



*Commission
royale d'enquête
sur la situation
dans le service
extérieur*





Bibliothèque et Archives
Canada

Library and Archives
Canada

Canada



CANADA

***Commission royale
d'enquête sur
la situation dans le
service extérieur***

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue Z1-1980/2F Canada: \$10.00
ISBN 0-660-90808-5 à l'étranger: \$12.00
Prix sujet à changement sans avis préalable

Conception graphique de
York Advertising Limited
Ottawa



**À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL**

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Moi le commissaire constitué en Commission royale d'après les dispositions du Décret du conseil du 27 août 1980, révisé et modifié le 12 septembre 1980 et le 2 octobre 1980, pour enquêter et faire rapport sur les changements survenus dans les conditions du service extérieur et les mesures que le gouvernement pourrait prendre pour s'y adapter dans le contexte du cadre juridique, administratif et opérationnel du service extérieur: j'ai l'honneur de présenter à votre Excellence le rapport que voici.

Le commissaire

A handwritten signature in black ink, which reads "Pamela A. McDougall".

Pamela A. McDougall

le 21 octobre 1981

LE MANDAT DE LA COMMISSION

(1) *Exemplaire du Décret du conseil C.P. 1980-2336 approuvé par Son Excellence le Gouverneur Général le 27 août 1980:**

Attendu que le Comité du Conseil privé a pris connaissance d'un rapport du Premier ministre exposant:

Que les changements dans l'ampleur et la substance des relations internationales modernes, dans les méthodes de poursuite de ces relations ainsi que les conditions et les circonstances dans lesquelles les membres du service extérieur et leurs familles choisissent de vivre au Canada et dans lesquelles ils doivent vivre à l'étranger peuvent avoir mal été reconnus par les responsables de la gestion du service extérieur;

Que le fait de ne pas avoir tenu compte de ces changements peut être à l'origine du déclin de l'ardeur envers le service à l'étranger et de la motivation qui a étayé le professionnalisme marqué du service extérieur et assuré au Canada une réputation enviable d'efficacité dans la protection de ses intérêts; et

Que le gouvernement désire faire en sorte que ce professionnalisme soit maintenu et que le peuple canadien continue de bénéficier de ce service de qualité supérieure.

Il est donc dans l'intérêt national qu'une étude soit faite sur la façon dont le gouvernement aborde la gestion du personnel du service extérieur et les activités connexes.

* Révisé et modifié par les Décrets du conseil P.C. 1980-2457 (le 12 septembre 1980) et P.C. 1980-2626 (le 2 octobre 1980).

À ces causes, sur avis conforme du Premier ministre, et en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, le Comité recommande à Votre Excellence en conseil qu'il lui plaise de nommer à compter du 1^{er} septembre 1980, Pamela A. McDougall à titre de commissaire chargé d'étudier les changements survenus dans les conditions du service extérieur et de faire rapport des mesures que le gouvernement pourrait prendre pour s'y adapter dans le contexte du cadre légal, administratif et opérationnel du service extérieur et des activités connexes en accordant une attention particulière:

- (a) aux points de vue des personnes affectées au service extérieur et de leurs familles;
- (b) aux points de vue des organismes et des associations qui représentent les membres du service extérieur et leurs familles;
- (c) aux points de vue des ministères et des organismes de qui relève la gestion du service extérieur; et
- (d) aux points de vue des personnes qui, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, font directement appel au service extérieur.

Le Comité recommande en outre:

1. Que le commissaire soit autorisé à adopter de temps à autre les procédures et les méthodes qu'elle juge convenables pour les fins de la bonne conduite de l'étude et à siéger aux dates et endroits dont elle pourra décider, de temps à autre, au Canada et à l'étranger;
2. Que le commissaire soit autorisé à exercer tous les pouvoirs que lui confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes;
3. Que les fonctionnaires et employés des ministères et organismes du gouvernement du Canada assistent le commissaire dans l'exercice de ses fonctions;
4. Que le commissaire soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et du personnel requis à des taux de rémunération et de remboursement approuvés par le Conseil du Trésor; et
5. Que le commissaire soumette un rapport au plus tard le 1^{er} novembre 1981, et qu'elle dépose auprès des Archives publiques du Canada les documents et les dossiers de la Commission le plus tôt possible après la fin de l'enquête.

(2) *Lettre du premier ministre au commissaire chargé de l'étude sur le service extérieur:*

Ottawa
le 28 août 1980

Mademoiselle Pamela A. McDougall
Sous-ministre de la
Santé et du Bien-être social
Édifice Jeanne Mance
Ottawa, Ontario
K1A 0K9

Chère Mademoiselle McDougall,

J'ai été très heureux d'apprendre que vous avez accepté d'entreprendre une étude sur le service extérieur. Vous trouverez ci-joint copie du décret qui constitue le fondement juridique de votre mandat et qui définit vos objectifs. Toutefois, le libellé du décret devant forcément être bref, je tiens à vous faire part de mes vues sur l'ensemble du problème et sur certains points que j'aimerais que vous étudiez plus particulièrement.

Au moment où j'ai annoncé la consolidation du service extérieur, j'ai parlé en ces termes de l'étude projetée:

«Je désire faire quelques observations au sujet de l'insatisfaction qui semble régner au sein du service extérieur, et qui serait liée aux rôles des agents, aux différents rôles du service lui-même et à la perception qu'on a de ceux-ci, tant de l'intérieur que de l'extérieur. Ce sentiment d'insatisfaction s'étendrait également aux conditions inhérentes au service.»

J'ai également ajouté que l'étude devait:

«analyser le service extérieur du point de vue de ceux qui sont appelés à y servir, de même que de celui de leurs familles.»

En effet, je crains que cette insatisfaction dont j'ai parlé ne soit en train de miner la motivation des membres du service extérieur. C'est pourquoi j'ai précisé que l'étude devait tenir compte du point de vue des membres actuels du service extérieur, de même que de celui de leurs familles. Je ne doute pas qu'il sera également tenu compte des opinions de ceux qui dirigent le service et de ceux qui œuvrent à l'extérieur du gouvernement, mais j'aimerais que vous cherchiez avant tout à établir le contact, en personne ou par correspondance, avec les membres du service. Vous aurez d'ailleurs l'occasion, comme le prévoit le décret, de rencontrer les représentants des associations du personnel et des associations communautaires du service extérieur.

Bien que votre étude doive traiter de la perception que se font les gens des rôles du service extérieur, je tiens à souligner qu'il ne s'agit pas d'une enquête sur le mandat du service. J'espère plutôt que vous pourrez nous conseiller sur la façon dont les modifications apportées à ce mandat devraient se traduire dans nos rapports avec ceux qui sont chargés de l'exécuter. Le problème tient

peut-être en partie, et j'aimerais avoir votre opinion à ce sujet, au fait que la perception générale qu'on a du service extérieur, tant au sein du service qu'en dehors, est fondée sur une conception de la diplomatie qui appartient à une époque révolue et qui, de toute façon, est antérieure à l'arrivée du Canada dans les rangs diplomatiques. Les assises traditionnelles du service extérieur sont moins pertinentes à une ère de communications instantanées à l'échelle mondiale, où l'on privilégie de plus en plus les contacts personnels entre dirigeants politiques et où les relations internationales portent sur des questions toujours plus techniques et complexes. Je ne suis pas convaincu que notre approche du service extérieur reflète adéquatement cette ère nouvelle.

C'est précisément en raison de cette évolution et de la nécessité de l'adaptation que vous pourrez, je l'espère, apporter certaines lumières sur le moyen de favoriser et de préserver le haut degré de motivation qui a toujours caractérisé le service extérieur canadien. En d'autres termes, ce n'est pas dans l'intention de remettre en question les rôles du service et de ses membres que j'ai fait état de rapports d'insatisfaction à cet égard provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur. Ce qui importe avant tout, c'est de déterminer pourquoi ces rôles ne satisfont plus, comme ils le devraient pourtant, ceux à qui ils incombent.

Le sentiment d'insatisfaction dont il a été fait état à l'égard des conditions inhérentes au service extérieur vient se greffer à cette première question. Encore une fois, je ne mets pas en doute le bien-fondé de ce que nous avons fait par le passé. Je veux plutôt savoir dans quelle mesure nous avons adapté le service aux nouvelles valeurs sociales et individuelles ainsi qu'aux différences entre les conditions de vie dans une société stable et prospère comme la nôtre et celles qui règnent dans bien des endroits où doivent travailler aujourd'hui les membres du service extérieur.

Je songe entre autres au climat de violence qui sévit en de trop nombreux pays, aux aspirations des femmes dans la société canadienne, à la reconnaissance croissante du besoin d'assurer l'égalité des conjoints dans les ménages canadiens, de même qu'à la façon dont le service extérieur peut y faire obstacle, sans oublier les pressions que ce dernier exerce sur la vie familiale et les perturbations qui peuvent en découler et que moins de Canadiens sont prêts à accepter.

Le déclin dans la motivation des membres du service extérieur peut être attribuable en outre à des causes connexes, telles sa croissance et sa dépendance grandissante d'une gestion systématisée et bureaucratisée. J'espère que vous pourrez examiner la perception qu'on se fait dans nos missions à l'étranger de la gestion du service extérieur et suggérer des améliorations, le cas échéant. Par exemple, on a fait valoir qu'il est utopique de penser que les membres du service extérieur et nos missions à l'étranger peuvent être assujettis aux mêmes techniques de gestion et aux mêmes règlements que les fonctionnaires et les organismes gouvernementaux au pays. Par conséquent, il serait peut-être utile d'examiner si nous n'avons pas besoin d'un système de gestion distinct pour le service extérieur. Dans le même ordre d'idées, il serait intéressant, à mon avis, de savoir comment les autres pays réagissent aux problèmes propres à la gestion d'activités à l'étranger.

J'espère que votre approche reflétera le souci que j'éprouve pour les personnes appelées à servir à l'étranger, que ce soit à titre d'agent ou de membre du personnel de soutien, de même que pour leurs familles. Vous ne pourrez évidemment pas rencontrer tous les membres du service extérieur, ni chacun des membres de leurs familles, mais j'espère que vous chercherez à en rencontrer le plus possible, dans autant de missions que possible. J'espère aussi qu'aucun membre du service extérieur n'éprouvera de réticences à vous faire part, de vive voix ou par écrit, de quelque problème que ce soit. Nonobstant le fait que votre rapport et vos recommandations seront rendus publics, je vous donne l'assurance que je ne permettrai pas que soit entaché le caractère confidentiel des communications entre vous et tout employé ou membre de sa famille.

Bien que les dispositions administratives nécessaires à l'exécution de cette étude relèvent en premier lieu du Bureau du Conseil privé et que les frais liés à cette dernière soient imputés à son budget, j'ai demandé à mes collègues du gouvernement de vous fournir toute l'aide dont vous pourrez avoir besoin.

Enfin, je vous serais reconnaissant de me soumettre votre rapport au plus tard le 1^{er} novembre 1981. Je sais que cela ne vous donne pas beaucoup de temps pour accomplir tout le travail qui vous attend. Cependant, je ne m'attends pas à un plan d'action détaillé, mais plutôt à des conseils sur ce qui ne va pas et sur les correctifs à apporter. Vous êtes, à mon avis, tout particulièrement désignée pour cette mission et j'attends avec impatience le moment de lire votre rapport. Je vous remercie encore une fois d'avoir accepté cette mission.

Je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'expression de ma considération.

Pierre E. Trudeau

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DANS LE SERVICE EXTÉRIEUR	1
---	----------

DEUXIÈME PARTIE RAPPORTS INTERNES

Le rôle et les fonctions du service extérieur	67
Le service extérieur actuel	97
Le milieu ambiant du service extérieur	149
Les directives sur le service extérieur	205
La gestion des ressources humaines	273
La gestion du service extérieur	297

TROISIÈME PARTIE DOCUMENTS DE BASE

Les ensembles d'avantages financiers au service extérieur: une étude comparative.....	319
Les perceptions des employés du service extérieur, des conjoints et des personnes à charge	375
Les différentes méthodes et les politiques envisagées pour l'établissement d'un régime à base canadienne d'indemnités de biens et services s'appliquant aux employés du service extérieur postés à l'étranger	391
Le colloque sur le rôle du service extérieur	439
Les sources de données	461

ANNEXES

Bibliographie.....	485
Les mémoires présentés à la Commission	489
Les rencontres de la Commission	495
Le personnel et les conseillers	503

PREMIÈRE PARTIE

**Rapport
de la
Commission
royale d'enquête
sur la
situation
dans le
service
extérieur**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
UNE PERSPECTIVE SUR LE SERVICE EXTÉRIEUR	7
LA SITUATION ACTUELLE	11
La toile de fond.....	14
Les questions clefs	16
Un service permutant de carrière?	22
DES JALONS POUR L'AVENIR	25
Le milieu ambiant et la famille	26
Les systèmes de soutien familial	27
Le système de caste	28
Les conjoints	29
Les conjoints des chefs de mission	30
Les conjoints nés à l'étranger	31
La sécurité	31
Le logement	32
La santé et les loisirs	33
L'éducation	35
L'isolement	36
Les avantages et les indemnités	36
Les aspects non financiers des DSE	37
Le régime d'encouragements et le système de l'indice de mission	38
Les avantages compensatoires.....	40
La gestion des ressources humaines	41
Le rôle de la gestion centrale	42
La politique du personnel au service extérieur et son application	42
Gérer le service extérieur de demain	46
La gestion centrale.....	47
La gestion aux Affaires extérieures	50
LA MISE EN OEUVRE ET LE SUIVI	55
SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS	57

INTRODUCTION

En quoi consiste mon mandat? Au sens le plus large, je dois me pencher sur les effets du changement — social, économique, politique, technologique — sur l'employé et sa famille au sein du service extérieur, ainsi que sur l'employeur. S'il s'avère que le changement a pour effet de saper l'efficacité et l'efficacité du service, il me faut recommander au gouvernement de nouvelles orientations éventuelles, ainsi que des mesures ou des approches qui serviraient à atténuer ces effets. Pour ce faire, il m'aura fallu déterminer si le changement a effectivement contribué à diminuer l'attrait du service à l'étranger et s'il a eu des effets néfastes sur la motivation qui constituait jusqu'à maintenant le fondement des normes d'excellence professionnelle caractéristiques du service extérieur. Enfin, il me faut accorder une attention toute particulière aux vues exprimées par les employés et leur famille.

Le premier ministre a posé trois questions précises auxquelles il faut apporter une réponse:

- 1) Pourquoi l'exécution des diverses fonctions et des divers rôles inhérents au service extérieur n'apporte-t-elle plus la satisfaction qu'elle devrait apporter?
- 2) Dans quelle mesure l'employeur a-t-il réussi à faire place aux changements survenus au niveau des valeurs sociales et individuelles, ainsi qu'aux différences entre la vie dans une société stable et prospère comme la société canadienne et la vie dans bon nombre des endroits où les membres du service extérieur sont appelés à vivre aujourd'hui?
- 3) A-t-on besoin d'un système distinct de gestion du service extérieur?

Où commencer? Lorsqu'on m'a confié cette enquête, dix années s'étaient écoulées depuis ma dernière affectation à l'étranger — en Pologne — et cinq années depuis mon dernier poste au ministère des Affaires extérieures — au Bureau des affaires économiques et scientifiques. Le champ de mes intérêts était alors tout autre, et mes perceptions, travers et préjugés, surannés.

