prêts à des Canadiens en difficulté à l'étranger qui ont besoin d'une aide financière pour rentrer au Canada. Il est conçu comme mécanisme de dernier recours, lorsque toutes les autres possibilités sont épuisées, et seulement dans des circonstances exceptionnelles. Les personnes interrogées, à la fois dans les missions et à l'administration centrale, ont mentionné que le Fonds est un **outil utile**, qui peut empêcher que les cas de Canadiens en difficulté deviennent plus complexes et exigent des ressources supplémentaires. La valeur moyenne des prêts consentis pendant la période de référence était de 1 360 \$.

Dans le passé, les agents de gestion et des affaires consulaires avaient le droit d'autoriser des prêts d'une valeur inférieure à 250 \$ dans le cadre du Fonds sans devoir obtenir l'autorisation de l'administration centrale afin de permettre le décaissement rapide des fonds à la mission. Cette politique a été modifiée afin de resserrer les contrôles financiers à l'administration centrale. Quelques personnes interrogées dans les missions ont fait remarquer que la décision d'éliminer ce financement discrétionnaire **n'avait pas été clairement communiquée** aux missions, créant ainsi de la confusion et menant à une application inégale de la politique dans le réseau. Par exemple, le chapitre du *Guide des bureaux consulaires*, qui fournit une orientation sur l'utilisation du Fonds, n'a pas été mis à jour depuis 2015 et continue d'affirmer que les missions possèdent ce financement discrétionnaire.

Les personnes interrogées ont également fait remarquer que l'obligation d'obtenir l'autorisation de l'administration centrale pour chaque prêt a **entraîné des retards** dans la prestation rapide d'aide aux clients en difficulté. L'évaluation a consigné quelques exemples dans lesquels les agents de gestion et des affaires consulaires ont fourni des fonds de leur poche pour aider des Canadiens en difficulté plutôt que d'attendre l'autorisation d'utiliser le Fonds.

Nombre total de cas du Fonds d'assistance aux Canadiens en difficulté saisis dans le système par exercice financier



Constatation n°11 (suite)

Une deuxième difficulté dans la prestation d'aide par le Fonds réside dans le recouvrement des sommes prêtées. Dans le passé, Passeport Canada retenait les passeports des clients jusqu'au remboursement du prêt afin de motiver les clients à rembourser leur prêt. Il existe un sentiment généralisé parmi les employés du Programme que le taux de recouvrement des prêts consentis par le Fonds a diminué considérablement depuis que Passeport Canada a pris la décision en 2013 de mettre fin à cette pratique. Toutefois, l'évaluation n'a pas été en mesure de confirmer ou d'infirmer cette affirmation à cause du **manque de données** sur le montant total recouvré par exercice financier pendant la période de référence. Le Programme des affaires consulaires achemine les prêts en souffrance qui n'ont pas été remboursés après 120 jours à l'Agence du revenu du Canada (ARC) à des fins de recouvrement. Après l'acheminement de ces demandes à l'ARC, il n'y a pas de suivi systématique du recouvrement de ces sommes par le Programme.

Une troisième difficulté dans la prestation d'aide par le Fonds réside dans la documentation limitée du processus décisionnel menant à l'approbation ou au refus de la demande de prêt. L'équipe d'évaluation a eu de la difficulté à déterminer le nombre exact de prêts approuvés pendant la période de référence. Cela est attribuable au fait qu'il n'existe pas de catégorie distincte dans CAMANT pour coder ces types de cas dans le système et aucun tableau récapitulatif des décisions à l'administration centrale. À la demande de l'équipe d'évaluation, une recherche manuelle a été effectuée pour déterminer le nombre total de prêts saisis dans le système pendant la période de référence, mais le Programme n'a pas été en mesure de déterminer le nombre total de demandes de prêt qui ont été approuvées ou refusées. Ces difficultés sont liées au fait **qu'aucune direction n'a la responsabilité principale** d'effectuer un suivi des demandes de prêt à l'administration centrale. Le nombre de clients demandant un prêt dans le cadre du Fonds a fluctué pendant la période de référence, mais le nombre moyen était de 273 cas par exercice financier. Il importe de souligner que ce chiffre **ne signifie pas** que 273 prêts ont effectivement été consentis par exercice financier.

Constatation n°12: Le Programme s'est doté d'un certain nombre d'outils et de produits novateurs pour communiquer avec les Canadiens qui voyagent, vivent et travaillent à l'étranger. Néanmoins, l'absence de stratégie de communication et de sensibilisation externe détaillée ciblant des groupes précis, assortie d'indicateurs de rendement, a contribué à l'incohérence des communications et des efforts de sensibilisation stratégique, tant au Canada qu'à l'étranger.

