

VÉRIFICATION
DE LA DIRECTION
DES SERVICES AU CORPS DIPLOMATIQUE
(XDC)

Juillet 2002

Direction de la vérification (SIV)

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
INTRODUCTION	2
1.1 Contexte	2
1.2 Objectifs de la vérification	2
1.3 Étendue de la vérification	2
1.4 Méthode de vérification	3
CONSTATATIONS	4
2.1 Cadre de contrôle de la gestion	4
2.2 Fiabilité de l'information pour la prise de décisions	9
2.3 Procédures	10

RÉSUMÉ

Une vérification de la Direction des services au Corps diplomatique (XDC), du Bureau du Protocole a été effectuée en novembre et décembre 2001. Le cadre de référence de la vérification a été présenté au chef adjoint du Protocole et chef de XDC, qui l'a approuvé.

XDC est une direction active et bien gérée dont le personnel doit souvent travailler sous pression. Cette direction comprend trois unités fonctionnelles : les unités de documentation, d'accréditation et des privilèges et immunités, qui relèvent du chef adjoint du Protocole.

La recherche de fonds supplémentaires afin de créer de nouveaux postes a constitué une grande initiative pour la direction. Ces fonds permettront à celle-ci de continuer à fournir ses principaux services sans faire appel à des contractuels ou à des employés nommés pour une période déterminée. La direction a précisé qu'en cas de rejet, elle devrait se résoudre à réduire le niveau de service offert à la clientèle.

Dans ce contexte, la direction doit régler certaines questions prioritaires. L'une d'elles porte sur la définition plus claire du rôle du directeur adjoint, créé récemment. Un examen de la classification est en cours pour évaluer certains postes que d'aucuns considèrent sous-évalués.

L'information utilisée pour prendre les décisions est tenue pour fiable. Il serait avantageux pour la direction de disposer d'information sommaire sur chaque pays, sous forme de document ou de base de données électronique, indiquant quels privilèges et immunités s'appliquent à quel pays ainsi que les dérogations, suspensions ou situations spéciales relevées. La création d'une telle base de données doterait la direction d'une mémoire organisationnelle dont elle a grand besoin. Les communications au sein de XDC se sont améliorées; en revanche, l'unité des privilèges et immunités devra s'efforcer de mieux expliquer à ses clients externes les rôles et les contraintes associés à son domaine de compétence.

INTRODUCTION

1.1 Contexte

1.1.1 La direction des services au corps diplomatique (XDC) est l'un des cinq services qui relèvent du Bureau du Protocole (XDX). Elle comporte trois principales unités : de documentation, d'accréditation et de privilèges et immunités. Les activités de ces trois unités demandent beaucoup de connaissances, de recherche, de contrôle des documents ainsi que de communication et de coordination de l'information au sein de la direction. XDC compte douze employés, auxquels s'ajoutent un employé de la GRC et un autre de CIC, tous deux en détachement. Certains membres du personnel de XDC sont nommés pour une période déterminée et l'un d'eux est un contractuel. XDC dispose d'un budget de 665 000 \$.

1.1.2 La direction dans son ensemble fournit divers services aux diplomates de la région de la capitale nationale et d'ailleurs au Canada, qui sont près de 8 000. L'unité de documentation se charge des documents (les cartes d'identité diplomatiques, par exemple). L'unité des privilèges et immunités offre des services sur les questions de réciprocité, des privilèges et d'immunités, et administre les obligations juridiques que le Canada a contractées en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires ainsi qu'un certain nombre d'autres accords internationaux. L'unité d'accréditation s'occupe de tous les aspects de l'accréditation des chefs de mission canadiens qui partent pour d'autres pays et des chefs de mission étrangers qui arrivent au Canada. Elle administre aussi la remise de décorations et de prix étrangers à des citoyens canadiens. Pour s'acquitter de ces fonctions, XDC communique avec d'autres unités organisationnelles du MAECI et d'autres ministères (le plus souvent avec CIC, l'ADRC, Transports Canada et la GRC). La direction travaille aussi avec les administrations municipales et les gouvernements provinciaux, au besoin.