Peut-être cet état de choses a-t-il eu l'avantage de me donner une perspective somme toute assez ouverte et, je l'espère, objective. Mais je n'avais ni le personnel, ni le plan, ni surtout les données, l'apport d'autres personnes à partir desquels je pourrais former mes conclusions, fonder mes opinions quant aux nouvelles orientations et façonner les recommandations les plus raisonnables et les plus réalisables dans le délai qui m'avait été imparti.

Grâce à la collaboration et au soutien des secteurs public et privé, j'ai pu constituer rapidement une équipe intelligente, chevronnée et dévouée, globalement représentative des différentes entités qui forment le service extérieur et le mettent à contribution.

Au départ, mon objectif premier était de prendre contact le plus rapidement et le plus efficacement possible avec la communauté du service extérieur, et tout particulièrement avec les membres de ce service disséminés dans 119 missions aux quatre coins du globe. Parallèlement, j'ai cherché en priorité à obtenir les vues des gestionnaires du service extérieur, tant dans les ministères qu'au centre, ainsi que de ses clients — les autres ministères et organismes de l'État, les gouvernements provinciaux, le secteur privé et le grand public. J'avais également besoin de me faire une idée juste de la façon dont d'autres, Canadiens ou non, géraient leur service extérieur dans le monde contemporain. Et, comme je constituais à moi seule la commission d'enquête, il me fallait surtout me plonger personnellement dans chacun de ces secteurs de sorte qu'au terme du processus je puisse me convaincre et convaincre d'autres que je m'étais efforcée de fouiller la question sous tous ses angles, que j'avais écouté et compris les préoccupations et problèmes fondamentaux, si souvent ensevelis sous une avalanche d'opinions, de digressions, de détails, de préjugés, d'idées étroites ou de simples malentendus.

Tâche impossible? Certes, mais il faut viser haut pour contrebalancer les forces de la nature et de l'Homme. Comme il s'agissait essentiellement d'une enquête sur les gens, leurs perceptions, leurs besoins et leurs aspirations, j'ai vite décidé de mettre l'accent sur le côté officieux, «interpersonnel» de mes recherches. Il fallait que mes interlocuteurs puissent dire les choses «comme elles sont (ou semblent être)» sans crainte de mésentente ou de représailles. La nature parfois antagoniste et souvent «théâtrale» des enquêtes officielles ne servirait pas mes fins. Plutôt que des dépositions sous serment, j'avais besoin d'opinions sous le sceau de la confiance suivies de discussions sur les diverses questions en cause ainsi que sur la gamme d'options face au changement.

Pour me mettre à l'écoute de la communauté du service extérieur — et j'entends par là les employés *et* leurs conjoints *et* leurs enfants — j'ai utilisé à la fois le contact direct et la communication écrite. Mes équipes et moi avons visité plus de 40% de nos missions, couvrant toutes les régions du monde et tout l'éventail des milieux éprouvants, et nous nous sommes mis à la disposition de plus de 60% des quelque 1 800 employés et 1 100 conjoints en poste à l'étranger. En huit mois, j'ai moi-même parcouru environ 121 600 kilomètres et visité 25 missions, représentant environ 45% des employés et des conjoints. À ces occasions, j'ai reçu des mémoires et discuté de leur contenu avec les intéressés, tenu des discussions de groupe, interviewé un échantillon représenta-

tif des employés et de leurs conjoints, et refait le plein d'information sur les conditions dans le service extérieur. Il m'a été impossible d'échapper à une certaine sensation de «déjà vu»; il n'est pas si facile d'effacer 27 années de prise directe et intime sur les conditions de vie et de travail au sein du service extérieur. Mais tant de facteurs ont changé — les gens, les conditions, les attitudes et les priorités — que le service extérieur d'aujourd'hui n'a presque aucune commune mesure avec celui des années 1960.

Pour nous permettre de mieux jauger les perceptions, les satisfactions et les préoccupations de l'ensemble de la communauté du service extérieur au pays et à l'étranger, nous avons commandé et distribué des questionnaires distincts aux employés, aux conjoints et aux autres personnes à charge. Les réponses obtenues ont permis de constituer la base de données statistiques qui nous permettrait de confronter les opinions formées à partir de sources d'information plus subjectives. Des mémoires ont également été sollicités, soit directement, soit par voie d'annonce publique, auprès de la communauté, d'ex-membres du service extérieur, des divers clients dont il a été fait mention précédemment, de la direction ministérielle et centrale ainsi que du grand public.

Ceux qui vivent et travaillent à l'intérieur d'un système vous diront ce qui ne va pas. Ceux qui administrent le système mettront l'accent sur les aspects positifs. Les personnes à qui l'on demande de parler ouvertement et en confiance de leur milieu de vie et de travail auront tendance à s'attacher davantage aux points de friction immédiats qu'aux satisfactions et aux sources de motivation plus générales. Les gestionnaires, quant à eux, seront naturellement portés à s'arrêter au beau côté de la médaille, et à être sur la défensive ou cyniques face aux possibilités de changement. Ces réactions humaines sont toutes ressorties clairement au cours de mon enquête. En me confiant mon mandat, le gouvernement était certainement conscient de la probabilité de telles réactions. Quoi qu'il en soit, j'ai dûment tenu compte de ce facteur dans mes délibérations et discussions.

Un groupe de recherche distinct s'est penché sur le mode de fonctionnement d'autres entités — canadiennes, étrangères et internationales — hors du pays. Le groupe a rassemblé des données comparatives sur les divers blocs d'avantages offerts ainsi que sur les approches adoptées par la direction pour régler les problèmes communs à la plupart des activités à l'étranger aujourd'hui.

Ayant tôt fait de noter une préoccupation profondément enracinée au sein de la communauté du service extérieur vis-à-vis du système de l'indice de mission, j'ai demandé à des experts-conseils de l'extérieur d'étudier cet instrument à la fois complexe, controversé et hautement technique qui doit assurer le maintien du pouvoir d'achat des employés du service extérieur en ces temps de pressions inflationnistes extraordinaires et de fluctuations énormes des taux de change.

La Phase I de mon enquête a donc consisté à réunir les données. Durant la Phase II, ces données ont été classées sous certaines rubriques pratiques, puis analysées. Le processus de synthèse est intervenu pour la première fois au cours

de la Phase III lorsque mes conseillers principaux ont dirigé la préparation de Rapports internes sur les secteurs clés d'étude, recensant les questions, les perceptions, les conclusions et les options de changement possibles. Tout au long de cette période, j'ai eu des rencontres avec des membres de la communauté du service extérieur affectés à Ottawa, avec la direction et avec les syndicats, avec l'Association de la communauté du service extérieur, avec des ministres, des sous-ministres et des hauts fonctionnaires des ministères et des organismes centraux, ainsi qu'avec nombre de particuliers et d'organisations que mon mandat intéressait. Ces rencontres m'ont aidée à comprendre des points de vue divers sur le service extérieur et les opérations à l'étranger, et de voir pourquoi divers groupes, centres d'autofiité et particuliers perçoivent les problèmes et leurs solutions sous un jour différent.

En cherchant tout particulièrement à comprendre le rôle et les fonctions du service extérieur dans la perspective plus globale de l'évolution des relations internationales et des priorités nationales, j'ai eu la bonne fortune d'obtenir la collaboration active d'un groupe de personnalités canadiennes et américaines. Leurs discussions vastes et intensives à l'occasion d'un colloque sur le rôle et les fonctions du service extérieur que nous avons tenu en juillet sont résumées dans les Documents de base qui composent la Troisième partie du présent rapport.

Ce ne sont certes pas là les seules personnes qui se sont intéressées de près à mes questions et à mes domaines d'investigation. De par le monde, des membres du service extérieur ont fait des efforts spéciaux et souvent extraordinaires pour répondre de façon positive et utile aux membres de mon équipe et à moi-même. Il transparaisait souvent un certain cynisme concernant l'issue probable de mon enquête, mais, dans la grande majorité des cas, il transparaisait aussi un désir véritable de communiquer et de contribuer au processus. À preuve les 314 mémoires de groupes ou de particuliers que j'ai reçus de 806 personnes disséminées de par le monde et ce, indépendamment du fait qu'elles devaient être interviewées ou non par nous; le temps et l'effort consacrés à préparer les réunions et l'accueil chaleureux que les intéressés nous ont réservés; et enfin la coopération des syndicats et de l'Association de la communauté du service extérieur et le matériel fort utile qu'ils ont préparé à mon intention.

En conformité avec mon mandat, je dois faire rapport au gouvernement. Toutefois, une bonne partie des données que j'ai recueillies au cours de la dernière année, bon nombre de mes conclusions et certaines de mes recommandations sont aussi destinées à d'autres acteurs du service extérieur. Le présent rapport s'adresse donc à un éventail d'autorités, de groupes et de particuliers — en premier lieu aux ministres qui dirigent, orientent et inspirent la fonction publique, tant au pays qu'à l'étranger; aux équipes de gestion centrales et ministérielles qui conçoivent et appliquent les régimes et les principes régissant les activités et les membres du service extérieur; aux employés du service extérieur et à leurs syndicats; et aux conjoints et aux enfants qui jouent un rôle si important dans la viabilité d'un service extérieur de carrière.

Le présent rapport est fait de diverses tranches. En partant de la fin, le lecteur trouvera dans les annexes les données concernant le personnel de la

Commission, les mémoires reçus, les missions visitées ainsi que les particuliers et les groupes consultés. Viennent ensuite les Documents de base, qui comprennent des rapports sur diverses questions spécifiques dont l'étude a été commandée ou réalisée par la Commission, ainsi que des résumés exposant le type et la teneur des données recueillies de la communauté du service extérieur par voie de questionnaires, de mémoires et d'entrevues. Dans les Rapports internes de la Deuxième partie sont consignées des analyses détaillées des incidences de ces données sur certains secteurs clefs; ils renferment également, lorsque indiqué, des conclusions sur des points qui appellent des mesures et détaillent les diverses options qui s'offrent. Ils sont précédés d'une description de l'évolution du service extérieur ainsi que de son rôle et de ses fonctions selon la perception qu'en ont divers acteurs, dont les exécutants eux-mêmes.

Mon propre rapport, qui sert d'introduction, puise à tout ce matériel et à mes constatations personnelles pour décrire la situation actuelle, tirer certaines conclusions quant aux causes possibles du déclin du moral et de la diminution de l'efficacité au sein du service extérieur et poser des jalons pour l'avenir. Certains des problèmes que nous avons rencontrés posent d'énormes difficultés, d'autres non. Dans le délai relativement court qui m'a été imparti, mes conseillers et moi-même ne pouvions réaliser les études fouillées requises pour élaborer des projets de changements organisationnels ou législatifs spécifiques. De toute façon, ce travail n'entraîne pas dans mon mandat. Comme le premier ministre l'a suggéré, je me suis plutôt attachée à recenser les orientations générales que pourraient suivre le gouvernement et les gestionnaires de l'Administration pour corriger les problèmes actuels et chercher à instaurer un nouveau climat. J'ai accordé tout autant d'importance aux objectifs à réaliser qu'aux façons d'y parvenir. Ceux qui seront chargés de concrétiser quelques-unes ou l'ensemble des idées proposées trouveront dans les Rapports internes les arguments militant pour et contre les différentes options envisagées. Les quelques rares actions expresses que je recommande portent sur des questions dont j'ai la certitude qu'elles exigent un traitement spécifique et immédiat.

J'ai déjà mentionné que mon enquête avait été accueillie avec un certain cynisme parmi les membres du service extérieur et leur famille. Au cours de la dernière décennie, le service extérieur a été ballotté par le changement et l'incertitude et ce, à mon avis, davantage que la plupart des autres secteurs de la fonction publique. Mon mandat a néanmoins soulevé, au sein de la communauté du service extérieur, l'espoir que ses grands sujets de préoccupation recevront l'attention voulue de la part du gouvernement. Les commissions d'enquête sont notoires pour le caractère éphémère de leurs conclusions et recommandations. Une communauté sans groupe de pression cohérent est tributaire de la bonne volonté et de la mémoire institutionnelle de l'appareil gouvernemental si elle veut que soient opérés des changements. Je sais, de par mes longues années au sein de la fonction publique, à quel point le processus bureaucratique peut paralyser ou enrayer des changements qui, de l'avis de tous les intéressés, sont marqués au coin du bon sens. C'est pourquoi j'ai recommandé un processus de suivi précis qui, s'il est accepté, constituera un indice de la volonté d'agir du gouvernement.

UNE PERSPECTIVE SUR LE SERVICE EXTÉRIEUR

Les Rapports internes et les Documents de base donnent du service extérieur une description statistique raisonnablement complète que je ne propose pas de reprendre ici. Toutefois, avant d'avancer mon diagnostic des problèmes du service et de prescrire le traitement, je tiens à préciser que, lorsque je parle du service extérieur, je ne parle pas de numéros, de postes ou d'emplois, mais bien de personnes. Qui dit service extérieur *dit* personnes, des personnes qui travaillent pour le compte de l'État mais aussi — et ils sont plus nombreux — les conjoints et compagnons et les enfants de ces personnes.

Dans l'ensemble, le service extérieur se compose de Canadiens typiques. Ils ont peut-être un goût de l'aventure plus prononcé et une soif de changement plus grande que la plupart de leurs compatriotes, mais ils restent des Canadiens typiques issus de tous les milieux et de toutes les régions du pays. Leur mode de vie n'est certes pas typique. Ils ne bénéficient pas de familles élargies et d'appuis sociaux comme la plupart des Canadiens. Célibataires ou mariés, leur seule proche famille est celle qu'ils peuvent emmener avec eux et, souvent, le seul sentiment de communauté immédiate est celui qu'ils éprouvent au contact des quelques Canadiens en poste avec eux. Dans ce sens, le service extérieur est synonyme de familles. Certaines familles peuvent ne compter qu'un seul membre, mais chaque ménage du service extérieur représente une famille et doit être traité comme tel.

Au cours de mon enquête, j'ai noté entre autres choses que les membres du service extérieur postés à Ottawa et dans certaines de nos plus grosses missions ont été moins enclins à venir de l'avant et à participer à mon travail que ne

l'étaient les membres affectés aux quelque 110 autres missions plus petites. Force m'est de conclure que, sous bon nombre de rapports, le service extérieur se définit par l'emplacement. Ce n'est que lorsqu'ils sont loin d'Ottawa et des missions plus grosses que ses membres commencent effectivement à se définir en fonction du travail. Plus la mission est petite, plus l'isolement est grand, et plus la mission est éprouvante, plus ce phénomène risque de se manifester. Dans ce contexte, il est utile de se rappeler que 50% de nos missions sont des missions éprouvantes et que près de 50% des employés du service extérieur à l'étranger s'y retrouvent. Aujourd'hui, il est plus que probable que l'employé du service extérieur soit affecté à une mission éprouvante, et les chances sont de l'ordre de une sur dix qu'il sera envoyé dans l'une des missions les plus difficiles.