Les communications consulaires jouent un rôle important dans la réalisation du mandat des Affaires consulaires lorsqu'il s'agit d'aider les Canadiens à être mieux préparés pour voyager, étudier et travailler en toute sécurité à l'étranger. En collaboration avec le Programme des affaires consulaires, LCM et LDD participent aux tâches suivantes :

- Élaborer des stratégies de communication;
- Promouvoir les voyages intelligents en gérant les comptes dans les médias sociaux, en élaborant des outils de sensibilisation et en mettant à jour le contenu dans le site Web voyage.gc.ca;
- Répondre aux demandes de renseignements sur les affaires consulaires de la part des médias et du public canadien;
- Effectuer des activités de sensibilisation externe par divers moyens (exposés, webinaires et activités du secteur privé);
- Établir des partenariats avec des partenaires de l'extérieur tels que des agences de voyage.

Le Programme des affaires consulaires, en collaboration avec TIP, LDD, la section des TI – Systèmes consulaires (SIAC) et les Systèmes de gestion du contenu du Web (SICW), mobilisent les médias sociaux et numériques pour rejoindre les voyageurs canadiens en élaborant des produits de communication novateurs. Voici des exemples :

- **L'application Bon voyage** a été lancée en décembre 2015 pour fournir aux Canadiens qui habitent et voyagent à l'étranger un accès rapide aux conseils et avertissements aux voyageurs actualisés et aux coordonnées de l'information en cas d'urgence. L'application a été téléchargée plus de **63 000 fois** depuis son lancement. LDW et SIAC ont été reconnus pour leur travail dans l'élaboration de cette application et se sont vu attribuer en 2016 le prix d'excellence dans la prestation de services publics décerné par la Conférence et exposition sur la technologie dans l'administration gouvernementale (GTEC).
- En 2012, l'équipe de communications consulaires a lancé **voyage.gc.ca**, qui intègre du contenu de 20 ministères partenaires et fournit au public l'accès aux publications consulaires, aux fiches d'information et aux renseignements essentiels pour voyager à l'étranger. Les visites au site Web ont augmenté de façon soutenue pendant la période de référence, atteignant plus de 14 millions de requêtes en 2016-2017 et devenant la troisième section la plus visitée de Canada.ca. La Direction des communications consulaires et des voyages (LDWT) a reçu en 2013 le prix d'excellence dans la prestation de services publics décerné par la Conférence et exposition sur la technologie dans l'administration gouvernementale (GTEC) pour le travail accompli dans voyage.gc.ca. **Consultez voyage** a également été lancé au printemps-été de 2017 à titre de complément au site Web; il répond à des questions courantes et donne l'accès à des renseignements précis et à des prestataires de services locaux. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'évaluer son efficacité à l'heure actuelle.
- **Les comptes dans les médias sociaux** (Facebook et Twitter) fournissent au public canadien des renseignements en temps opportun, qui sont régulièrement repris par les médias en temps de crise. Les statistiques de LDW provenant du suivi de la fréquentation en ligne démontrent que les visites dans les médias sociaux ont augmenté de façon soutenue depuis l'exercice 2015-2016 et que les médias sociaux rejoignent plus de 300 000 abonnés.

Constatation n°12 (suite)

Une stratégie de communications stratégiques pour voyage.gc.ca et de sensibilisation pour les Affaires consulaires, dont la dernière mise à jour remonte à 2016, a été élaborée par LDD en tant que document évolutif qui énonce les principaux objectifs des communications consulaires et souligne des occasions de sensibilisation du public. La Stratégie fournit un bon aperçu des objectifs généraux des communications consulaires. Toutefois, elle n'a pas de **stratégie détaillée** pour mobiliser certains intervenants ni d'activités connexes, d'échéances, de cibles et de résultats escomptés. 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. Cette absence nuit à la capacité de LDD et du Programme des affaires consulaires de collecter des données solides dont l'analyse permettrait d'éclairer la planification stratégique. 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. Il n'y a pas non plus de **stratégie de mise en œuvre** pour accompagner la stratégie de communication qui énonce des échéances et les ressources requises.

Le public canadien

Il existe une perception, à la fois dans les missions et à l'administration centrale, que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour **mieux faire connaître** les services consulaires fournis par le gouvernement du Canada aux Canadiens qui voyagent, travaillent et vivent à l'étranger. Un problème particulier signalé par plusieurs personnes interrogées réside dans la difficulté à parcourir l'interface en ligne des Affaires consulaires, ce qui a une incidence sur la diffusion de renseignements importants aux Canadiens. On a également mentionné dans les entrevues qu'il existe un besoin de mieux cibler les messages destinés à des groupes précis plutôt que de fournir des renseignements généraux.