1.2 Objectifs de la vérification

1.2.1 Ils comprenaient notamment l'examen du cadre de contrôle de la gestion pour déterminer si les activités sont exécutées de façon efficiente et efficace, l'évaluation de la fiabilité de l'information disponible pour prendre les décisions, la détermination de la conformité aux politiques et procédures prescrites et l'appréciation de la qualité des services fournis aux missions du Canada à l'étranger.

1.3 Étendue de la vérification

1.3.1 La vérification a porté sur l'examen des activités de XDC concernant l'accréditation, le traitement des documents, les privilèges et immunités et la réciprocité. Les liens avec la Direction des services de gestion (XDM) ont aussi été examinés.

L'étendue de la vérification, contenue dans le cadre de référence, a été définie au stade de la planification et est fondée sur l'examen préliminaire des activités et des services de XDC. Cette vérification a aussi porté sur les niveaux de ressources et la gestion des documents, mais non sur les services fournis aux missions étrangères au Canada, en raison d'un manque de temps.

1.4 Méthode de vérification

1.4.1 La vérification a consisté à effectuer des entrevues, à recueillir des renseignements sur les processus, à examiner les documents des dossiers et à analyser le déroulement des travaux. Des entrevues ont été réalisées avec l'ensemble du personnel et des gestionnaires de XDC ainsi qu'avec les employés et les gestionnaires de la Direction des services de gestion (XDM). Les employés de CIC et de la GRC ont aussi passé une entrevue. Plusieurs documents ont été examinés, y compris le plan d'activités, les organigrammes, les descriptions de travail, les dossiers sur les pays pour les demandes de réciprocité, les documents de promotion, le courrier interne ainsi que les dossiers d'accréditation et de documentation. Afin d'évaluer la qualité des services fournis aux missions du Canada à l'étranger dans le domaine de la réciprocité, un bref questionnaire a été envoyé à 12 missions qui ont eu recours aux services de XDC au cours des deux dernières années.

CONSTATATIONS

2.1 Cadre de contrôle de la gestion

2.1.1 La structure organisationnelle de XDC a été examinée. Le chef adjoint du Protocole (EX-01) et le directeur adjoint (FS-02) sont en fonction depuis peu. Le poste de directeur adjoint a été doté à l'automne 2001 après avoir été vacant et gelé pendant six ans. Il a été réactivé par le précédent chef adjoint du Protocole afin de fournir un suppléant à ce dernier, gérer les unités de documentation et des privilèges et immunités et élaborer des politiques. Chacune des trois unités de la direction est gérée par un AS-02 ou un AS-03.

2.1.2 Les gestionnaires actuels veulent accorder un rôle plus important au directeur adjoint. Ce dernier, en plus de gérer l'unité de documentation, s'occupera davantage de la gestion des affaires courantes de toute la direction ainsi que de l'élaboration des politiques à long terme. La description de travail n'a pas encore été mise à jour.

Recommandation à XDC

2.1.3 XDC devrait mettre à jour la description de travail du directeur adjoint et mettre la dernière main à l'organigramme.

Réponse de XDC

2.1.3 Bien qu'il n'existe pas encore de description de travail officielle pour ce poste, une ébauche a été préparée par le chef adjoint précédent. Le poste est longtemps resté vacant et maintenant qu'il a été doté, il est clair que le directeur adjoint joue un rôle important. La description de travail et l'organigramme seront prêts en décembre 2002.