Ceux qui ne quittent pas le Canada ou qui ne voyagent qu'en touristes — et j'englobe ici bon nombre des hauts fonctionnaires et des politiciens qui visitent les missions sans jamais y séjourner — n'ont aucune idée du genre de vie que mènent à l'étranger la plupart des membres du service extérieur. Les Canadiens vivent dans l'une des sociétés les mieux ordonnées au monde, et la Région de la capitale nationale offre à l'ensemble de la population des conditions de vie qui ne le cèdent sans doute à nulle autre dans le monde. Nous tenons pour acquises nombre de choses qui ne semblent prendre leur valeur que lorsqu'il faut s'en départir — la famille et les amis, les soins médicaux, un bon logis, des loisirs et des divertissements gratuits ou à peu de frais, de bonnes maisons d'enseignement, des produits alimentaires variés et de haute qualité, des rues propres et relativement sûres, la liberté de mouvement et la capacité d'en tirer parti. Toutes ces conditions sont réunies au Canada; peu d'entre elles se retrouvent au même degré à l'étranger et la plupart sont tout simplement inexistantes dans les missions éprouvantes.

Le service extérieur, dans ses activités, constitue sous bien des aspects un microcosme de la fonction publique. Bon nombre des tâches accomplies à Ottawa par un éventail considérable d'employés sont également accomplies dans une petite mission, mais par un personnel beaucoup plus restreint. Une simple secrétaire dont les fonctions à Ottawa se résument, à toutes fins utiles, à taper des textes et peut-être à prendre la dictée sera appelée, une fois à l'étranger, à s'acquitter de tâches diverses dont bon nombre n'ont rien à voir avec les responsabilités normales d'une secrétaire. Un document préparé par le ministère des Affaires extérieures il y a deux ans et énumérant les domaines de compétence des secrétaires illustre bien cette dernière affirmation. Outre les services de secrétariat, ce document recensait parmi les responsabilités confiées aux secrétaires à l'étranger des fonctions liées à l'administration générale, à la supervision, à l'accueil officiel, à la gestion des documents, à la sécurité et à la représentation non officielle.

Un commis, qui peut ne faire que de la gestion des documents à Ottawa, peut s'attendre, une fois à l'étranger, à devenir un expert dans le dédouanement de marchandises de toutes sortes, dans l'administration du logement du personnel, dans la commande de mobilier et dans le déménagement de ce même mobilier, et ce, en sus de ses fonctions de chef de bureau et de toutes les tâches que cela suppose.

Une fois à l'étranger, les communicateurs s'occuperont des communications, mais pourront aussi se voir confier la sécurité de la mission ou encore être chargés de passer des commandes auprès de fournisseurs des missions diplomatiques et de distribuer ces commandes lorsque enfin elles arrivent; ils peuvent également devoir assurer l'entretien de leur propre équipement et même être appelés à réparer la lessiveuse d'un des membres du personnel.

Les agents qui travaillent dans un unique secteur bien particulier à Ottawa devront couvrir la quasi totalité des composantes des relations du Canada avec le pays d'accréditation. Pour donner des conseils judicieux en matière de politique, l'agent du service extérieur se doit de chercher à connaître à fond le pays d'accueil de manière que, lorsque Ottawa a besoin d'information, il puisse indiquer ce qui peut être fait et qui peut être mis à contribution. Il lui faut donc s'intégrer à la collectivité beaucoup plus rapidement que ce ne serait nécessaire au pays.

Il est indiqué ailleurs dans le rapport qu'une bonne part des activités du service extérieur aujourd'hui concerne les opérations. Toutefois, ce terme est en soi une formule passablement aseptisée. Il peut signifier participer au lancement d'une entreprise d'aide et veiller à ce qu'elle soit menée à terme; découvrir des débouchés pour les produits canadiens et en informer les gens d'affaires canadiens; négocier avec les gouvernements au nom des sociétés canadiennes; se familiariser avec les infrastructures agricoles et horticoles d'un pays et voir dans quelle mesure elles s'harmonisent avec les possibilités canadiennes; assurer la liaison avec les gouvernements étrangers dans les dossiers complexes tels l'énergie ou le droit de la mer, ou encore les communications et la radiodiffusion; et, dans une large mesure, être tout à tous, mais sans jamais froisser personne chemin faisant. Le terme «opérations» signifie aussi travailler dans des pays où les valeurs sont très différentes des nôtres sans pour autant s'écarter de nos propres normes.

Le service extérieur est partie intégrante de la fonction publique et, à ce titre, est soumis à toutes les règles et à tous les règlements nécessaires au pays. Toutefois, il doit également opérer dans des conditions et des circonstances que ces règles n'ont jamais prévues. Ses membres sont appelés à s'acquitter d'une variété de tâches qui ne peuvent être catégorisées de la même façon qu'elles le sont au Canada, et ils doivent œuvrer dans les limites de lignes directrices destinées à réglementer les activités dans la société canadienne, mais qui perdent souvent toute leur pertinence en milieu étranger.

À la différence du service au pays, le service extérieur vit avec l'employeur, le gouvernement, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours par semaine. Dans bon nombre de cas, le gouvernement est non seulement l'employeur mais aussi le propriétaire et le pourvoyeur des agréments, s'il en est, qui peuvent rendre la vie plus facile. Les membres du service extérieur sont littéralement au travail ou influencés par le travail vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Ils vivent non pas à l'heure locale mais à l'heure d'Ottawa. Enfin, ils vivent dans un environnement régi par un protocole et des pratiques diplomatiques internationales qui déterminent leur rang dans la société, souvent au point de leur attribuer leur place à table.

LA SITUATION ACTUELLE

Le service extérieur que j'ai décrit continue d'attirer et de garder des employés de haut calibre — des employés qui aiment relever les défis, qui sont stimulés par le changement et qui s'adaptent extraordinairement bien à diverses conditions de vie et de travail. Partout où je suis allée, j'ai rencontré de telles personnes et ce, à tous les niveaux. Ils travaillent beaucoup, ils donnent le meilleur d'eux-mêmes et ils aiment le service. Toutes les données confirment l'opinion que je me suis faite; pour ces employés et pour leur famille — les gens que le gouvernement doit garder — la satisfaction l'emporte encore sur l'insatisfaction. Pour certains, notamment parmi le personnel de soutien, le facteur déterminant tient à la stimulation que procurent les voyages, de nouvelles cultures et des milieux différents. Le même facteur joue pour les agents et leur conjoint, mais il risque davantage de s'y ajouter la satisfaction du travail accompli par l'agent. Les membres de la communauté du service extérieur aiment élargir leurs horizons, ont le goût du nouveau et sont éveillés aux possibilités qu'offre le service sur le plan de l'épanouissement personnel aussi bien que professionnel.

Des indicateurs classiques étayent cette perception positive du service extérieur. Le recrutement, tant au niveau des agents que du personnel de soutien, continue d'être relativement facile et l'attrition globale reste faible par rapport à l'ensemble de la fonction publique. Les aspects négatifs sont plus difficiles à documenter. L'attrition chez les jeunes agents, notamment franco-phones, n'est pas sans susciter des inquiétudes. La direction éprouve de plus en plus de difficulté à persuader les employés de bureau d'expérience d'accepter des affectations dans des missions éprouvantes. Les employés sans expérience qui sont envoyés à leur place sont attirés par la rémunération de suppléance mais payent cher, tout comme les missions, s'il s'avère qu'ils sont mal préparés au travail qu'on attend d'eux. Je trouve encore plus préoccupante l'hésitation

croissante des agents de niveau supérieur à accepter des affectations comme chefs de mission. Selon le rapport qui m'a été fait au plus haut niveau, le processus de négociation préalable à l'affectation est devenu si difficile et improductif que la «permutance» de l'agent supérieur est remise en cause.

Les données recueillies par la Commission confirment que nombre d'employés au sein de la communauté du service extérieur croient que l'évolution des conditions — conjuguée à des forces qui semblent échapper à leur contrôle — a tendance à les éloigner de la vie et du travail à l'étranger. Il faut s'inquiéter au plus haut point du fait que la moitié du groupe des agents du service extérieur et presque autant d'employés de bureau aient indiqué qu'ils songeaient sérieusement à quitter le service. Certes, tous ne partiront pas; peut-être même n'y aura-t-il que peu de départs. Il reste qu'un tel niveau d'insatisfaction constitue une sérieuse menace pour l'efficacité future du service. Ces chiffres sont encore plus troublants lorsque vus à la lumière de la réaction positive de la grande majorité des employés à l'étranger face au travail et à la vie dans leur actuel pays de mission.

Mon enquête a cherché surtout à cerner et à analyser les facteurs qui créent ce tiraillement presque schizophrène entre l'attachement au service extérieur et à ses récompenses personnelles et professionnelles, et le désir de se réfugier dans la vie peut-être plus ennuyante mais plus prévisible (ou plus maîtrisable) au Canada.

Au cours de l'année qui s'est écoulée, je me suis formé des impressions générales très arrêtées concernant les causes de l'insatisfaction et de la démotivation au sein du service extérieur. Je les expose sans détours.

D'abord, les conjoints en ont assez de ne pas être reconnus en tant qu'êtres humains. Ils portent la plus grande part du fardeau de l'adaptation à chaque déménagement, mais il ressort partout que la direction les perçoit comme des prolongements muets de leur conjoint-employé. En second lieu, à une époque où les familles avec deux gagne-pain sont chose commune au Canada et où le mariage est de plus en plus remis en cause, le système de la permutance continue d'obliger le conjoint à renoncer non seulement à son épanouissement professionnel mais aussi à la faculté de conserver ou de retrouver son indépendance par des moyens aussi évidents que les prestations de l'assurance-chômage et du Régime de pensions du Canada ou le Régime des rentes du Québec.

D'autres problèmes sont propres à des groupes particuliers de conjoints. Par exemple, le conjoint du chef de mission est tout simplement un employé non rémunéré du gouvernement du Canada. Le conjoint de l'agent est celui qui se sent le plus partagé entre la réalisation de soi et le désir d'aider son partenaire à établir des contacts et à représenter le Canada. Les conjoints du personnel de soutien ne peuvent même pas se rabattre sur l'intérêt que sont censées offrir les activités de représentation. De surcroît, ils se retrouvent au bas d'une pyramide hiérarchique anachronique qui est inexplicable dans le contexte canadien et qui semble souvent influencer négativement dans la pratique sur les services et l'aide auxquels ils peuvent s'attendre tout au long de leur séjour à l'étranger.

Alors que tous les conjoints veulent participer aux grandes décisions qui touchent leur vie et celle de leurs enfants, ils sont exclus de décisions même relativement mineures. À une époque où l'État s'est clairement retiré des chambres à coucher des Canadiens au pays, dans le service extérieur l'administration intervient d'office au niveau de chaque pièce du domicile. Pourquoi donc, se demandent les conjoints des membres du service extérieur, avons-nous si peu à dire concernant ces domiciles, leur contenu et leur entretien?

Les employés du soutien administratif partagent avec le même degré d'intensité les sentiments de leurs conjoints concernant l'adhésion apparemment servile du Canada à un régime de caste dépassé. Les différences de rang qui découlent de la coutume diplomatique créent non seulement des classes distinctes de citoyens dans les missions du Canada, mais elles tendent à sous-tendre et à influencer l'attitude de la direction sur toute une gamme de questions qui conditionnent la vie à l'étranger. C'est d'ailleurs le motif le plus sérieux d'amertume des groupes de soutien à l'égard du service extérieur.

De façon générale, on estime que les avantages sociaux sont complets et justes, bien que des problèmes particuliers exigent de l'attention. Toutefois, beaucoup de nos gens «sur le terrain» sont d'avis que l'administration est mesquine, que les employés et les administrateurs des missions sont soumis au visa de «commis anonymes» à Ottawa qui connaissent très peu sinon du tout les réalités de la vie à l'étranger, que les économies prennent le pas sur les préoccupations légitimes des employés et de leur famille et que d'ailleurs, lorsqu'il y a imputabilité, l'employé est coupable jusqu'à preuve du contraire. Dans la même veine, la méfiance et l'incompréhension extraordinaires à l'égard du système de l'indice de mission que j'ai constatées partout illustrent on ne peut mieux l'état déplorable des communications et des relations entre Ottawa et nos missions à l'étranger.

À tous les niveaux, les employés sont gravement préoccupés par la perception négative qu'ils ont de leurs possibilités de carrière dans le service extérieur. J'ai trouvé ce phénomène particulièrement inquiétant dans un service qui se définit comme une «carrière» et où des règles spéciales régissent l'entrée dans les groupes des agents et du soutien. Le personnel de soutien ne voit pas d'issue au bout du tunnel et considère la filière maintes fois interrompue de l'agent administratif comme étant au mieux une farce et au pire un miroir aux alouettes. Les agents n'ont eu aucune explication claire des effets de la nouvelle catégorie supérieure de gestion sur les perspectives de carrière dans le groupe du service extérieur. Ils ne voient pas non plus où les mènera la consolidation. Ces incertitudes, auxquelles s'ajoutent le ralentissement inévitable de l'avancement dans un service qui a «mûri» (phénomène constaté ailleurs dans la fonction publique) produisent un effet déstabilisateur qui interagit avec les problèmes des conjoints que j'ai exposés précédemment. La grande majorité des employés déplorent que la direction n'ait pas accordé la priorité aux instruments d'une politique du personnel qui pourraient justement contribuer à compenser les problèmes au niveau de l'avancement — la formation, la planification des carrières, l'orientation professionnelle et la spécialisation.

Il reste un dernier facteur, et certes pas le moindre, que je dois souligner. On croit généralement que le gouvernement et la direction du service extérieur

sont incapables de définir, ou d'indexer, quant aux priorités et à l'importance, les tâches diverses et changeantes des ministères intéressés au service extérieur et du service lui-même. Les agents à l'étranger se demandent comment leurs fonctions s'imbriquent avec les priorités et les intérêts d'Ottawa. L'addition différentielle de responsabilités au portefeuille des Affaires extérieures crée de la confusion quant à l'ordre de priorité des exigences opérationnelles en regard des fonctions de consultation et de coordination en matière de politique. Les autorités centrales sont d'avis que toutes ces activités doivent se poursuivre et se demandent si le gouvernement reçoit les services auxquels il est en droit de s'attendre. Toutefois, elles ont de leur côté de la difficulté à distinguer les éléments essentiels des questions périphériques et à donner au service extérieur le mandat qui répondra à leurs besoins. Tous ces éléments contribuent à brouiller davantage les voies de la compréhension et de l'échange entre Ottawa et nos missions à l'étranger concernant les raisons d'être d'un service sur le terrain. Cette situation prend une gravité particulière au moment où le chef de mission doit servir un nombre croissant de maîtres à Ottawa dans le cadre de la consolidation.

Si le travail comporte suffisamment de satisfaction, de stimulation et de défis et s'il permet de prévoir un degré raisonnable d'avancement, la plupart des employés et des familles toléreront une bonne dose de difficultés. Il est donc de la première importance que les questions de gestion du personnel reçoivent une attention tout aussi sérieuse et décisive que les questions relatives aux conditions de service et du milieu ambiant.

La toile de fond

Certains des problèmes que j'ai soulevés plongent leurs racines dans le passé. D'autres sont d'origine plus récente. Quiconque connaît le service extérieur sait que les difficultés existent en puissance — et même en réalité — depuis des années. Les problèmes socio-culturels ont reçu peu d'attention en bonne partie parce que la direction leur voyait une importance secondaire ou marginale, et que les employés et leur famille n'étaient pas organisés pour faire valoir leurs opinions.

D'autre part, la Commission Glassco a identifié dès 1964 les problèmes de gestion aux Affaires extérieures et souligné l'absence de direction ferme en provenance du centre. La plupart des analyses et des recommandations de cette Commission restent tout aussi valables aujourd'hui.