Bien que les plateformes numériques soient conformes à l'objectif du gouvernement du Canada de moderniser la prestation des services consulaires, elles soulèvent également certains problèmes. Par exemple, certaines catégories de population, notamment les personnes âgées, ne connaissent peut-être pas les nouvelles technologies ou n'y ont peut-être pas accès et ont besoin d'une aide supplémentaire (y compris en personne). Un autre problème qui a été soulevé dans les entrevues est l'accès restreint à la technologie dans certains pays à cause d'une infrastructure technologique médiocre, de pare-feu de sécurité ou d'incompatibilité entre les outils du gouvernement et les nouvelles technologies. À titre d'exemple, les appareils BlackBerry d'AMC ne prennent pas en charge des applications populaires à l'échelle locale comme WhatsApp, largement utilisées par les ambassades d'autres pays et les gouvernements de pays hôtes au Mexique et en Amérique centrale pour les conseils aux voyageurs et les communications consulaires avec le public. Ces restrictions de nature technologique doivent être prises en compte lorsqu'AMC élabore de nouveaux outils et programmes de communications consulaires pour s'assurer que toutes les catégories de population sont rejointes.

L'impression qui se dégage, c'est que la fonction de prévention du Programme des affaires consulaires n'a pas encore atteint le niveau souhaité. Les missions continuent de réaffirmer que de nombreux voyageurs canadiens ne sont pas au courant des conseils et des avertissements aux voyageurs, sont mal informés des risques possibles de voyager dans certains pays et voyagent sans assurance.

La Loi sur la protection des renseignements personnels a été invoquée par plusieurs personnes interrogées comme un défi particulier lorsque l'on communique avec les médias. JPP a rédigé une fiche d'information sur les restrictions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, en collaboration avec JNO et l'équipe des communications consulaires, qui est diffusée aux représentants des médias. Sinon, une compréhension insuffisante de la Loi sur la protection des renseignements personnels a souvent provoqué des réactions négatives de la part de membres de la famille de Canadiens en difficulté, de députés, des médias et de certaines organisations de la société civile. Le Programme des affaires consulaires a rédigé et distribué des fiches d'information qui fournissent des renseignements supplémentaires sur les services consulaires à l'intention des députés et des représentants des médias.

Constatation n°12 (suite)

Les médias

La communication avec les médias donne une autre occasion de mieux informer les Canadiens de leurs responsabilités lorsqu'ils voyagent à l'étranger et de la gamme des services consulaires à leur disposition. Toutefois, les relations avec les médias peuvent soulever des difficultés. Alors que les Affaires consulaires n'ont pas de financement spécial pour faire des annonces positives dans les médias, ce sont les affaires retentissantes qui attirent l'attention des médias. En 2015, l'équipe des communications a reçu **933 demandes d'information de la part des médias** liées à des questions consulaires, représentant environ 33 p. 100 des demandes de renseignements provenant des médias reçues. La réponse aux médias peut soulever des défis uniques à cause du contexte juridique et opérationnel particulier dans lequel travaillent les agents consulaires. Les personnes interrogées à l'administration centrale et dans les missions ont mentionné que le rôle des agents consulaires est souvent déformé dans les médias et ont souligné le besoin de mieux faire connaître la fonction consulaire auprès du public canadien et des médias.

La mobilisation internationale

Le Programme des affaires consulaires prend part, à titre de dirigeant ou de participant, à diverses initiatives internationales avec des partenaires bilatéraux et multilatéraux pour renforcer la mobilisation internationale sur les affaires consulaires.

- Le Canada joue un rôle de premier plan dans le **Forum consulaire mondial**, qui réunit 37 pays pour discuter de questions consulaires et renforcer la collaboration et l'échange de pratiques exemplaires.
- Le Canada participe régulièrement au **Colloque consulaire**, qui réunit les agents consulaires principaux de pays d'optique commune tels que les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, pour discuter de questions consulaires d'actualité. En mai 2017, la Direction des communications consulaires a accueilli le premier Colloque consulaire axé sur les communications consulaires, que les participants ont considéré comme une grande réussite.
- Le **Dialogue consulaire informel Canada-Union européenne** se réunit deux fois par année pour discuter de questions consulaires et de gestion des mesures d'urgence d'intérêt commun pour le Canada, la présidence de l'UE, le Service européen pour l'action extérieure et la Commission européenne.
- Le Canada collabore également de façon bilatérale avec des pays tels que l'Australie, le Royaume-Uni, la Chine, le Mexique, la République dominicaine, la France et Israël dans la prestation de services consulaires.