Ressources

2.1.4 Les gestionnaires s'inquiètent particulièrement du fait que les services de XDC ont été de plus en plus sollicités ces dernières années, des pays de plus en plus nombreux ayant ouvert des missions ou accru leur effectif au Canada. Il s'avère donc plus difficile de fournir les services à temps, bien que la direction reçoive peu de plaintes, ayant réussi à répondre à la demande en faisant appel à des contractuels et en créant des postes de durée déterminée. Néanmoins, le manque de continuité imputable à cette pratique préoccupe la direction. Trois nouveaux postes seraient nécessaires à XDC, à savoir : un AS-03 pour l'unité d'accréditations, un deuxième agent de la GRC et un CR-05 pour faciliter le traitement des cas de dettes. Le coût total

serait d'environ 185 000 \$ par an. Ce besoin se fonde sur des tendances chronologiques, des statistiques et des plans de travail, qui montrent ce que les activités sont et ce qu'elles devraient être pour remplir le mandat. Dans une note de service à MKM datée du 1^{er} août 2001, le chef du Protocole a indiqué clairement que si XDC ne reçoit pas de ressources supplémentaires, il faudra réduire l'ampleur de certaines activités (comme le Forum diplomatique, la Tournée nordique ou certains éléments du programme de rayonnement), voire les abandonner complètement. L'équipe de vérification reconnaît que XDC a besoin de ces trois postes supplémentaires pour s'acquitter de son mandat tel qu'il existe actuellement.

2.1.5 Il est important d'assurer la continuité du personnel dans ce secteur axé presque exclusivement sur les services. Cette continuité permet à chaque unité non seulement de fournir des services efficaces, mais aussi d'avoir des suppléants adéquats. XDC parvient à répondre à la demande de services dans une certaine mesure, grâce au concours de trois employés temporaires. Selon les entrevues et les observations de l'équipe de vérification, ceux-ci sont occupés à plein temps et on espère qu'ils seront engagés pour une durée indéterminée. Un de ces employés est un contractuel qui administre l'accréditation des chefs de mission; les deux autres aident le chef de l'unité des privilèges et immunités. L'incertitude qui accompagne le statut d'employé temporaire nuit au moral des intéressés.

2.1.6 L'effectif des unités de la documentation et d'accréditation est suffisant pour répondre à des demandes de service normales. Par contre, en automne, lorsque la demande augmente, il faut habituellement faire appel à des contractuels. La majorité du travail de ces unités est axé sur les transactions. Dans le cas de l'unité des privilèges et immunités, la charge de travail est régulière tout au long de l'année. L'adjonction d'un poste de CR de durée déterminée a aidé le conseiller de privilèges et immunités, qui était seul auparavant, à répondre beaucoup plus rapidement aux demandes et à effectuer l'archivage en souffrance. Au moment de la vérification, un contractuel était intérimaire au poste vacant d'adjoint administratif du chef adjoint du Protocole; il aidait aussi l'unité des privilèges et immunités. La dotation de ce poste est en cours. Lorsqu'un titulaire aura été désigné, il est peu probable que l'unité des privilèges et immunités aura besoin des services d'un contractuel de façon suivie et prolongée.

Recommandation à XDC

2.1.7 Vérifier si l'unité des privilèges et immunités a besoin des services du contractuel.

Réponse de XDC

2.1.7 XDC a étudié la question. Étant donné la charge de travail de l'unité, le contractuel y travaille maintenant à plein temps. Son travail est jugé essentiel au maintien de normes de services acceptables.

Reclassification

2.1.8 La reclassification d'un certain nombre de postes est envisagée depuis plusieurs années à XDC, mais aucune mesure concrète n'a pu être prise, par manque d'argent. La direction estime que plusieurs postes sont actuellement sous-évalués compte tenu des tâches et des responsabilités qui s'y rattachent. Un examen de la classification, géré par le nouveau directeur adjoint, suit son cours. Il sera important que cet examen comprenne l'établissement du coût et la localisation d'une source de financement supplémentaire pour les niveaux supérieurs qui pourraient en découler. Ce sera difficile pour XDC et, en fait, pour toute la direction générale, car, selon le Bureau de l'administration du secteur, ni le secteur, ni le Ministère n'ont de fonds disponibles. Si aucun autre choix ne se présente, il faudra revoir les priorités au sein de XDC et essayer de trouver des sources de financement au sein du Bureau du Protocole.