Faut-il en conclure qu'aucun effort raisonnable n'a été fait depuis ce temps pour améliorer les pratiques de gestion et pour régler les problèmes relatifs au milieu et à la famille? Au contraire, il est probable que trop de tentatives de changement au niveau de la gestion, les unes s'empilant sur les autres, se sont conjuguées aux conditions et aux orientations gouvernementales changeantes pour faire échec aux nombreuses mesures positives qui ont été prises pour améliorer les conditions à l'étranger et pour rendre l'appareil plus efficient et efficace. Il n'entre pas dans mon mandat de désigner les responsables de cet état de fait, et d'ailleurs je ne crois pas qu'il serait raisonnable ni

possible de le faire. Je veux plutôt isoler certains des facteurs qui, à mon avis, ont eu une incidence majeure, en bien ou en mal, sur le service extérieur contemporain.

- La croissance exceptionnelle du nombre d'employés et de missions.
- Un plus grand nationalisme; une attention tournée sur les questions internes; la politique extérieure conçue comme un prolongement des intérêts nationaux plutôt qu'une fin en soi; la diversité et la complexité croissantes des questions débattues à l'échelle internationale; des changements dans l'influence du Canada sur la scène internationale.
- Des interrogations constantes au centre concernant l'utilité du service extérieur dans le rôle d'élaboration de la politique extérieure; une prolifération des exigences internationales, bilatérales et multilatérales ainsi qu'un nombre croissant de centres de pouvoir au pays, aux niveaux tant fédéral que provincial — tous ces facteurs rendant encore plus difficile de déterminer ce qu'il faut, au pays et à l'étranger, et dans quel ordre de priorité.
- L'introduction de la négociation collective en 1967; le passage de relations employeur-employés paternalistes à des relations patronales-syndicales antagonistes; le renforcement de la mentalité fermée du groupe des agents du service extérieur par la création de l'APASE; l'accroissement de la méfiance syndicale à l'égard des intentions de la direction, notamment dans le domaine des avantages sociaux (Directives sur le service extérieur).
- Au niveau du personnel, disparition et modification des mesures affectant le cheminement de la carrière du personnel de soutien, l'administration des missions ainsi que la structure et la composition du groupe du service extérieur.
- La non-application de la recommandation du groupe de travail Pierce de réunir les opérations à l'étranger sous un seul centre d'autorité à Ottawa; la création du Comité interministériel sur les relations extérieures, l'intégration dans les missions mais beaucoup moins d'intégration à Ottawa, l'intensification des rivalités et des luttes d'influence entre les ministères; la gestion par comité; l'importance accrue donnée aux chiffres; le peu de progrès concernant l'élaboration et l'orientation de la politique.
- L'intégration du personnel et des services de soutien pour les opérations à l'étranger sous l'autorité des Affaires extérieures en 1971, et l'abolition de la filière de l'agent administratif.
- La consolidation partielle, en 1981, de la gestion du personnel et de la responsabilité d'exécution aux Affaires extérieures, la responsabilité fonctionnelle restant aux ministères à vocation nationale — ce qui laisse un service des délégués commerciaux tronqué à l'extérieur et exige des accords de gestion du personnel com-

plexes et détaillés avec les ministères responsables des politiques sectorielles; comme bilan, beaucoup de méfiance, de confusion, d'incertitude et de sérieux motifs de se demander si l'objectif de la consolidation — soit une utilisation plus efficace des ressources humaines — sera atteint.

- La création en 1981 d'une catégorie de la gestion élaguerait (du moins partiellement) les niveaux supérieurs du groupe du service extérieur et privilégierait les mouvements à l'intérieur de cette catégorie; la difficulté pour un ministère comme les Affaires extérieures, où l'accent est mis sur le rôle fonctionnel, de favoriser et de développer les capacités et l'expérience de gestion voulues ainsi que de procurer les connaissances et les conseils requis au niveau supérieur en matière de politique extérieure.
- Les vagues successives de centralisation et de décentralisation du pouvoir reflétant une surveillance étroite des administrateurs au pays et à l'étranger.
- Les effets d'années d'abondance et d'années de famine — l'austérité suivie d'une croissance exceptionnelle suivie de l'austérité; des économies réalisées non pas dans les programmes coûteux mais aux dépens des individus, soit dans leurs conditions de service, leur poursuite d'une carrière plus gratifiante ou au niveau des outils mis à leur disposition pour qu'ils s'acquittent efficacement de leurs fonctions.
- Le maintien par les Affaires extérieures d'une approche de la dotation axée sur la permutance et le généraliste alors que la multitude de changements qui influent sur le service extérieur — sur les opérations à l'étranger ainsi que sur l'élaboration de la politique extérieure — commandent davantage de continuité, de cohérence, ainsi que de mémoire institutionnelle et de connaissances dans tous les aspects du mandat du ministère.

Les questions clefs

Nombre des nouvelles politiques ou des changements mentionnés dans l'inventaire ci-dessus vont dans la bonne direction — vers une plus grande cohérence dans nos relations extérieures, une plus grande flexibilité dans l'utilisation des ressources humaines disponibles et une meilleure définition des responsabilités de gestion, aussi bien à Ottawa qu'à l'étranger. Mais les Canadiens sont les éternels praticiens du compromis. Il ne faut jamais aller jusqu'au bout de peur de déplaire à quelqu'un. Résultat, personne n'est satisfait et personne ne peut prendre les choses en main. Et nous n'aimons pas faire de suivi. Il n'y a aucun mécanisme d'évaluation une fois que le système est en place. Dieu est-il censé veiller à ce que les choses ne tournent pas mal? Présume-t-on qu'un ministère comme les Affaires extérieures, dont la vocation a été essentiellement fonctionnelle, peut passer au mode opérationnel sans de sérieuses perturbations et sans la confusion et le mécontentement qui suivent

inévitablement? L'initiative qui a été prise de confier l'exécution des programmes et la gestion du personnel à un ministère tout en conservant à un deuxième l'élaboration des politiques et les responsabilités fonctionnelles constitue une innovation hardie en matière de gestion de la fonction publique. Y a-t-il eu suffisamment de discussion des conséquences d'une telle initiative entre ceux qui étaient directement touchés *avant* que la décision ne soit prise et annoncée? Le nouveau système est-il juste pour le chef de mission appelé à servir deux maîtres? Comment ses intérêts et ses responsabilités peuvent-ils être protégés adéquatement?

Ce sont là les questions que je me pose en regardant l'évolution de la situation depuis la Commission Glassco. Je n'ai pas toutes les réponses, mais j'en suis venue à certaines conclusions générales concernant les orientations que devrait suivre la direction et les objectifs qui devraient présider à son approche des questions qui se posent relativement au service extérieur. Ces conclusions sont ancrées dans la conviction qu'il ne faut envisager des changements que si on peut les formuler en termes d'objectifs précis et les évaluer continuellement en fonction de ces objectifs.

1. Il faut chercher par tous les moyens possibles à atténuer le climat antagoniste qui caractérise tellement d'aspects des relations employeur-employé et employeur-famille de l'employé.

À l'époque où le service extérieur était plus restreint, le paternalisme marquait les relations entre l'employeur et l'employé. L'introduction de la négociation collective, la croissance du service, la codification toujours plus poussée des directives sur le service extérieur, la généralisation des logements et des articles mobiliers fournis par l'État et les mesures d'austérité des dernières années ont tous conduit à des revendications accrues de la part des employés, à des réactions plus dures de la direction et à une détérioration générale du climat de confiance mutuelle qui doit exister dans une situation où l'employé et sa famille sont touchés de si près par chaque décision administrative de l'employeur. Il nous faut maintenant faire la transition à une relation adulte, ce qui exige de chaque partie qu'elle fasse preuve de confiance et de souplesse. Si l'employeur peut être plus ouvert dans son administration des Directives sur le service extérieur (DSE), l'employé (et les syndicats) peuvent se montrer moins exigeants. Si la direction de la mission obtient les pouvoirs et les ressources qui lui permettent de répondre positivement et rapidement aux besoins légitimes de l'employé et de sa famille en matière de logement, celui-ci sera beaucoup plus heureux et productif. Si les demandes d'indemnisation des pertes subies lors des déménagements peuvent être traitées rapidement, efficacement et équitablement, et non pas être soumises à une table de dépréciation qui réduit la valeur des vêtements à néant en trois ans, alors la vie sera plus facile pour tous.

2. Il faut prendre des mesures concrètes pour reconnaître le conjoint comme un être humain jouant un rôle clef dans la vie du service extérieur, et la cellule familiale comme l'élément central d'un service permutant de carrière.

La direction semble figée dans sa conception surannée du conjoint comme un non-employé et par conséquent une non-personne. On ne lui écrit que si le

conjoint-employé meurt. Aucun renseignement relatif à sa situation en matière de pension ou d'assurance ne lui est donné directement. Il revient à l'employé de transmettre à son conjoint les renseignements qu'on lui a fournis à des séances d'information. Toutes les communications avec les services administratifs de la mission doivent se faire par l'entremise de l'employé. La direction ne facilite ni les contacts avec le Canada ni la poursuite de la carrière. Les conjoints supportent avec peu d'assistance le fardeau des arrivées et des départs.

Nous attendons trop des conjoints et des familles. Il faut leur consacrer du temps et de l'intérêt, et leurs préoccupations — l'éducation au pays et à l'étranger, les questions de santé, les perspectives d'emploi — exigent une attention particulière.

3. Il faut s'attaquer immédiatement au système de caste qui règne sur le service extérieur et qui réduit les employés de soutien, leur famille et souvent d'autres groupes au rang de citoyens de deuxième classe.

À court terme, le Canada ne peut faire beaucoup pour changer les traditions de la diplomatie internationale avec sa pyramide hiérarchique de messagers (ambassadeurs), conseils (conseillers), clerks (premier, deuxième et troisième secrétaires) et autres. Par contre, il peut faire beaucoup pour montrer qu'il estime de la première importance de traiter équitablement l'ensemble de ses employés à l'étranger. Il faut s'attaquer aux facteurs de différenciation qui sont du ressort canadien. Ces facteurs, qui peuvent être généralisés ou limités aux missions, commencent par les passeports et passent par toute la gamme, des logements et du mobilier à la jouissance inégale des privilèges d'importation dans différentes missions et des possibilités de profiter de la valeur de revente des biens importés. S'il ne serait ni justifié ni nécessaire de donner à tous les employés de soutien le statut diplomatique, on peut avancer des arguments probants pour l'accorder dans des circonstances particulières pour des raisons de sécurité ou d'autres motifs.

Il n'existe pas d'argument qui puisse justifier de traiter différemment les agents du service extérieur et les autres groupes. Les distinctions ne font qu'exacerber les difficultés. Je trouve personnellement la situation des médecins de Santé et Bien-être social Canada particulièrement choquante.

En somme, pourquoi donner du poids par nos politiques aux éléments dépassés du système? Ce régime doit être maintenu pour les activités de diplomatie officielle à la mission dans le cadre international actuel. Toutefois, nous avons assurément assez d'initiative et d'imagination pour veiller à ce qu'il n'empoisonne pas le climat général dans nos missions à l'étranger en mettant le personnel de soutien dans une position intenable.

4. Il faut rétablir le régime des encouragements au service à l'étranger et lui faire mieux traduire le caractère changeant des opérations à l'étranger ainsi que l'évolution du service extérieur.

Très peu d'endroits dans le monde peuvent aujourd'hui soutenir la comparaison avec le Canada en ce qui concerne le niveau de vie, l'accès aux services,

les possibilités récréatives, le pouvoir d'achat et la disponibilité des biens. Le mode de vie canadien est devenu de plus en plus agréable et difficile à égaler. La croissance du service extérieur s'est manifestée surtout dans les régions éprouvantes, et il est probable que cette tendance se maintiendra. Il existe un écart entre le montant versé au titre de la Prime de service extérieur (PSE) pour inciter les gens à se déraciner et à quitter le Canada pour travailler à l'étranger et le montant versé aux gens pour les inciter à accepter d'être affectés dans une mission éprouvante. L'indexation de la PSE déséquilibre le système car l'employé posté dans une mission à indice élevé mais confortable comme celle de Genève reçoit davantage que s'il était dans une mission à faible indice comme celle de Georgetown, en Guyane. Il est temps aussi de songer à reconnaître les perturbations que subissent les conjoints, tout comme il faut se pencher sur le concept de la comparabilité, terme dangereux et sans substance qui porte préjudice à l'employeur (parce qu'il est engagé dans un effort incessant et infructueux pour l'assurer) et à l'employé (parce qu'il peut fonder à cet égard des attentes irréalistes).

5. Il faut consacrer à la dimension professionnelle du service extérieur permutant (tant chez les agents que chez les employés de soutien) beaucoup plus d'attention qu'il n'a été possible ou nécessaire d'y accorder dans le passé.

Un certain nombre de questions sont en jeu à cet égard. Aux termes de la consolidation, les Affaires extérieures se chargent de nouvelles tâches qui engagent surtout des ressources humaines. Les agents en place continueront de s'acquitter de leurs responsabilités, mais d'autres devront être amenés à faire aussi bien. La complexité des questions qui se posent au niveau des politiques commande une plus grande spécialisation. Les agents ont du mal à voir où leur carrière les mènera dans une période de croissance relativement lente. Les employés de soutien retirent déjà très peu de satisfaction sur le plan du travail et de la carrière. La politique de gestion du personnel aux Affaires extérieures souffre d'un manque de continuité, des impératifs prépondérants du cycle annuel des affectations et d'une adhésion excessive à la filière généraliste pour ses propres agents. Il y a sans doute lieu de réorganiser la carrière au sein du service extérieur permutant, d'y faciliter l'entrée et la sortie afin de répondre aux besoins des conjoints et des familles, et de rendre la permutance plus viable tout en mettant les employés en contact avec le milieu canadien par des détachements et des déplacements occasionnels latéraux hors du service. Aussi bien l'employeur que l'employé bénéficieraient d'un effort plus grand, mieux organisé et plus soutenu au niveau de la planification des ressources en personnel et du développement des carrières.

6. Il faut s'assurer que la consolidation du service extérieur fonctionne et n'exacerbe pas simplement les difficultés actuelles.

La méfiance est manifeste dans les ministères et les organismes qui délèguent des responsabilités aux Affaires extérieures. Cette méfiance est implicite dans les accords compliqués qui sont en vigueur. Il existe des doutes aux Affaires extérieures concernant la double imputabilité qui en est résultée ainsi que la nature des mesures de gestion du personnel requises pour appliquer

les contrôles sur le personnel qu'on impose. Les agents se demandent si les programmes seront adéquatement exécutés et si leurs intérêts seront protégés. Je ne suis pas sûre que la stratégie d'implantation qui a été arrêtée et qui est actuellement appliquée constitue un coup d'envoi réussi ni qu'elle permettra d'atteindre les objectifs du gouvernement. L'expérience a été traumatisante quand est survenue l'intégration du personnel de soutien et que les Affaires extérieures ont pris en main la prestation des services. L'issue de la consolidation risque fort d'être pire à moins que tous n'adoptent une attitude plus sereine et plus positive. C'est la voie à suivre, mais personne ne devrait se laisser aller à croire que ce sera facile et qu'il ne faudra pas faire preuve d'une vigilance de tous les instants pour éviter le désastre.