On a porté à l'attention de l'équipe d'évaluation le fait que la Direction des communications consulaires (LDD) est rarement exposée à ces tribunes internationales et qu'elle a peu d'occasions de dialoguer avec des partenaires internationaux sur les pratiques exemplaires en matière de communications consulaires.

Constatation n°12 (suite)

La mobilisation du secteur privé et des ONG

Les partenariats avec le secteur privé fournissent des occasions de mieux faire connaître les services consulaires, mais soulèvent également des difficultés car les entreprises du secteur privé ont leurs propres intérêts commerciaux, qui ne sont pas toujours compatibles avec les intérêts et les priorités du gouvernement du Canada. Diverses initiatives ont été entreprises par LDD, LCM et le Programme des affaires consulaires afin de mener des activités de sensibilisation auprès du secteur privé :

En 2016, le Groupe de travail sur les communications consulaires a élaboré une vidéo sur l'assurance-voyage qui est diffusée dans les aéroports.

Des exercices de simulation ont été menés avec des entreprises privées canadiennes pour les sensibiliser aux responsabilités consulaires.

Toutefois, l'évaluation a constaté qu'à cause de ressources restreintes, les possibilités d'accroître la sensibilisation auprès du secteur privé et la collaboration avec celui-ci n'ont peut-être pas été examinées en profondeur, surtout en ce qui concerne l'aspect prévention de la fonction consulaire. Les entrevues ont également mentionné que le processus de consultation avec les ONG n'est pas toujours clair, particulièrement à l'étranger lorsque les agents consulaires comptent souvent sur le soutien des ONG pour des cas complexes (p. ex. des cas concernant les enfants dans des pays dans lesquels la situation sur le plan de la sécurité empêche le personnel consulaire de jouer un rôle direct).

Pratiques exemplaires internationales

L'équipe d'évaluation a constaté des occasions possibles de moderniser davantage la sensibilisation et l'éducation du public canadien en mettant en valeur des outils nouveaux et novateurs qui sont examinés par les homologues d'optique commune.

L'Australie fait connaître les conseils aux voyageurs au moyen de messages publicitaires télévisés et d'une émission de télévision populaire qui montre les coulisses du travail quotidien d'un agent consulaire.

Le Royaume-Uni fait connaître les conseils aux voyageurs en diffusant des produits tels que des stylos et des balles antistress dans les aéroports et les agences de voyage. Le Royaume-Uni publie également une liste des dix demandes les plus bizarres que les agents consulaires ont reçues au cours de la dernière année pour sensibiliser le public aux services les agents consulaires peuvent (et ne peuvent pas) fournir.

Constatation n°13: Bien que le rendement des services consulaires en fonction des normes de service établies (normes sur la citoyenneté, les passeports, ainsi que sur l'arrestation et la détention) soit demeuré favorable pendant la période visée par l'évaluation, le manque de mesures du rendement, de cibles, d'indicateurs, de données de référence et de systèmes adéquats de suivi du rendement a empêché le Programme d'établir des rapports sur les réalisations et les résultats favorables dans d'autres domaines, tels que le renforcement de la sensibilisation et l'efficience accrue dans la prestation des services aux clients dans les missions.

La prestation de services consulaires dans les missions, notamment la prestation d'aide aux Canadiens en difficulté, est un service réactif, c'est-à-dire un service qui ne peut être planifié ou prévu. Toutefois, le personnel consulaire dans les missions doit être préparé à intervenir en cas d'accident, de catastrophe naturelle et de situations tendues qui touchent des Canadiens, dès que ces incidents surviennent, en fournissant une aide adéquate. L'élaboration d'un système solide de mesure du rendement et d'atténuation des risques permettrait au Programme de mesurer à la fois ses réussites et ses lacunes, et de définir des mesures d'atténuation convenables.

Sauf lorsqu'il s'agit du traitement de demandes de passeport et de citoyenneté, le travail consulaire à l'étranger est en grande partie tributaire de facteurs externes comme le niveau de sensibilisation et de préparation des voyageurs canadiens, les conventions internationales, les traités bilatéraux, la collaboration des autorités locales, le contexte de sécurité du pays hôte, la législation, les coutumes, les croyances religieuses, les réseaux de soutien locaux, etc.