Recommandation à XDC

2.1.9 Calculer le coût de la reclassification proposée et trouver une source de financement.

Réponse de XDC

2.1.9 L'examen est maintenant confié à un consultant, qui l'a étendu à toute la direction générale. La première étape consiste à déterminer quels niveaux de classification sont nécessaires pour refléter avec exactitude le travail effectué par le personnel de la direction générale. S'il ressort de la démarche qu'il faut revoir à la hausse certains niveaux, le coût sera calculé à ce moment-là et le financement supplémentaire demandé au Secteur, après examen des priorités.

Planification et direction

2.1.10 Le chef adjoint du Protocole n'a pas encore établi d'entente de rendement; cependant, on était en train d'y travailler au moment de la vérification. À partir de ce document, des buts et objectifs pourront être fixés pour tous les gestionnaires de la direction. Ceux-ci seront ensuite communiqués au personnel des unités, et des buts propres à chaque unité seront convenus et révisés au besoin. L'évaluation annuelle de tous les employés devrait se faire sur la base de ces objectifs.

2.1.11 Il faudrait mettre en place un processus de planification et de direction plus officiel qui établirait les buts et les objectifs ainsi que les activités et les démarches à entreprendre pour obtenir les résultats escomptés. Abstraction faite du plan d'activités de la direction générale, aucune activité de planification structurée n'a été effectuée.

Les gestionnaires ont une bonne idée des objectifs, mais aucun plan à court ou long terme n'a été élaboré. Il faut planifier et fixer les priorités pour atteindre les buts à long terme, définir les ressources supplémentaires et les justifier. Des plans de travail sont nécessaires pour que le rendement soit mesuré selon des critères connus et mesurables.

Recommandations à XDC

- 2.1.12 Conclure une entente de rendement avec le chef adjoint.**
- 2.1.13 Fixer des buts et des objectifs pour tous les employés.**
- 2.1.14 Élaborer des plans de travail et des mécanismes structurés pour établir les priorités.**

Réponses de XDC

- 2.1.12 L'entente de gestion du rendement et ses éléments ont fait l'objet d'une discussion entre le chef et le chef adjoint du Protocole et seront officialisés d'ici l'automne 2002.**
- 2.1.13 Ce sera fait chaque année et révisé chaque trimestre.**
- 2.1.14 Ce sera fait chaque année et révisé chaque trimestre.**

Communications

2.1.15 Les communications au sein de la direction se sont améliorées au cours des six derniers mois. On a recommencé à tenir des rencontres hebdomadaires des chefs d'unité, sous la présidence du chef adjoint du Protocole. La mesure a été favorablement accueillie. Néanmoins, certains employés des unités ont fait remarquer que l'information pertinente s'obtient souvent par des voies plus informelles. Cela s'explique, en partie, par le fait qu'ils ne se réunissent pas régulièrement avec leurs gestionnaires. Les rencontres régulières, même brèves, constituent un excellent moyen d'échanger de l'information. En outre, les comptes rendus des réunions hebdomadaires des gestionnaires pourraient être communiqués à tous les employés pour information.

2.1.16 Il faudrait améliorer les communications à l'extérieur de la direction, par exemple avec les missions du Canada à l'étranger et la Direction générale des biens (SRD). Les gestionnaires de SRD ont déclaré que les questions sur les biens ne sont pas toutes communiquées à la direction générale. L'équipe de vérification a envoyé un bref questionnaire à quelques missions qui ont eu recours aux services de XDC ces deux dernières années. Les résultats montrent que bien que les ressources soient poussées à leur limites, XDC a fourni un service satisfaisant au cours de cette période.