7. Il faut évaluer et améliorer les systèmes actuels pour établir des objectifs et des priorités en matière de politique extérieure, coordonner et intégrer les politiques et les activités internationales du Canada, et assurer direction et conseils aux missions à l'étranger.

Dans leur application actuelle, la structure des comités du Cabinet et le système des enveloppes budgétaires sont loin d'être la réponse idéale pour la politique et les opérations extérieures. Le concept des Affaires extérieures comme organisme central soulève des questions, et il y a peu de preuves qu'il contribue à l'intégration des politiques qui s'impose. Les ministres doivent définir avec beaucoup plus de précision les objectifs et les priorités, la direction du service extérieur doit supprimer implacablement les activités et les programmes (ainsi que les missions) de moindre importance, et les missions doivent recevoir les conseils et les pouvoirs qui leur permettront de concentrer leurs efforts sur les responsabilités et les intérêts essentiels du Canada dans leur secteur.

À Ottawa, les Affaires extérieures doivent prendre la mesure de deux problèmes fondamentaux. Le risque est grand dans le processus d'élaboration des politiques que les conseillers en politique extérieure éparpillent leurs efforts et minent leur crédibilité parce qu'ils voudront, au delà de leur rôle de conseil (fondé sur une bonne connaissance de l'interface entre le Canada et l'étranger), s'approprier une fonction de contrôle. Dans leur empressement à jouer le jeu d'Ottawa, ils ont perdu de vue leur principale responsabilité qui est de connaître les véritables incidences, sur le plan international, d'initiatives qu'envisage le Canada et de pouvoir les expliquer avec force et crédibilité ainsi que de prévoir les répercussions sur le Canada des événements qui surviennent à l'étranger. C'est là un rôle difficile. Dans l'univers bureaucratique, l'argent est synonyme de pouvoir. Il faut, pour concurrencer ce pouvoir, beaucoup de connaissances, de perspicacité et d'envergure d'esprit. L'acquisition de ces connaissances et leur utilisation efficace devraient être l'objectif que poursuivent les Affaires extérieures dans le processus d'élaboration des politiques. Parallèlement, cependant, la haute direction des Affaires extérieures doit faire face pleinement à ses nouvelles responsabilités dans le secteur des opérations extérieures et leur accorder la priorité élevée qu'elles méritent. J'ai vu amplement d'indications que ces décisions difficiles n'ont pas encore été prises et que la dimension fonctionnelle du rôle des Affaires extérieures, sa fonction au

niveau des politiques, continuera de dominer s'il existe la moindre possibilité à cet égard. Une telle situation aurait des conséquences désastreuses pour l'avenir du service extérieur consolidé. La fonction politique et le rôle opérationnel ont une égale importance. Si cette réalité est acceptée, il en découlera des répercussions de grande portée sur la façon dont le ministère gère ses affaires et ce, sur tous les plans.

8. Il faut corriger le déséquilibre qui existe actuellement entre Ottawa et les missions à l'étranger; il faut laisser les gestionnaires gérer et les y obliger.

Divers facteurs ont contribué à faire pencher davantage la balance du pouvoir et de l'influence en faveur d'Ottawa. On a donné aux chefs de mission le pouvoir de gestion sur les activités de la mission, mais ils ont peu de prise sur l'élaboration des politiques au pays, très peu de rétroaction aux efforts qu'ils font et relativement peu de discrétion en ce qui concerne les questions de finance et de personnel qui surgissent sur le terrain. Il est surprenant qu'à l'ère des communications instantanées, on exploite si peu la banque de connaissances qui existe sur le terrain pour répondre aux besoins d'information et d'orientation ponctuels.

Les chefs de mission doivent être investis dans toute la mesure du possible des pleins pouvoirs pour diriger leurs affaires et leur personnel, et ils devraient être entièrement comptables de leur rendement. Ils doivent jouir de l'appui sans équivoque de l'Administration centrale, et les opérations à l'étranger doivent être reconnues comme l'élément clef des relations extérieures du Canada. Ces opérations assurent non seulement l'exécution des programmes, mais aussi la formation et le développement des personnes qui fournissent au gouvernement du Canada la plus grande part des connaissances dont il a besoin en politique extérieure.

9. Il faut réorienter et renforcer les rapports entre le gouvernement et le service extérieur. Il faut changer les attitudes et exercer un leadership décisif. C'est là la clef de l'amélioration du moral.

Il existe dans les rangs du service extérieur une crise d'identité et de confiance qui appelle un antidote positif. La crise, au niveau des Affaires extérieures, remonte probablement à la fin de l'ère Pearsonienne dans les relations extérieures du Canada. Elle a certainement été aggravée par des événements plus récents et dont le moindre n'a pas été résumé dans l'interview depuis longtemps dépassée que donnait en 1969 le premier ministre. Au cours de cette interview, il avait proposé une revue du rôle du diplomate et indiqué qu'il préférerait un bon article de journal à un rapport bureaucratique sur les affaires extérieures.

Malgré toute l'eau qui a pu couler sous le pont depuis, les chefs de mission continuent d'avoir l'impression qu'il sont évalués davantage sur leurs talents d'agent de voyage et d'hôtelier que sur leur apport au niveau des orientations. Cette attitude filtre vers les rangs inférieurs et sape le moral. La haute direction à Ottawa a tout fait pour dégonfler les prétendus mythes du service extérieur, mais à toutes fins utiles n'a pas réussi à leur substituer quelque chose

de tangible. Les clients qui requièrent l'assistance du service extérieur et des avis en matière de politique extérieure ont des réactions mixtes face au service qu'ils reçoivent. Ils s'interrogent sur la pénurie de Norman Robertson en herbe alors même qu'ils ajoutent aux responsabilités opérationnelles des Affaires extérieures et déplorent l'absence de talents de gestion au niveau du service extérieur. Pour leur part, les agents du service extérieur n'ont pas trouvé comment être «tout à tous» sans finir par n'être «rien pour personne». Dans les coulisses, les pourvoyeurs de programmes extérieurs davantage concrets et axés sur les résultats (les membres du service extérieur du SDC, de la CCEI et leurs homologues de l'ACDI) craignent, et c'est fort compréhensible, d'être entraînés dans ce dialogue de sourds.

Il est grand temps que ce climat vicié soit assaini. Il faut créer de nouveaux rapports et rétablir la confiance de part et d'autre. Le service extérieur consolidé aura peut-être besoin d'un nouveau mandat conçu pour faciliter la réalisation des objectifs du gouvernement à l'étranger et assurer, dans le secteur de la politique extérieure et des opérations à l'étranger, la prestation des avis et de l'appui qui sont essentiels aux intérêts nationaux du Canada, aussi bien politiques qu'économiques et sociaux.

Les employés du service extérieur et leur famille consentent d'importants sacrifices personnels pour servir ces intérêts. Ils ont besoin pour ce faire d'être motivés, mais ils doivent aussi accepter l'évolution des relations extérieures du Canada. Le gouvernement doit tenir sa part du marché en faisant preuve de leadership et de sens de l'économie ainsi qu'en faisant bon usage de ses ressources humaines et en reconnaissant à ceux qui le méritent le crédit qui leur est dû. Pour ce faire, il faudra d'abord et avant tout un changement d'attitude et un rétablissement de la confiance mutuelle dans le sens où je la conçois dans les rapports réciproques entre l'employeur, l'employé et le conjoint au sein du service extérieur.

Un service permutant de carrière?

Il existe effectivement au sein du service extérieur un malaise profond qui, s'il n'est pas jugulé par une action prompte et décisive, peut compromettre l'existence du service permutant de carrière tel que nous le connaissons aujourd'hui. D'aucuns soutiendront que cette évolution est inévitable, que s'impose une approche radicalement nouvelle de l'entretien des relations et des responsabilités du Canada à l'étranger qui ferait appel possiblement à des affectations uniques, à des équipes itinérantes ou à des experts basés à Ottawa. Au cours des derniers mois, j'ai souvent été attirée par ces concepts, y voyant un moyen d'échapper aux problèmes fort nombreux et apparemment insurmontables qui étaient portés à ma connaissance de par le monde.

J'en suis venue à la conclusion que les désavantages d'un régime d'affectations uniques l'emporteraient de loin sur les avantages. Il serait peut-être plus facile de convaincre les familles de se déraciner à une seule reprise; ainsi, ceux qui se rendraient à l'étranger apporteraient une vision neuve des choses, ils seraient curieux et motivés. Par contre, il est connu que le manque d'expérience

nuit à la capacité d'adaptation aux conditions à l'étranger, notamment dans les missions éprouvantes. J'ai moi-même eu l'occasion de me rendre compte de ce phénomène au cours de mes voyages. Les gouvernements s'accordent généralement à dire que le service de carrière, qui fait une utilisation judicieuse et épisodique de récompenses sous forme d'affectations et de missions attrayantes, demeure la forme de service extérieur la plus économique. Le bloc d'avantages rattaché à un service à affectations uniques exigerait, tout comme dans le secteur privé, une série de contrats personnels négociés au cas par cas et, partant, plus onéreux.

C'est toutefois au niveau de l'exécution efficiente et efficace des fonctions liées au service extérieur que le service à affectations uniques présenterait le moins d'attraits. L'employé qui fait carrière au sein du service extérieur, quel que soit son niveau, change constamment de milieu, de conditions de travail et de fonctions et responsabilités. Cependant, il apporte toujours avec lui, d'endroit en endroit, les connaissances obtenues à partir de l'expérience de vie et de travail en milieu étranger, ainsi qu'un acquis professionnel particulier, qu'il s'agisse de talents de négociateur, de capacité d'analyse ou de maîtrise des rapports avec les gouvernements étrangers et des gens de niveaux très différents sur une vaste gamme de sujets. Cet acquis professionnel est un outil essentiel de nos relations avec l'étranger, et ceux qui le mettent à contribution pendant une carrière de durée raisonnable, au cours de laquelle ils auront suffisamment l'occasion de se familiariser avec les activités, les politiques et les préoccupations nationales, seront, le cas échéant, des conseillers clés du gouvernement en matière de politique étrangère. Ils peuvent également se familiariser davantage avec les politiques et les programmes à l'étranger de façon à pouvoir aider le secteur privé à faire progresser les intérêts économiques et commerciaux du Canada.

Au sein du service extérieur, il existe de nombreuses possibilités d'affectations uniques et d'entrée latérale à des niveaux supérieurs aux rangs subalternes. Il y va de l'intérêt du service extérieur d'encourager ce genre de mobilité, non seulement à cause des points de vue neufs et des connaissances et compétences nouvelles qui peuvent en résulter, mais aussi parce que le service de carrière, s'il doit demeurer viable, doit ménager plus de portes de sortie pour ses employés à des moments clés de leur carrière. Il reste toutefois que le service de carrière ne peut absorber à la fois qu'un certain nombre de candidats inexpérimentés et non formés, et il est impossible de mener à bien des opérations à l'étranger en ne se fiant qu'aux affectations uniques.

C'est ce qui me porte à conclure que le service permutant de carrière subsistera sous une forme quelconque pendant un certain temps encore. Le reste de mon rapport est consacré à l'examen des différentes questions qui influent de façon positive ou négative sur ce service et son rendement, ainsi qu'aux diverses orientations qui pourraient être prises dans l'avenir.

DES JALONS POUR L'AVENIR

Dans l'intérêt de la concision, les données de base ainsi que les arguments en faveur des changements proposés ou recommandés dans les parties suivantes ne seront généralement pas répétés ici. Le lecteur qui voudrait une information plus détaillée est prié de se référer aux Rapports internes. Je me suis concentrée ici sur ce qui me semble être les questions les plus importantes, les plus pressantes ou les plus irritantes; aussi, la spécificité et l'échéancier d'application de mes recommandations sont-ils fonction de la question en cause. Le fait que je n'ai pas commenté certaines questions et options recensées dans les rapports internes ne devrait être considéré ni comme un rejet ni comme une acceptation de ces idées. L'objet de ce volume est d'aider la direction ainsi que les employés et leurs familles à établir des relations plus raisonnables et productives, et de montrer comment peuvent être surmontés les problèmes courants qui affaiblissent de diverses façons le service extérieur.

J'ai été très spécifique dans mes propres recommandations concernant les DSE parce que l'examen triennal a déjà débuté et qu'il me semble essentiel d'influer sur le processus. Les études comparatives détaillées que nous avons produites en matière d'indemnisation et l'analyse professionnelle que nous avons fait faire du système de l'indice de mission visaient à faciliter les délibérations du Conseil national mixte et du Conseil du Trésor ainsi qu'à me donner une meilleure vue de la situation. Le Rapport interne sur cette question tente de projeter les coûts probables des diverses options aux termes des DSE. Je ne tente pas de préciser les coûts dans ce document, et les autres Rapports internes n'abordent pas spécifiquement cette question. Certaines options appellent des années-personnes supplémentaires (par exemple la formation, les pools de suppléants); d'autres, des ressources budgétaires accrues (par exemple de meilleurs logements pour le personnel, des contrats accordés à l'Association de

la communauté du service extérieur pour des services de soutien familial). Certaines options ont peu ou pas d'incidence budgétaire; elles n'exigent que la volonté d'effectuer des changements.

Rome n'a pas été bâtie en un jour, et le service extérieur ne changera pas du jour au lendemain. Toutefois, si mes propositions agréent au gouvernement, chaque domaine-cible peut faire l'objet d'un plan d'action qui serait au besoin échelonné en fonction des contraintes budgétaires. Les administrateurs auront pour défi de susciter et de maintenir l'élan de ces plans et des nouvelles politiques qu'ils traduisent — de sorte que les membres du service extérieur puissent attester que la direction persévère dans son engagement.

Le milieu ambiant et la famille

Le service extérieur touche tant la vie professionnelle que privée de ses membres. Les facteurs qui influencent l'expérience de travail et la motivation des employés se répercuteront sur les conjoints et les enfants, tout comme les conditions de vie d'un employé ou de sa famille ne peuvent qu'influer positivement ou négativement sur son efficacité, sa productivité et sa motivation au travail. Cette interaction comporte des aspects propres au service extérieur parce qu'il se trouve que l'employeur exerce une influence marquée sur les deux variables de l'équation.

La situation est rendue encore plus complexe du fait que les employés postés à l'étranger doivent renoncer dans une large mesure au caractère privé de leur vie personnelle et au contrôle de celle-ci, choses qui leur sembleraient normales comme fonctionnaires au Canada. Cette «invasion de la vie privée» que chaque employé (et conjoint) doit apprendre à accepter comme partie intégrante du service extérieur sera plus ou moins ressentie selon le lieu d'affectation et les conditions du milieu. Un employé d'un consulat aux États-Unis qui a un bail privé et aucune fonction de représentation verra peu de changement par rapport à Ottawa. Mais dans certains pays, les contacts avec la population locale sont — pour des raisons de politique parfaitement saines — interdits ou limités à des activités officielles. Les fonctions de représentation imposent partout un lourd fardeau à la vie privée des agents de programme, notamment au niveau supérieur. Et les circonstances qui prévalent dans la plupart des pays d'affectation font que les employés et leurs familles exercent peu ou pas de choix ou de contrôle sur des agréments clefs comme le logement, l'ameublement, l'instruction, les services récréatifs et les soins de santé.