Pour élaborer un système efficace de mesure du rendement, les gestionnaires des Affaires consulaires doivent déterminer les types principaux de renseignements nécessaires pour illustrer les réalisations du Programme, ainsi que pour contribuer à déterminer les lacunes dans les ressources et le rendement.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un système rigoureux de mesure du rendement pour le Programme des affaires consulaires est une recommandation qui a été faite par des évaluations antérieures. Bien que la Direction de la gestion des affaires consulaires et des innovations (JNA) compile en permanence des données de sources diverses (COMIP, CAMANT, Strategia, sondages sur la satisfaction de la clientèle, etc.), l'équipe d'évaluation n'a pas pu trouver de preuves de la manière dont ces données sont analysées et utilisées pour éclairer la prise de décision. Les lacunes apparentes de certains systèmes de collecte des données (COMIP), ainsi que la difficulté à comparer les données entre les systèmes actuels (p. ex. COMIP et Strategia) et à utiliser les données comme données de référence, ajoutent à l'ambiguïté des méthodes actuelles d'établissement de rapports et de mesure du rendement.

Constatation n° 14: Les lacunes des systèmes de collecte des données, ainsi que l'incohérence des données saisies dans les missions, minent la fiabilité des statistiques actuelles sur les affaires consulaires et des données de mesure du rendement.

Le Programme d'information sur la gestion des opérations consulaires (COMIP) est un outil de collecte de données utilisé par les agents consulaires pour consigner au jour le jour les activités consulaires et les services fournis. Il facilite également la planification des opérations et l'affectation des ressources dans les missions. CAMANT est un outil commun de gestion des cas utilisé par les agents consulaires à l'administration centrale et dans les missions pour consigner et gérer les cas. Les deux systèmes font partie du Système de gestion des opérations consulaires (COSMOS).

Quelque 35 p. 100 des personnes interrogées dans les missions et à l'administration centrale avaient l'impression que les données dans COMIP ne sont **pas systématiquement saisies** dans les missions et que les **statistiques ne sont pas fiables**. Par exemple, on a fait remarquer que les cas sont habituellement classés selon le premier service fourni à un client, mais le système ne permet pas aux agents de préciser si d'autres services ont été fournis, ce qui nuit à la fiabilité des statistiques.

Fait intéressant, la majorité des répondants au sondage dans les missions ont jugé que les données dans COMIP étaient **très fiables ou assez fiables (75 p. 100)**. Les employés recrutés sur place, qui sont principalement chargés de saisir les données dans COMIP, étaient légèrement plus susceptibles de dire que les données étaient très fiables ou assez fiables par rapport aux employés canadiens dans les missions (75 p. 100 par rapport à 73 p. 100).

Les employés canadiens et les ERP qui considéraient les données dans COMIP comme non fiables (17 p. 100) ont cité diverses raisons, entre autres : la **difficulté de suivre et d'estimer le temps** (c'est-à-dire que les chiffres sont approximatifs et il est difficile de comptabiliser chaque minute de la journée), les **limites dans le classement des cas** (catégories vastes qui se chevauchent, subjectivité des catégories), le **manque de cohérence** (p. ex. les agents consulaires ne saisissent peut-être pas les données quotidiennement) et le fait que la saisie **exige beaucoup de temps**. Parmi les autres difficultés soulevées par les répondants, mentionnons le manque de surveillance ou de vérification de la qualité des données saisies et les lacunes dans le matériel du système lui-même.

Constatation n° 14: (suite)

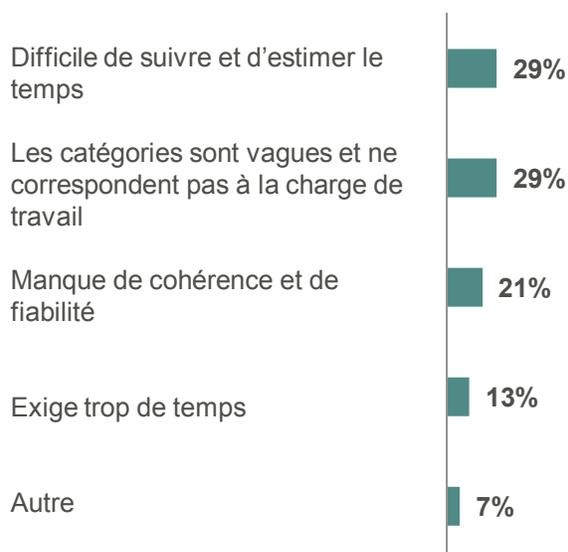
L'expérience de l'utilisation de CAMANT par le personnel consulaire était légèrement plus positive car **85 p. 100 ont mentionné une expérience très positive ou assez positive** de l'utilisation du système.