Certaines missions ont indiqué que les réponses sont parfois obscures, que la volonté d'agir semble être absente ou qu'elles connaissent mal la capacité de XDC en matière de réciprocité. Dans les cas où XDC a dû prolonger le délai de traitement de certaines questions afin de pousser ses recherches plus loin, les missions n'ont pas toujours reçu d'estimation du temps de réponse, d'accusé de réception ou de réponse partielle, ce qui leur a donné l'impression que le dossier ne progressait pas dans l'intervalle. Il faudrait mieux renseigner les missions du Canada sur le mandat, le rôle et les capacités de l'unité, ce qui rendrait leurs attentes plus réalistes.

2.1.17 Le Ministère est dépourvu de procédures ministérielles structurées pour traiter les questions de réciprocité. De telles procédures permettraient à toutes les missions de comprendre le mandat de XDC en matière de privilèges et d'immunités et de réduire ainsi la confusion et le mécontentement éventuels en harmonisant davantage les attentes des missions avec les moyens de XDC. Elles pourraient être publiées sur le site Web de XDX, qui est actuellement bien organisé et constitue un excellent outil d'information et de référence.

2.1.18 Étant donné la nature du travail, l'unité des privilèges et immunités ne fixe pas de délais de réponse précis. Elle devrait toujours aviser ses clients quand le traitement de leur question requiert des recherches ou des consultations auprès d'autres ministères ou organismes externes et qu'elles demanderont plus de temps, et elle devrait leur envoyer une réponse finale pour toutes les questions posées.

Recommandations à XDC

2.1.19 Organiser des rencontres régulières entre les chefs d'unité et leur personnel.

2.1.20 Mettre au point une stratégie de communication pour les demandes soumises par les missions du Canada à l'étranger.

Réponses de XDC

2.1.19 Seule l'unité de documentation compte assez d'employés pour justifier la tenue de réunions régulières. Le personnel de cette unité se réunira maintenant chaque semaine, tandis que celui des autres unités ne se réunira qu'au besoin.

2.1.20 Ces derniers mois, des efforts ont été déployés pour améliorer les communications avec les missions du Canada à l'étranger et pour les aviser quand une réponse prendra plus de temps que prévu. Une stratégie de communication plus officielle sera mise au point d'ici décembre 2002.

2.2 Fiabilité de l'information pour la prise de décisions

2.2.1 L'information sur laquelle se fonde l'unité de documentation pour prendre ses décisions provient des documents soumis, des consultations avec les autres unités de la direction (l'unité des privilèges et immunités, par exemple) ainsi que des conseillers de CIC et de la GRC. Une fois les vérifications effectuées, on enregistre le représentant étranger et ses personnes à charge et on leur délivre une carte d'identité diplomatique. La démarche est très bien définie, les exceptions sont rares. Un système de production de rapports permet de tenir la direction au courant des incidents, à titre indicatif.

2.2.2 La gestion des documents a été informatisée ces dernières années, ce qui a permis d'avoir une information plus fiable pour prendre des décisions plus rapidement. Le système d'inscription des diplomates est une base de données électronique conçue pour permettre d'enregistrer et d'agrèer les représentants diplomatiques étrangers au Canada. Il s'agit d'un inventaire d'information qui, depuis peu, permet d'effectuer le suivi des activités des diplomates et de l'information les concernant. Le système est doté d'un module de création de rapport amélioré et il est facile d'y naviguer. Les utilisateurs se sont dits très satisfaits de la base de données. Il y a deux ans, un champ a été ajouté pour le suivi des « incidents » : il fonctionne bien et procure l'information détaillée demandée par la direction. L'accès à ce champ est limité comme il convient. D'autres améliorations, relatives à l'intégrité des données et à une recherche plus poussée des caractéristiques d'accès, sont considérées nécessaires. On prévoit 15 000 \$ pour ces améliorations dans le budget de cette année.