L'employé doit accepter cette perte au niveau de la vie privée et du choix personnel s'il veut se tailler une carrière dans le service extérieur. Mais l'employeur doit tenter de se montrer le plus compréhensif possible face aux tensions et contraintes que crée ce mode de vie, et appuyer pleinement les efforts pour rendre les vestiges — si je puis dire — de vie privée et familiale aussi satisfaisants et aussi sécurisants que possible dans des milieux et des situations très variés.

Il existe deux facteurs négatifs qui imprègnent la vie à l'étranger et que je dois souligner avant de tourner mon attention vers des aspects particuliers de la situation du service extérieur. En premier lieu, la vie dans le service extérieur semble être caractérisée par une adhésion quasi servile à un certain nombre de systèmes de caste. La forme la plus courante est le clivage qui s'établit entre le personnel diplomatique et non diplomatique, puis entre les agents du service extérieur et les autres agents. Un phénomène presque aussi fréquent est l'incapacité de reconnaître les conjoints et les autres personnes à charge comme des individus ayant une personnalité propre. Le changement d'attitude est la clef d'une réforme dans ces domaines. Je crois d'ailleurs que le service est prêt pour un tel changement. Si la direction peut prendre l'initiative et montrer comment on peut démanteler les obstacles, il sera plus facile de demander à diverses personnes de consentir les sacrifices que le service extérieur exige, et est en droit d'attendre, de l'employé, de son conjoint et de sa famille.

Il me semble que le concept de la comparabilité entre les missions à l'étranger et Ottawa, plutôt que d'améliorer le moral, tend à décourager les membres du service extérieur en suscitant des attentes et en créant des normes qui ne peuvent être satisfaites. Je reviendrai sur cette question plus loin quand j'aborderai des aspects particuliers de la situation. Toutefois, on reconnaît généralement que le milieu ambiant d'Ottawa ne peut être reproduit à l'étranger. Soutenir que l'on devrait trouver à l'étranger des conditions ni meilleures ni pires qu'au Canada est une approche louable, mais irréaliste, des questions de milieu ambiant. Dans la réalité, certains aspects seront meilleurs, d'autres pires. Et la direction a peu de prise sur les facteurs extérieurs qui conditionnent cet équilibre. Ottawa doit évidemment continuer à servir de point de référence pour évaluer certaines conditions de vie à l'étranger. Tous les efforts devraient être faits pour suivre du plus près possible les normes canadiennes, par exemple en ce qui concerne les soins médicaux, l'éducation des enfants et le pouvoir d'achat. Mais, en dernière analyse, c'est la nécessité de rendre supportables ou plus que supportables les conditions de vie des employés — célibataires et mariés, diplomates et non diplomates —, de leurs conjoints et de leurs enfants qui devrait déterminer les orientations et les attitudes de la direction.

Les systèmes de soutien familial

Le ministère des Affaires extérieures et l'ACDI ont maintenant des centres de préparation forts complets qui se sont graduellement améliorés et qui font de leur mieux pour renseigner les employés et leurs familles sur les conditions de vie qu'ils rencontreront à l'étranger. Il leur faut faire davantage, mais il y a aussi un besoin urgent de services d'orientation plus spécifiques, par exemple quant aux possibilités d'emploi pour le conjoint, au système d'éducation — pendant l'affectation et au retour à Ottawa — aux problèmes d'insertion en milieu étranger et aux coutumes locales. Les Américains s'occupent de ces questions par le biais d'un Bureau de liaison familiale à Washington et d'agents de liaison familiale postés dans les grandes missions à l'étranger. Le MAE envisage l'établissement d'un tel service à Paris et la création d'un poste de conseiller en éducation à Ottawa.

Je suis contre les mesures qui alourdiraient la bureaucratie et la charge de travail de cette bureaucratie pour fournir les services de soutien personnel et familial requis. Notre personnel administratif à l'étranger a déjà assez de mal à répondre aux demandes d'Ottawa et aux exigences locales. D'ailleurs, on ne peut s'attendre que des fonctionnaires soient la meilleure source d'information et de conseils sur les questions liées à la vie personnelle et privée.

De toute façon, pourquoi ne pas aider les gens à s'aider eux-mêmes? Cette approche serait entièrement conforme à l'orientation de la politique fédérale dans les services sociaux. Je pense ici aux programmes «Nouveaux horizons» et au financement de diverses organisations nationales sans but lucratif. À Ottawa, l'ACSE a déjà établi sa crédibilité par son analyse des questions familiales liées au service extérieur*. Dans les missions, j'ai été frappée par le potentiel inutilisé au sein de la communauté canadienne — et déçue de voir que dans certaines capitales, les conjoints ne sont pas consultés sur le contenu du guide de mission; dans d'autres, ma visite a permis pour la première fois aux conjoints de se réunir pour discuter de questions d'intérêt commun.

Je recommande fortement que l'on fournisse à l'ACSE les fonds nécessaires pour lui permettre de fournir des services essentiels de soutien personnel et familial à Ottawa et que, parallèlement, l'Association soit encouragée à s'organiser, selon la façon qui convient à chaque mission, pour satisfaire aux besoins locaux en matière d'orientation et de soutien. Une décision en ce sens constituera un défi de taille qui prendra la mesure d'une organisation relativement nouvelle et composée d'effectifs en perpétuel mouvement. L'Association devra s'assurer qu'elle représente et sert véritablement l'ensemble de la communauté du service extérieur au Canada et à l'étranger. Pour le moment, les conjoints des agents constituent une proportion excessive de ses effectifs, et elle est peu ou pas organisée dans les missions. Mais elle est sûrement la mieux placée pour identifier les besoins humains et pour trouver les solutions appropriées. Le fait de lui demander d'accepter une telle responsabilité et de lui fournir les crédits nécessaires montrerait que le gouvernement reconnaît le service extérieur comme étant composé de tous les Canadiens en service permutant, et non seulement de ses fonctionnaires.

Le système de caste

Le fait d'accorder plus d'attention à la communauté du service extérieur, par opposition à la structure hiérarchique traditionnelle de la diplomatie, contribuerait déjà à changer les attitudes et à améliorer le moral. Mais la direction doit aussi prendre des mesures spécifiques pour faire décoller le processus et pour bien marquer son propre engagement à cet égard. La première de ces mesures, symbolique, consisterait à éliminer la discrimination entre employés au niveau des documents de voyage. Je suis bien consciente que l'application du statut diplomatique relève de l'État accréditaire. Mais le gouvernement canadien a la maîtrise absolue du passeport qu'il délivre aux citoyens canadiens ainsi que du statut local qu'il demande pour ses employés à l'étranger.

* *La mobilité et la famille au sein du service extérieur: Documents choisis.*

Je recommande que tous les membres du service extérieur, leurs conjoints et les personnes à leur charge aient le même genre de passeport. Je préférerais que le gouvernement canadien ne délivre plus que le passeport ordinaire, et qu'il délivre ce document à tous ses employés à l'étranger, peu importe leur rang. Une autre possibilité serait d'avoir deux passeports canadiens, soit un passeport *officiel* pour tous ceux qui ont actuellement droit à un passeport diplomatique ou spécial, et un passeport *ordinaire* pour usage non officiel. La troisième solution, qui pourrait s'avérer nécessaire pour des raisons de sécurité personnelle et publique, consiste simplement à éliminer le passeport spécial.

Le statut diplomatique devrait être demandé pour tous les membres du service extérieur quand il y a risque que son absence mette en danger la sécurité personnelle des membres ou celle de leur famille. De plus, je recommande qu'on accorde le statut diplomatique (par exemple le rang d'attaché) à des membres du soutien administratif en reconnaissance de leurs longs états de service.

En termes plus concrets, les différences de statut doivent cesser de se refléter dans un traitement *inéquitable* à l'étranger, surtout en matière de logement et d'avantages financiers. La direction doit prendre des mesures positives pour assurer que le personnel non diplomatique jouisse des mêmes émoluments (par exemple achats en franchise, exonération des impôts locaux) ou qu'il soit adéquatement dédommagé par le biais des indemnités. En théorie, cette indemnisation se fait par le système des deux indices. En pratique, ce n'est pas le cas. J'ai constaté que la question des achats en franchise est traitée fort différemment selon les missions, et que beaucoup dépend de l'attitude de la direction de la mission. Ottawa devrait émettre des instructions explicites pour assurer un traitement équitable.

Les conjoints

Les conjoints constituent l'autre groupe de la communauté du service extérieur qui doit être libéré de l'anonymat. Ils sont la clef d'un service extérieur efficace, et on refuse depuis trop longtemps de reconnaître la part qu'ils jouent dans la représentation du Canada à l'étranger et le fait qu'ils facilitent le travail de l'employé permutant.

Le Rapport interne sur le milieu ambiant rappelle que les buts, les ambitions et les motivations des conjoints sont si variés qu'il est contre-indiqué de chercher à les jeter tous dans le même moule. Il est plus urgent de créer les conditions qui leur permettront de s'intégrer à la vie du service extérieur de la façon qui convient le mieux à leurs besoins et à leurs choix propres. Par ailleurs, les conjoints doivent eux aussi «mettre la main à la pâte» si on leur donne la reconnaissance et le soutien qu'ils méritent. La plupart des conjoints conviendraient, j'en suis sûre, qu'il n'est vraiment pas possible de *faire partie* du service extérieur sans *en être*.

Si les services de soutien sont améliorés à Ottawa et à l'étranger et si l'on reconnaît le conjoint en communiquant directement avec lui et en l'impliquant dans les questions qui le touchent au premier chef, on aura fait beaucoup pour dissiper chez lui cette perception négative de la direction et de la situation

générale dans le service extérieur. Ces mesures ne corrigeront toutefois pas les facteurs plus largement perturbateurs que nombre de conjoints subissent pour appuyer la carrière de leur conjoint-employé permutant. Ces perturbations sont de plus en plus souvent d'ordre financier tout autant que social.

En cette période de fragilité du mariage, ces perturbations deviennent des risques réels. Les employés reçoivent des primes d'encouragement pour accepter des affectations à l'étranger. Il est temps, je crois, que le gouvernement applique ce principe à tous les conjoints. Cette approche globale de l'infinie variété des problèmes financiers et professionnels que les conjoints peuvent rencontrer en raison de réaffectations successives comporterait un certain nombre d'avantages. Elle pourrait remplacer toute la série de propositions d'indemnités spéciales que l'on trouvera probablement pour des cas particuliers. Elle pourrait compenser dans une certaine mesure le revenu perdu et renforcerait l'indépendance du conjoint et sa liberté de choix. Elle reconnaîtrait concrètement le rôle que joue le conjoint ainsi que les perturbations personnelles et les déracinements que lui imposent les exigences du service.

Je recommande par conséquent que le gouvernement verse au conjoint une prime de service extérieur fondée sur la prime payable à l'employé.

Les conjoints des chefs de mission

Ayant déjà été chef de mission célibataire, je comprends fort bien la nature et l'importance du rôle que peut jouer un conjoint à ce niveau. Comme je l'ai déjà mentionné, la grande majorité de ces conjoints sont essentiellement des employés du gouvernement canadien qui, sans rémunération, supervisent l'entretien et l'exploitation d'une «installation» coûteuse, organisent des programmes mondains chargés, planifient les réceptions et les repas dans des conditions habituellement fort différentes de ce qu'elles sont au Canada, appuient les activités et les objectifs de représentation du chef de mission et, plus souvent qu'autrement, agissent comme conseiller et confesseur pour un certain nombre de Canadiens à la mission.

Toutes ces fonctions essentielles s'exercent maintenant dans un climat fort différent de celui d'il y a trente ou même quinze ans. Des personnalités de passage toujours plus nombreuses s'attendent à un service d'hôtellerie impeccable ainsi qu'à une présence chaleureuse constante. Les épouses d'agents chargés de fonctions de représentation qui, il y a quelques années, auraient crû de leur devoir d'aider le conjoint du chef de mission à s'acquitter de ses responsabilités de représentation poursuivent souvent leurs propres intérêts plutôt que de contribuer à maintenir et à améliorer l'image de marque du Canada. La nécessité d'appuyer officiellement les efforts du conjoint n'est nulle part clairement mentionnée et son autorité vient entièrement du chef de mission, lequel partage avec son conjoint la reconnaissance ultime de leur intégrité et de leur bon jugement, à savoir l'interdiction qui leur est faite de changer les œuvres d'art canadien qui décorent la résidence ou de modifier la disposition de l'ameublement dans les aires de la résidence qui servent à la représentation. Ils n'ont pas véritablement toute une maison ou un appartement qu'ils puissent considérer comme leur demeure.

Les visites que j'ai effectuées dans les missions depuis un an n'ont servi qu'à confirmer combien important est le rôle du conjoint aux niveaux élevés de représentation et combien peu ces fonctions sont reconnues par la direction.

Le Rapport interne sur le milieu ambiant esquisse un certain nombre d'options qui permettraient de reconnaître et de récompenser adéquatement la contribution que le conjoint du chef de mission apporte à la réalisation des objectifs du Canada à l'étranger. Je suis séduite par les éléments d'entente mutuelle et de liberté de choix que renferment ces options. Comme les autres conjoints du service extérieur, le conjoint «en chef» devrait être libre d'agir selon ses besoins personnels.

Je recommande par conséquent qu'un poste d'administrateur de la résidence officielle soit créé dans chaque mission et que l'on offre ce poste d'abord au conjoint du chef de mission.

Les conjoints nés à l'étranger

L'une des premières missions que j'ai visitées avait plus de conjoints nés à l'étranger qu'au Canada. J'ai été préoccupée de constater que la plupart croyaient avoir peu de chances de devenir citoyens canadiens en vertu de la nouvelle Loi sur la citoyenneté, qui ne contient plus les dispositions spéciales qui s'appliquaient aux conjoints des fonctionnaires canadiens en poste à l'étranger. Depuis, j'ai reçu un grand nombre de mémoires abondant dans le même sens.

On m'a assuré que la jurisprudence actuelle donne en fait la possibilité à ces conjoints d'établir qu'ils ont résidé en permanence au Canada même lorsque la résidence est interrompue par une affectation. On a également suggéré que des juges de la Cour de la citoyenneté soient envoyés à l'étranger afin d'y tenir des audiences spéciales pour que les prescriptions légales soient respectées chaque fois que la chose est possible. J'endosse cette idée. Il me semble que le souci de la sécurité de l'individu, que les exigences de la représentation et que les attitudes des autres gouvernements dictent au gouvernement d'encourager plutôt que d'entraver l'octroi rapide de la citoyenneté canadienne.

Je recommande par conséquent que le ministère des Affaires extérieures prenne des mesures spéciales pour aider les conjoints nés à l'étranger à obtenir la citoyenneté canadienne sur la base de la jurisprudence actuelle, s'ils le désirent. De plus, si l'on devait décider d'apporter aux dispositions sur la résidence de la Loi sur la citoyenneté des modifications qui infirment cette jurisprudence, je recommande que soient rétablies les dispositions spéciales de l'ancienne Loi pour éviter la répétition de la situation inacceptable qui a prévalu jusqu'à récemment.

La sécurité

Quand j'ai entrepris cette enquête, je croyais que les questions de sécurité physique (actes terroristes, agitation locale, vol avec violence) seraient probablement le principal facteur influençant les attitudes des employés du service

extérieur et de leurs familles à l'égard du milieu à l'étranger. Cette préoccupation existe certes, mais elle n'a pas été souvent exprimée ni soulignée. Peut-être parce que les Canadiens ont jusqu'à maintenant eu la bonne fortune de ne pas être la cible d'actes terroristes ou d'autres attaques. Mais ces Canadiens sont vivement conscients que leur chance pourrait tourner dans les pays où l'agitation est endémique. Et, dans les villes où le crime violent est chose quotidienne, les Canadiens sont aussi vulnérables et aussi hésitants à se promener la nuit que le sont tous les autres «riches» étrangers.