Lorsque l'équipe a demandé aux répondants quels changements aux outils actuels, dont COMIP et CAMANT, seraient utiles pour exercer leurs fonctions et s'acquitter de leurs responsabilités consulaires, les répondants ont proposé ce qui suit :

- Des catégories plus claires et plus détaillées;
- Une compatibilité accrue des divers systèmes de gestion des données;
- Incorporer un système pour suivre les cas à des fins de suivi;
- Installer un message-guide pour rappeler aux agents de saisir les données à la fin de la journée.

Des plans sont en place pour mettre à jour le système COSMOS afin de corriger ses lacunes.

Pourquoi trouvez-vous les données dans COMIP non fiables?



*Le sondage de 2017 du personnel consulaire



Conclusions

Le Programme des affaires consulaires du Canada fournit des services essentiels et une aide aux Canadiens en difficulté qui voyagent, travaillent ou étudient à l'étranger. Le Programme joue également un rôle important dans la préparation des Canadiens aux voyages internationaux, en sensibilisant les voyageurs et en communiquant des alertes à l'intention des voyageurs. Le Programme des affaires consulaires d'AMC a réalisé des progrès importants dans la modernisation de ses services grâce à la mise en œuvre du *Plan consulaire du XXI^e siècle* en 2013, qui a permis aux missions de simplifier et de hiérarchiser leur activités consulaires, d'élargir la sensibilisation et de lancer un plus grand nombre de services numériques. L'expérience du Plan consulaire pendant la période de référence a également révélé certaines lacunes et des aspects à améliorer, qui, de pair avec la complexité grandissante du contexte consulaire, exigent une stratégie actualisée et une vision de l'avenir du Programme.

Au cours des cinq dernières années, le Programme des affaires consulaires d'AMC 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 (p. ex. communications, services juridiques et services de GI-TI). Toutefois, ces changements organisationnels n'ont pas toujours été appuyés par la création des mécanismes de gouvernance et des procédures décisionnelles. Par conséquent, l'efficacité et l'efficacités de la gestion de l'ensemble du Programme a été affectée. Le personnel du Programme a 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. L'efficacité de certains comités directeurs et la multiplication des groupes de travail sur les affaires consulaires étaient également contestées.

Le manque de modèle solide d'affectation des ressources pour permettre de déterminer et de classer par ordre de priorité les pressions dans les missions a également été porté à l'attention de l'équipe d'évaluation. Bien que des tentatives aient été faites pour élaborer une Stratégie d'affectation des ressources fondée sur des études des temps et des mouvements et des données dans COMIP, les formules qui en ont découlé se sont révélées ni réalisables ni fiables. Le manque global de données fiables et de mécanismes de suivi du rendement continue de nuire à la capacité du Programme de faire des demandes justifiées de ressources humaines et financières supplémentaires.

Le Secteur des communications, en étroite collaboration avec les services de GI-TI, a obtenu un succès considérable dans le lancement d'applications utiles aux voyageurs canadiens. Toutefois, l'élaboration d'une stratégie détaillée de communications consulaires et d'un plan de mise en œuvre, accompagné de cibles, d'un calendrier et des coûts connexes, reste encore à faire.

Dernier point et non le moindre, le Programme des affaires consulaires manque de systèmes fiables d'établissement des rapports et de collecte des données pour justifier ses besoins en ressources et les pressions qu'il subit à cet égard. Le manque d'indicateurs de mesure du rendement pour les activités qui ne sont pas saisies au moyen des normes consulaires établies empêche également le Programme de recenser des aspects dont la gestion doit être améliorée. L'élaboration de mécanismes solides de suivi des données financières pour les recettes perçues par les services spéciaux et les services fournis pour le compte d'IRCC appuiera l'établissement de rapports ministériels détaillés sur les revenus et la gestion financière prudente.

Recommandations



Recommandations

Recommandation 1: Mettre à jour le *Plan consulaire du XXI^e 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.

Le *Plan consulaire du XXI^e siècle*, élaboré en 2013, a énoncé une vision et une stratégie sur quatre ans pour moderniser le programme et les services consulaires du Canada. Le *Plan consulaire du XXI^e siècle* aurait entre autres aidé le personnel consulaire à l'administration centrale et dans les missions à déterminer et à simplifier les priorités et à justifier les activités de sensibilisation. Il a aussi permis de recenser les aspects à améliorer et le besoin d'apporter des améliorations supplémentaires au Programme et à la modernisation des services consulaires, à la fois dans les missions et à l'administration centrale.

Recommandation 2: Réviser le modèle d'affectation des ressources consulaires pour veiller à ce que les sections consulaires aux missions obtiennent les ressources dont elles ont besoin pour répondre aux besoins actuels et futurs en matière de services consulaires, de façon temporaire et permanente, et reçoivent l'appui de l'administration centrale.