2.2.3 La direction a voulu avoir l'information facilement disponible. Pour ce faire, l'unité des privilèges et immunités tient des dossiers sur papier par pays, à des fins de consultation. Le système fonctionne bien, bien qu'une partie des tâches du contractuel consiste à aider au classement d'un grand volume de documents. Le classement des documents sur papier reste important dans un secteur qui reçoit beaucoup de courrier traditionnel. Les vérificateurs ont examiné de nombreux dossiers sur des pays ou des sujets, ils les ont trouvés en ordre et à jour.

2.2.4 Les dossiers de la direction ne contiennent aucun registre proposant une information sommaire sur chaque pays. De tels documents électroniques comprendraient une liste de tous les privilèges et immunités accordés à chaque pays, les exceptions et suspensions en vigueur et autres points importants, ce qui permettrait à tous les membres de XDC de se renseigner facilement. Cet outil se révélerait particulièrement utile en l'absence du conseiller des privilèges et immunités. Comme dans le système actuel tous les documents sont classés par pays, mais qu'il n'y a pas de feuille d'information sommaire, la direction dépend essentiellement de la mémoire du conseiller des privilèges et immunités lorsqu'elle a besoin d'information documentaire ou de renseignements sur certains dossiers. Il est important de doter l'unité d'une mémoire institutionnelle qui servirait d'appoint et pour le long terme. La préparation de

données récapitulatives, de préférence sous forme électronique pour faciliter la révision, permettrait de réduire le temps de réponse et d'accroître l'efficacité.

Recommandation à XDC

2.2.5 Établir une feuille sommaire électronique des privilèges et immunités pour chaque pays.

Réponse de XDC

2.2.5 Cette recommandation sera mise en œuvre durant l'exercice en cours, si le budget le permet.

2.3 Procédures

2.3.1 La charge de travail de la direction varie selon le secteur d'activités. Les unités de documentation et d'accréditation ont une charge de travail bien définie, fondée sur un processus relativement automatique qui a été mis en place afin d'accueillir les représentants étrangers rapidement et sans heurts. Les services offerts comprennent notamment la permission d'entrer au Canada, les cartes d'identité, l'achat et la vente de biens et d'automobiles, les permis ou les inscriptions dans les écoles. Le traitement des documents est régi par un manuel de procédures qui est constamment revu et mis à jour, selon les besoins. Un délai de cinq jours ouvrables a été fixé comme norme de service pour le traitement des documents; ce délai est toujours respecté, sauf dans la saison de pointe, en automne, où il peut être prolongé jusqu'à 10 jours. Les clients sont au courant de cette norme, sont avisés des retards et, selon le personnel de la direction, sont généralement satisfaits.

2.3.2 XDC a des services et des normes de service bien définis en ce qui concerne le traitement des documents et l'accréditation des chefs de mission. Une norme de service informelle existe pour l'unité des privilèges et immunités, mais comme il est impossible de prévoir la charge de travail, l'unité peut être en mesure de répondre immédiatement ou prendre plus de temps. Le délai de traitement des demandes est habituellement une semaine. Il n'y a pas de saison de pointe pour cette unité. Elle reçoit des questions et des demandes très variées (50 par semaine, en moyenne) et y répond au cas par cas. Les priorités sont établies par le conseiller des privilèges et immunités qui, souvent, prend aussi les décisions, le cas échéant. L'ajout récent d'un employé de soutien pour participer à la recherche et permettre de répondre davantage à des questions courantes, a permis d'accroître l'efficacité de l'unité. La publication d'une norme de service aiderait l'unité à indiquer à ses clients combien de temps il faut pour traiter une demande normale et donnerait un délai que son personnel s'efforcera de respecter.

Recommandation à XDC

- 2.3.3** Dans le cadre d'une stratégie de communication, élaborer et publier des normes de service pour l'unité des privilèges et immunités.

Réponse de XDC

- 2.3.3** XDC élaborera et publiera des normes de service pour ce qui relève de son contrôle. Il faut reconnaître que d'autres directions, ministères et paliers de gouvernement influent sur la capacité de cette unité à répondre aux questions portant sur les privilèges et immunités qui lui sont soumises.