Nos gens du service extérieur acceptent ces situations comme faisant partie de leur vie. Mais les employés veulent que l'employeur prenne toutes les mesures nécessaires pour garantir que les logements et les bureaux soient adéquatement protégés, que l'on reconnaisse la vulnérabilité plus grande des enfants et des employées célibataires, que l'on prévoie des mesures d'urgence pour assurer la communication entre le foyer et le bureau et pour préparer une évacuation, que ces mesures soient bien expliquées à tous et que des arrangements adéquats soient pris en matière d'assurance. Il semble que l'on ait été lent à appliquer les plans d'amélioration de la sécurité pour des raisons d'austérité, de manque de personnel ou, tout simplement, de manque d'intérêt. Cela ne devrait pas être permis. Le Conseil du Trésor a reconnu la nécessité de financer un programme d'amélioration soigneusement planifié, et on ne devrait pas permettre que d'autres priorités d'Ottawa ou de la mission viennent entraver le processus.

Je recommande que les mesures de sécurité dans les missions soient appliquées promptement comme prévu, que les crédits réservés à ces fins soient parmi les éléments «intouchables» du budget des Affaires extérieures, que l'on accorde une attention particulière à la préparation pratique et psychologique des personnes postées dans des missions à risque élevé et que soient pris des arrangements adéquats en matière d'assurance.

Le logement

«Être maître chez soi» prend un sens tout particulier dans le service extérieur. Parmi les agréments essentiels au moral du conjoint, je mettrais le logement et l'ameublement en tête de liste. De façon générale, la direction a fait beaucoup depuis les quinze dernières années pour améliorer les logements et les meubler de façon confortable et attrayante.

Toutefois, certaines politiques et coutumes militent contre une gestion réellement efficace de cette très importante facette du milieu, notamment dans les missions éprouvantes. La comparabilité avec Ottawa est la première pierre d'achoppement, car l'on juge en fonction des normes en vigueur à Ottawa, normes tout à fait étrangères à la situation réelle d'une mission, où les employés et leurs familles n'ont d'autre choix que de «rentrer à la maison». La question du logement de représentation embrouille encore plus la situation et entraîne certaines anomalies: par exemple un agent célibataire peut occuper une maison qui conviendrait au mieux à la famille d'un commis aux écritures marié. Dans un sens très réel, tous les logements du service extérieur à l'étranger sont des logements de représentation.

Il faut aussi tenir compte d'un autre problème: dans certains pays, on ne peut se procurer un logement décent que par des moyens incompatibles avec les normes canadiennes de moralité publique, moyens qui sont la norme dans le contexte local.

Les décisions sur le logement devraient être prises sur la base des facteurs locaux. Dans les missions «A», tous les employés devraient avoir un *bon* logement (en termes de surface utile, d'emplacement et de services); dans les missions éprouvantes, la qualité du logement devrait être *plus élevée que la moyenne* pour les autres étrangers; les logements devraient être attribués selon la taille de la famille, les fonctions de représentation jouant un rôle mineur dans le cas des employés occupant un rang inférieur à celui de conseiller; et les décisions devraient être prises à la mission, après consultation d'un Comité du logement auquel siègeraient un nombre adéquat d'employés administratifs et de conjoints.

La santé et les loisirs

Comme j'étais à Santé et Bien-être social Canada (SBSC) avant d'entreprendre cette enquête, j'étais vivement intéressée de voir comment le programme de santé des fonctionnaires fédéraux servait les employés du service extérieur et leurs familles. Dans les entretiens que j'ai eus de par le monde, je me suis concentrée sur deux questions. Les personnes reçoivent-elles le genre d'aide qui leur permet de résoudre leurs problèmes médicaux? Le personnel de SBSC à l'étranger et au Canada croit-il que le programme actuel est adéquat? Une question secondaire, mais préoccupante, que j'étais décidée à aborder concernait l'interminable querelle entre SBSC et le MAE à savoir si les médecins de SBSC devraient ou non avoir le statut diplomatique.

Ma réponse à cette dernière question est catégorique. Il est évident que les médecins de SBSC à l'étranger devraient avoir un passeport diplomatique, si ce document continue d'être délivré, et le statut diplomatique partout où ils sont affectés ou accrédités. Je trouve spécieux à l'extrême les arguments de programme avancés contre une telle mesure. En fait, je vois toute cette question comme un exemple classique de la façon dont la direction du service extérieur s'embourbe dans des combats d'arrière-garde et dans des palabres tout à fait inutiles et démoralisants sur des vétilles. Le temps de ces administrateurs serait mieux occupé à coopérer avec SBSC pour planifier un programme de soins de santé à l'étranger qui soit efficace et crédible.

La crédibilité est le mot clef en matière de santé. Il est décevant de constater qu'un aussi grand nombre de membres du service extérieur ne jugent ni utiles ni valables les examens médicaux qu'on leur fait subir avant et après l'affectation. Malgré les efforts sérieux des bureaux régionaux de SBSC à l'étranger pour instituer des visites médicales régulières aux missions éprouvantes, on considère généralement (avec évidemment des exceptions notables) que ces visites ne sont pas très utiles pour les personnes auxquelles elles s'adressent.

Le cœur du problème tient au fait que le programme de santé des fonctionnaires fédéraux au Canada est un programme de soins préventifs. Ce concept régit également le programme pour l'étranger. Il est évident que

l'aspect préventif est un élément important du bien-être physique des Canadiens qui servent par exemple dans des pays tropicaux, et que les services d'orientation sur le stress et l'alcoolisme sont pertinents partout dans le monde. Mais lorsque les services de santé sont de qualité douteuse ou, dans certains cas, pratiquement impossibles à obtenir sauf pour les maux les plus mineurs, les gens ont des préoccupations qui dépassent nettement les soins préventifs et dont il faut s'occuper d'une façon ou d'une autre. Je ne peux prétendre avoir la compétence nécessaire pour décider de la nature exacte d'un programme qui répondrait à ces besoins additionnels à l'étranger, mais j'accepte le point de vue de SBSC selon lequel la crédibilité dans la relation médecin-client est fortement influencée par la présence ou l'absence de services cliniques ou de soins. Le médecin qui ne peut *traiter* les problèmes de santé fait (à tort ou à raison) figure de bureaucrate paperassier. Cette idée est renforcée par la nature nécessairement bureaucratique de la composante médicale des activités d'immigration à l'étranger. Dans une telle atmosphère, il devient même difficile de donner des conseils en soins préventifs ou d'assurer un service d'orientation.

Il faut prendre des mesures pour dissiper cette perception erronée qui, de toute façon, se révèle de moins en moins juste au fur et à mesure que SBSC recrute davantage de cliniciens. Je crois que les missions éprouvantes (où les problèmes sont les plus susceptibles de se produire) bénéficieraient grandement de cliniques ambulantes et d'une continuité en matière de services d'orientation et d'examen médicaux. Il y a manifestement des difficultés à surmonter. Il sera difficile de trouver des locaux pour une clinique dans une petite maison; il y aura des discussions sur le droit de pratique du médecin, même dans les locaux de la chancellerie; quelqu'un (peut-être une infirmière à temps partiel) devra tenir des dossiers médicaux confidentiels; un plus grand nombre de cliniciens qualifiés devront peut-être être recrutés ou recyclés. Les changements ne peuvent se faire du jour au lendemain, mais il me semble que les efforts pour instituer un tel programme — en commençant par les missions les plus difficiles — avantageraient grandement un employeur qui cherche à doter une mission éprouvante et à poursuivre une politique éclairée d'assistance à ses employés.

L'accès de tous les employés et des membres de leur famille aux loisirs est l'envers de la question de la santé physique et mentale. (C'est aussi un autre exemple de la futilité des efforts pour établir des comparaisons avec Ottawa.) Cet accès est actuellement fort inégal selon les missions, et le problème n'est pas confiné aux missions éprouvantes. Nous en avons beaucoup entendu parler à Paris et à Tokyo où les employés non-agents se sentent particulièrement coupés des passe-temps familiaux quotidiens auxquels ils pourraient normalement s'adonner dans une mission «A». Dans nombre de capitales, seuls les riches peuvent être membres des clubs qui fournissent les seuls services récréatifs disponibles. Ailleurs, les agents qui ont des responsabilités de représentation se voient rembourser une fraction des droits d'adhésion aux clubs, alors que les autres sont tout bonnement laissés pour compte.

Les progrès dans ce domaine se sont faits mission par mission. Par exemple, les nouvelles chancelleries ont souvent été dotées d'excellentes installations de natation, de tennis et de cantine ouvertes à tous. On prévoit

aménager des équipements récréatifs dans la nouvelle chancellerie à Tokyo, si le projet passe un jour la planche à dessin. Mais l'ambassade de Paris, actuellement rénovée à grands frais, n'aura même pas de pièce pour le déjeuner, et encore moins ce genre de cantine qui permet aux Canadiens dans les nouvelles chancelleries de Varsovie et de Bonn de se retrouver à l'occasion pour saluer les nouveaux venus et discuter de questions d'intérêt commun. La nature inégale de ces initiatives résulte de l'absence d'une politique ferme et d'un plan cohérent. J'ai l'impression que la question récréative illustre bien les difficultés qui confrontent la direction dans la résolution de problèmes globaux qui appellent des solutions différentes. La question des loisirs peut être envisagée de diverses façon selon les conditions locales: par exemple la subvention des droits d'adhésion aux clubs (question reliée aux DSE et touchant la Direction de la politique du personnel du Conseil du Trésor et le Conseil national mixte) ou la construction ou l'acquisition des installations nécessaires (question d'immobilier touchant la Direction des programmes). Il n'y a toutefois, au sein du Secrétariat du Conseil, aucun point central de discussion de ces grandes questions.

L'accès de tous les membres du service extérieur à un niveau minimal de services récréatifs doit devenir une priorité du gouvernement, et la planification requise à cette fin devrait débiter immédiatement. Un tel programme serait manifestement rentable.

L'éducation

Dans ce domaine clef du soutien familial, il me semble que les politiques en vigueur sont généralement équitables et généreuses. Les perturbations que le service extérieur entraîne dans l'éducation des enfants sont largement inévitables, et les réponses au questionnaire montrent clairement que l'accent mis sur la subvention des frais de l'éducation secondaire — au besoin dans un lieu autre que la mission — est la bonne approche à suivre, bien que la séparation de la famille ait une influence des plus négatives sur les parents. Mais je suis tout particulièrement préoccupée par deux questions spécifiques. L'une est la nécessité évidente de prendre des mesures adéquates pour compenser l'absence de contenu canadien dans l'enseignement dispensé à l'étranger. La solution pourrait prendre diverses formes, comme il est mentionné dans le Rapport interne sur le milieu ambiant, et devrait être appliquée sans retard.

Une question beaucoup plus limitée, mais tout aussi importante, est la difficulté que rencontrent les employés francophones dont les enfants s'inscrivent au régime du lycée français pendant une affectation à l'étranger. On m'a dit que ce régime par ailleurs excellent exige la continuité et qu'il peut être extrêmement perturbateur pour l'enfant d'y entrer et d'en sortir; et que si un enfant s'inscrit à un autre régime (par exemple les écoles publiques du Québec et de l'Ontario) pendant une affectation au Canada, ses chances d'être réinscrit à un lycée à l'étranger se trouvent grandement réduites.

Les problèmes scolaires des enfants sont parmi les principales raisons qui motivent l'abandon du service extérieur. Le problème du lycée, s'il est aussi sérieux que décrit, exerce effectivement une discrimination contre les franco-

phones au service extérieur et les incite à quitter ce service. Cette situation ne peut que contribuer à miner les efforts par ailleurs sérieux pour hausser et maintenir le niveau de participation des francophones. Il s'agit là à mon avis d'un problème urgent puisque d'autres facteurs (par exemple la possibilité de travailler dans sa propre langue) nuisent déjà à cet objectif. La situation devrait être rapidement évaluée (je crois savoir que le processus a déjà commencé), et on devrait sérieusement songer à des moyens de subventionner la poursuite des études au lycée d'Ottawa pour les enfants francophones qui ont déjà été inscrits à ce régime à l'étranger.

La continuité de l'éducation est la grande préoccupation des parents. Je ne pense pas que les enfants anglophones risquent les mêmes perturbations que les francophones (simplement parce qu'une bonne instruction en anglais est plus facilement accessible et que le choix est plus grand), mais je suis convaincue que ce problème de continuité devient particulièrement aigu au niveau supérieur du secondaire. J'appuie par conséquent le concept voulant que des parents revenant au Canada et ayant un enfant à cet âge critique qui fréquente déjà une école privée au Canada soient aidés financièrement pour leur permettre de garder cet enfant en école privée s'ils le jugent nécessaire.

L'isolement

Les membres du service extérieur se sentent inévitablement coupés du Canada et de leur famille élargie. Cela est particulièrement vrai des célibataires qui n'emmènent aucune famille avec eux et qui ne sont même pas admissibles aux privilèges de réunion de famille. J'en dirai plus à ce sujet quand je traiterai des avantages. Mais je voudrais souligner ici qu'on peut faire beaucoup pour améliorer le moral et même la disposition à prolonger l'affectation en instituant une politique d'aide aux déplacements plus libérale et plus souple qui, comme les congés annuels avec option, donne à l'employé la liberté de choix et la possibilité, s'il le désire, de revenir au Canada à des intervalles raisonnables. La montée dramatique des tarifs aériens et des frais d'hôtel oblige les familles à beaucoup de prudence à cet égard. Et chaque cellule familiale ou personne seule se voit confrontée à un ensemble différent de facteurs — que ce soit amener les grands-parents à l'étranger, rencontrer la famille à mi-chemin, rencontrer les enfants au Canada pendant les vacances scolaires, envoyer un enfant visiter un parent divorcé, se recanadianiser ou s'occuper soi-même d'affaires qui ne peuvent se traiter de l'étranger.

Les avantages et les indemnités

Les Directives sur le service extérieur (DSE) constituent le principal instrument gouvernemental pour tenir compte des conditions particulières liées au service extérieur. Les avantages offerts aux termes de ces directives sont de deux types. Les encouragements (la prime de service extérieur et l'indemnité différentielle de mission) visent à persuader l'employé d'accepter les perturbations générales causées par le service extérieur ainsi que les problèmes propres à une mission éprouvante. Ces avantages offrent à l'employé des conditions

financières plus intéressantes qu'il n'aurait au Canada. Les avantages du deuxième type (par exemple la péréquation du traitement, les frais de réinstallation, l'éducation) dédommagent l'employé des frais subis en raison du service à l'étranger ou tentent de fournir un service équivalant au niveau canadien lorsqu'un tel service peut être défini et offert (par exemple le logement, l'évacuation pour urgence médicale).

Le régime des avantages a été grandement amélioré depuis mes débuts dans le service il y a vingt-cinq ans. Il est complet, conceptuellement adapté aux grands problèmes du service extérieur et innovateur dans son approche de divers besoins des employés. Les progrès réalisés dans ce domaine se reflètent nettement dans le fait que les employés ayant de plus longs états de service concentrent presque toujours leurs critiques sur la façon dont les avantages sont administrés et non sur leur contenu. Certes, celui-ci peut encore être amélioré, mais dans l'ensemble le gouvernement a raison d'être fier de la façon dont il a répondu aux problèmes du service extérieur, et les membres du service devraient comprendre qu'ils sont généralement bien servis dans ce domaine.