Le besoin croissant d'assistance consulaire et les services fournis pour le compte d'autres ministères ont entraîné d'importantes pressions sur les finances et les ressources humaines dans certaines missions et une répartition inégale de la charge de travail dans l'ensemble du réseau. L'absence de modèle fiable d'affectation des ressources complique la tâche du Programme lorsqu'il s'agit de recenser ces pressions, de justifier le besoin de ressources supplémentaires pour les secteurs géographiques qui contrôlent les ressources des missions et d'intervenir rapidement pour atténuer l'incidence sur le personnel consulaire.

Recommandation 3: Réviser 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.

Bien que la définition de rôles et de responsabilités clairs pour les secteurs et les directions qui participent à la prestation des services consulaires soit importante, il y a un besoin non comblé de systèmes pertinents de gouvernance, de prise de décision et de communication qui assurent une gestion cohérente et efficiente de l'ensemble des fonctions et des activités consulaires à l'administration centrale et dans les missions.

Recommandation 4 : Élaborer une stratégie de communication détaillée et un plan de mise en œuvre, en tenant compte des buts et des objectifs de communication tant internes qu'externes, ainsi qu'en précisant les cibles à atteindre et les échéances à respecter.

La Direction des communications consulaires a lancé l'élaboration d'un certain nombre de plans de communication à court terme. Toutefois, l'élaboration d'une stratégie de communications consulaires plus détaillée, qui décrit les objectifs, les priorités et les cibles en matière de communication interne et externe, reste à faire. La Stratégie devrait assurer une meilleure circulation de l'information au sein d'AMC entre la section des politiques, les opérations, les missions à l'étranger et les services de GI-TI. Elle permettra également de déterminer les besoins et de renforcer les outils de communication externe destinés au public canadien.

Recommandation 5 : Améliorer la mesure du rendement et concevoir des systèmes de suivi financier pour soutenir la collecte de données fiables qui viennent éclairer les décisions de gestion.

Réponse et plan d'action de la direction (RPAD)

Recommandation 1

Mettre à jour le Plan consulaire du XXI^e siècle actuel ou élaborer une nouvelle stratégie consulaire tenant compte de l'environnement consulaire en constante évolution et du besoin croissant de moderniser davantage le Plan consulaire. (Lien avec F3)

Réponse et plan d'action de la direction (RPAD)	Direction générale responsable/ Direction	Échéancier
---	--	------------

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** – La modernisation continue des principaux outils, notamment par la mise en œuvre de la vision et de la Stratégie de transition au numérique, la modernisation du système de gestion des cas, des services consulaires et des urgences, la création d'un système de réservation en ligne et l'amélioration de la surveillance et de l'analyse des données.
- **Amélioration des communications avec les Canadiens** – Une stratégie de communication à jour et un plus grand éventail d'outils afin de permettre à un plus grand nombre de Canadiens d'obtenir l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions responsables et éclairées en ce qui concerne leurs déplacements. La sensibilisation des intervenants de l'industrie du voyage et des clients alimentera cette stratégie.
- **Mise en place de mécanismes plus souples pour aider les clients vulnérables** – En se fondant sur l'évaluation des ententes et des outils existants, de nouvelles ententes seront repérées (y compris des ententes de collaboration et de partenariats, de nouvelles ententes de service et de nouveaux mécanismes de financement souples) en vue de soutenir les Canadiens en détresse.
- **Examen et mise à jour du réseau consulaire** – Cela comprendra une évaluation de l'emplacement des points de service, des types de services offerts par les consuls honoraires et les coordonnateurs, des outils et de la formation qu'ils possèdent, ainsi que les ajustements qu'il faudra apporter au besoin.
- **Domaines d'intervention émergents** – Une analyse des données sur les cas alimentera la mise à jour de la stratégie et des outils connexes en ce qui concerne les domaines de préoccupation émergents des Canadiens à l'étranger. Cela pourrait comprendre, entre autres, les développements récents concernant les cas familiaux, le traitement des citoyens à double nationalité et les nouvelles tendances dans les cas de détention.

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, tout en poursuivant les réalisations du Plan consulaire du XXI^e siècle actuel.

CPD en consultation avec CND

T2
AF
2018-2019

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. (Lien avec F7 et F8)

Réponse et plan d'action de la direction (RPAD)

Direction générale
responsable/direction

Échéancier

Modèle d'affectation des ressources : Une analyse sera également réalisée sur la façon d'élargir le modèle d'affectation des ressources pour inclure la composante de l'Administration centrale soutenant la prestation de services consulaires de la mission. Cette analyse vise à déterminer les indicateurs quantitatifs qui aideront à évaluer le niveau de soutien externe approprié aux activités consulaires de la mission en vue de cerner les lacunes et d'optimiser l'affectation des ressources.

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. (Lien avec F5)

Réponse et plan d'action de la direction (RPAD)	Direction générale responsable/ Direction	Échéancier
<p>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 :</p> <p>Examiner et valider les structures organisationnelles et de gouvernance actuelles du Programme des services consulaires en vue de recommander des ajustements, d'éliminer les redondances et d'accroître la collaboration entre les principales fonctions consulaires.</p> <p>Identifier les lacunes et/ou les possibilités de synergies dans la gouvernance et la structure organisationnelle du Programme des services consulaires en tenant compte des processus de modernisation existants, comme, par exemple, l'initiative de transition au numérique.</p> <p>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 (y compris les directions générales géographiques) et les missions à l'étranger.</p>	<p>CPD/CND CPD/CND</p>	<p>T3 AF 2017-2018 T4 AF 2017-2018</p>

Recommandation 4

Élaborer une stratégie de communication et un plan de mise en œuvre détaillés qui tiennent compte des buts et des priorités de communication, tant internes qu'externes, et qui précisent les échéances à respecter et les cibles à atteindre. (Lien avec F12)

Réponse et plan d'action de la direction (RPAD)	Direction générale responsable/ Direction	Échéancier
<p>Accepté L'unité Communications consulaires et Voyages.gc.ca (LDWT) 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.</p> <p>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 internes et externes et les homologues consulaires internationaux.</p> <p>La stratégie et le plan de mise en œuvre seront consultés et élaborés à temps pour leur déploiement et mise en œuvre prévus à compter du premier trimestre de 2018-2019. De plus, la stratégie sera examinée sur une base annuelle afin de permettre l'amélioration continue des objectifs, des outils et des approches.</p>	LDD/LDWT	T2 AF 2018-2019

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. (Lien avec F11, F13 et F14)

Réponse de la direction (RD) et plan d'action de la direction (PA-D)	Direction générale responsable/ Direction	Échéancier
<p>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.</p> <p>La stratégie globale sur les données sera axée sur quatre éléments fondamentaux :</p> <p>Qualité des données : Les exigences opérationnelles pour la modernisation du système de gestion des cas consulaires sont en cours d'élaboration dans le cadre de l'initiative de transition au numérique et comprendront des mesures qui permettront d'améliorer la qualité des données et d'accroître la capacité pour l'analyse de données et la production de rapports.</p> <p>Intégration des données : Un outil de renseignements d'affaires est en cours d'élaboration afin de faciliter l'intégration des données relatives à la gestion des cas consulaires. Ce nouvel outil permettra d'améliorer la capacité de surveiller le rendement et de produire des rapports, dans les missions et à l'Administration centrale.</p> <p>Visualisation des données : La collaboration avec des spécialistes en visualisation de données contribuera à accroître la capacité du Programme des services consulaires d'évaluer et de communiquer les services qui ont été fournis et les résultats obtenus.</p> <p>Analyse des données : La capacité d'analyse des données sera améliorée grâce à une formation ciblée et à un soutien additionnel de la part de spécialistes en application scientifique des données. Des plans de formation sont en cours d'élaboration pour le personnel en place.</p> <p>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.</p>	CND/CNA	T2 AF 2018-2019

Références d'icônes

- Title page- “Around the World”, Sierra Pennala
- Pg.9- “Travel Abroad”, Chanut is Industries, TH
- Pg.10- “Arrow”, Esin, TR
- Pg.10- “Passport”, Adrien Coquet, FR
- Pg.12- “Application Interview”, www.ygudesign.com
- Pg.12- “Document Tracking”, Vectors Market
- Pg.12- “Online Survey”, Thomas Marijnissen, DK
- Pg.12- “Plane”, Icons fest
- Pg.15- “Contract”, Bastien Delmare, FR
- Pg.16- “Scale”, Erik Vullings, NL
- Pg.18- “Happy Children”, Gabriele Malaspina, IT
- Pg.18- “Target”, Maxim Kulikov
- Pg.19- “Phone Network”, Viktor Vorobyev
- Pg.19- “Network”, Xinh Studio
- Pg.23- “Find Missing Piece”, Thomas’ designs, US
- Pg. 23- “Three Way Split”, Mike Rowe, AU
- Pg.26- “Mental Health”, Gemma Evans, GB
- Pg.35- “Check Mark”, Karthik Srinivas, IN
- Pg.37- “Check Mark”, Karthik Srinivas, IN