Les aspects non financiers des DSE

Comme tout ensemble de règlements, les DSE se sont graduellement complexifiées et sont graduellement devenues moins compréhensibles. Le processus de consultation entourant les négociations collectives a sans doute donné des avantages supplémentaires aux employés. Par ailleurs, il a suscité une certaine méfiance de part et d'autre et une explicitation des dispositions qui, à long terme, défavorisent l'employé en privant la direction d'une certaine marge de manœuvre dans l'interprétation des règlements. L'alternance cyclique de l'austérité et de la croissance s'est conjuguée à ces autres éléments pour créer le principal point de friction à l'heure actuelle, soit une application des DSE que l'on croit caractérisée par la mesquinerie.

Sans enquête détaillée sur des incidents précis, il est impossible d'établir exactement dans quels domaines et pour quelles raisons les membres de notre service extérieur ont le sentiment de devoir se battre pour chaque sou sinon d'être traités comme des gens foncièrement malhonnêtes. Il s'agit là d'un problème fondamental pour la direction du service, d'un problème qui doit être attaqué de façon pressante et ferme.

Une plus grande souplesse et une meilleure administration me semblent s'imposer. Les recommandations et les suggestions que je fais en ce sens se prêtent à une action sur deux fronts. Premièrement, il faudrait redéfinir, ou même définir pour la première fois, les principes généraux qui sous-tendent chaque partie des directives et préparer des lignes directrices qui donnent une interprétation claire de l'esprit des règlements. Deuxièmement, il faut déléguer des pouvoirs au chef de service le plus directement en cause, soit le plus souvent le chef de mission. S'il faut des directives détaillées, celles-ci devraient illustrer plutôt que définir et ne pas avoir préséance sur les principes, les lignes directrices et les déclarations d'intention. Dans ce secteur de l'interface entre l'employeur et l'employé, il faut en venir à une relation adulte. Un système qui décentralise la responsabilité, qui permet au gestionnaire de la mission de

répondre aux besoins particuliers des employés et qui repose sur la postvérification plutôt que sur le contrôle préalable est infiniment mieux adapté au service extérieur que ne l'est l'actuel système.

Le régime d'encouragements et le système de l'indice de mission

Le fait de consacrer plus d'argent au système n'est certainement ni le seul ni le meilleur moyen de traiter et de régler les divers problèmes du service extérieur. Mais l'argent ouvre bien des portes! Les employés et leurs familles prennent douloureusement conscience — au fil des affectations de par le monde — des effets du coût de la vie sur leur capacité de gérer un ménage, d'habiller les enfants, de prendre des congés, d'accumuler des épargnes ou de placer leur argent dans des biens d'investissement. On m'a fait savoir qu'il y a eu érosion constante du pouvoir d'achat de l'employé. Divers facteurs sont en cause ici. Certains de ces facteurs, comme le ralentissement de l'économie et l'inflation au Canada, affectent le niveau de vie de tous les Canadiens. Personne ne soutient que les membres du service extérieur pourraient ou devraient être protégés de ces facteurs. Mais leur pouvoir d'achat doit être protégé dans la même mesure que celui de leurs collègues au Canada. De plus, nous ne pouvons oublier qu'au moins 25% des familles à l'étranger ont, selon notre enquête, renoncé à un deuxième revenu en quittant le Canada. Il ne fait pas de doute que ce manque à gagner influe sur la stabilité financière de la famille. Des revenus moins élevés et — pour les employés ayant moins d'ancienneté — des rentrées moindres peuvent créer de sérieux problèmes, surtout lorsque aggravés par les forts taux d'intérêt sur des emprunts nécessités essentiellement par une affectation à l'étranger.

Aucune solution d'application générale ne pourrait — ni ne devrait pouvoir — remédier aux problèmes financiers d'un employé. Ces problèmes sont trop personnels et trop subjectifs pour se prêter à une approche globale. Mais la direction doit s'assurer que les stimulants et les instruments financiers mis en place par le gouvernement atteignent leurs objectifs. L'un des grands instruments du maintien des capacités financières de l'employé est la péréquation du traitement (PT), dont le système de l'indice de mission est la clef. Or, ce mécanisme fonctionne mal.

L'étude indépendante que j'ai commandée (consulter la Troisième partie) en recense les principales faiblesses et confirme le bien-fondé des critiques du système que mes collègues et moi avons entendues avec une régularité déprimante un peu partout dans le monde. Je suis convaincue qu'un changement est requis, que les innovations conceptuelles et pratiques proposées par notre expert-conseil ont du sens et qu'elles bénéficieront à l'employeur puisque l'employé sera davantage motivé s'il a conscience d'être traité avec plus d'équité et de transparence.

J'ai pu jouir, tout au long de mon enquête, de la pleine et entière collaboration du personnel de Statistique Canada, particulièrement en rapport avec l'étude sur l'indice de mission. Nous avons eu des discussions approfondies avec Statistique Canada et notre expert-conseil sur la portée des recommandations de ce dernier ainsi que sur les difficultés que pourraient poser leur mise en

œuvre. Le succès de l'introduction d'un nouveau système exigera sans doute des efforts, des ressources et de la débrouillardise supplémentaires de la part du personnel expert visé ainsi que le plein appui et l'orientation du Conseil national mixte. J'ai remarqué cependant avec plaisir que, dans l'ensemble, Statistique Canada est d'accord avec les nouvelles mesures proposées, et j'ai bon espoir de voir se régler à la satisfaction générale les problèmes que nous avons définis et essayé de préciser.

Le système modifié offrira certains avantages précis. La formule modifiée, basée sur des profils de dépenses canadiens modifiés en fonction des conditions locales, répond davantage à l'objectif avoué, soit de procurer à l'employé un pouvoir d'achat comparable à celui dont il jouirait à Ottawa. Il devrait aussi être plus facile de le comprendre et de l'accepter à l'étranger. Des collecteurs de prix bien formés et des lignes directrices convenues en matière de révision atténueront les suspicions et sépareront les employés et leurs familles d'un processus dans lequel étaient engagés leurs intérêts; et le revenu dépensable — s'il s'éloigne de l'actuel niveau de 55% pour le revenu disponible — permettra une répartition plus équitable des fonds de péréquation du traitement puisque fondé sur la réalité de la structure des dépenses familiales selon le niveau de traitement et la taille de la famille.

Dans le cadre de la mise en œuvre des changements, il est important que la direction et les syndicats gardent à l'esprit que le service offert par Statistique Canada relativement au système de l'indice de mission est purement technique. C'est au Conseil national mixte qu'il revient d'assurer une orientation précise en matière de politique. Dès que surgit un doute sur le fonctionnement du système ou sur la nature des directives à émettre, le Conseil national mixte serait bien avisé de faire appel à des experts-conseils de l'extérieur afin d'assurer que tous les intéressés comprennent tout à fait ce sujet si technique et complexe.

Convaincue que la péréquation du traitement fonctionne convenablement et en ayant convaincu les employés, la direction devra ensuite se pencher sur les réelles dispositions d'encouragement pour voir si les objectifs visés sont atteints. Il me semble clair que l'indemnité différentielle de mission (IDM) n'est pas suffisamment importante pour inciter à servir dans des missions éprouvantes, surtout celles de la partie inférieure de l'échelle. Dans un groupe aussi mobile que le service extérieur, les conditions dans les diverses missions sont bien connues et constamment comparées. Les anomalies que l'indexation de la prime de service extérieur (PSE) introduit dans le système sont donc évidentes à chacun. À toutes fins utiles, l'affectation dans une mission ayant un indice élevé mais aucune IDM donne souvent des avantages financiers plus élevés que ce n'est le cas pour la plus éprouvante des missions, dont l'indice se rapprochera plus probablement de la base 100 (Ottawa). Il est temps de désindexer la PSE (et de l'accompagner de clauses appropriées sur les droits acquis des employés dans les missions), de hausser l'IDM à des niveaux significatifs (en accordant des encouragements plus importants dans les missions les plus éprouvantes) et d'envisager des encouragements plus élevés pour ceux qui consentent à prolonger leur période de service dans de telles circonstances.

Même aux niveaux accrus recommandés dans le Rapport interne sur les Directives sur le service extérieur, l'IDM ne permettrait pas de couvrir les éventuels frais des activités récréatives. Le gouvernement devrait abandonner le lien qu'il a établi entre l'IDM et les activités récréatives, et aborder ce dernier point comme une question distincte.

La valeur de la PSE par rapport au traitement et aux conditions au Canada doit être maintenue par indexation régulière sur un indice de base canadien approprié. Ma priorité en matière d'accroissement général des encouragements est le versement au conjoint d'une PSE qui ne serait pas moins de la moitié du montant payé à l'employé, et ce, sans que ce dernier montant n'en soit modifié.

Les avantages compensatoires

Un certain nombre de questions clefs ont été traitées sous la rubrique *Le milieu ambiant et la famille*. Elles ne sont répétées brièvement ici que pour souligner qu'elles appellent une révision des DSE en vigueur.

L'éducation: L'octroi de subventions pour l'éducation au lycée des enfants francophones qui reviennent au Canada et des personnes à charge anglophones qui ont déjà entrepris la partie terminale du cycle secondaire dans des écoles canadiennes privées contribuerait substantiellement à la continuité de l'éducation et encouragerait les employés francophones à rester dans un service permutant. L'octroi de subventions pour les cours d'études canadiennes à l'étranger et à Ottawa, par diverses méthodes, comblerait une lacune évidente dans les directives sur l'éducation.

Les congés et les vacances: Certains indices révèlent que les mesures d'austérité ont défavorisé l'octroi de congés à prendre au Canada. Les déplacements pour congé annuel, la re-canadianisation et les réunions familiales (avec la famille immédiate ou élargie à la mission, au Canada ou ailleurs) sont la clef d'affectations plus longues à l'étranger, d'un meilleur moral, d'une plus grande motivation et d'une «recharge» psychologique. Les choix pris par l'employé et sa famille en vertu de lignes directrices claires devraient régir la décision, qui ne s'appuierait plus sur des règlements explicites et restrictifs inspirés de vues paternalistes de la direction. Les dispositions devraient pouvoir être adaptées à des besoins divers. Je recommande d'éliminer toutes les directives sur les voyages (sauf pour la réunion de famille) et d'y substituer le versement annuel à l'employé et à toutes les personnes à sa charge d'une indemnité de voyage comptable représentant au plus l'équivalent du prix de l'aller-retour par avion en classe économique de la mission au Canada et ce, quelle que soit la mission. Cette indemnité pourrait être utilisée par portions pour des voyages différents ou pour amener des parents ou des amis à la mission. Beaucoup de temps d'administration et d'argent seraient épargnés, et les employés auraient toute liberté de choisir et de planifier selon leur situation propre. Cette indemnité pourrait s'accompagner d'une indemnité de congé distincte (voir le Rapport sur le système de l'indice de mission à la Troisième partie) qui servirait à couvrir la partie des frais de vacances (sauf les déplacements par avion) qui s'ajouterait normalement aux frais engagés au Canada. On pourrait aussi songer à

modifier le régime de congés annuels avec option pour permettre à l'employé d'échanger des crédits de congés accumulés contre une indemnité de congé supplémentaire (fondée peut-être sur le traitement).

Le logement et les parts de loyer: Je ne suis pas portée à recommander l'élimination des parts de loyer. Elles sont utiles à l'employeur, car elles introduisent un facteur coût dans les relations avec l'employé; et à l'employé, car elles lui permettent de comparer ses déductions pour parts de loyer aux montants qu'il reçoit par ailleurs. L'actuel niveau de ces parts est injuste pour certains employés — ceux, par exemple, qui sont propriétaires d'une maison non hypothéquée et ceux dont les frais de logement à Ottawa ne changeraient normalement pas selon la taille de la famille. Les dispositions sur un rajustement compensatoire en fonction des coûts de logement d'un employé qui vit à l'étranger dans un logement ne répondant pas aux normes sont incongrues, difficiles à administrer et démoralisantes. Je préconiserais des normes de logement fondées sur des facteurs locaux (comme je l'ai déjà recommandé), une diminution proportionnelle générale des parts de loyer (de 10 à 15%) pour tenir compte des conditions différentes à l'étranger et l'abolition du rajustement compensatoire pour les logements inférieurs aux normes.

Les frais de réinstallation: L'interprétation des dispositions relatives aux frais de réinstallation devrait être assouplie afin de pouvoir accueillir des demandes particulières qui sont justifiables. L'assurance des effets personnels fondée sur la valeur dépréciée doit être remplacée par un ensemble satisfaisant de mesures comprenant une couverture de la valeur de remplacement et des plafonds adéquats. Les employés supportent des intérêts excessifs lorsqu'ils se trouvent dans une situation d'affectation où ils n'ont aucune prise sur l'espace de leurs dépenses. On pourrait accorder des prêts sans intérêt pour lesquels l'employé paierait seulement les frais d'administration. On pourrait aussi consentir des prêts à la moitié du taux actuellement pratiqué. De plus, les fonds disponibles à cette fin sont inadéquats. Ils devraient être ajustés sur des niveaux plus réalistes, puis indexés. Enfin, l'employé qui atteint l'âge de la retraite devrait pouvoir être rapatrié dans sa ville d'attache au Canada, et non pas nécessairement à Ottawa.

La gestion des ressources humaines

Les effectifs du service extérieur sont sujets à des changements fréquents. Le changement est la seule chose qui ne change pas. À l'exception peut-être de la GRC et des Forces armées, qui sont régies par des codes de discipline particuliers, aucun autre service du gouvernement ne déplace jusqu'au tiers de ses employés chaque année. On ne peut pas non plus s'attendre qu'un autre ministère, sauf peut-être Approvisionnement et Services Canada, puisse répondre aux exigences des programmes d'autres ministères comme a dû le faire le service extérieur par le passé et comme il devra le faire encore plus avec la consolidation.

Ces caractéristiques exclusives aux opérations à l'étranger ont de grandes incidences pour les gestionnaires du personnel dans un service permutant de

carrière. Les effets du changement sur la stabilité de l'individu et de sa famille prennent une grande importance. Les mauvaises décisions de dotation et une formation inadéquate du personnel peuvent avoir des incidences coûteuses en termes de programmes aussi bien que sur le plan du personnel. Un très haut niveau de planification et d'effort est requis simplement pour faire tourner la machine permutante et pour combler les vacances.

Le rôle de la gestion centrale

Je ne suis pas convaincue que les problèmes propres au processus de permutance et au système de mise en commun des ressources qui lui est associé soient pleinement compris dans les organismes centraux, ou que l'on tienne suffisamment compte des effets de perturbation et de surcharge des nouvelles politiques ainsi que des efforts créateurs requis pour les adapter au service permutant. Il faut trouver un mécanisme protecteur quelconque. La solution ne réside pas dans un service extérieur distinct fonctionnant sous un régime différent. Je crois que la plupart des membres du service extérieur conviendraient qu'une telle séparation ferait plus de tort que de bien. Mais il faut à tout le moins que la direction centrale accepte (grâce peut-être à un mécanisme qui confirme et concrétise cette acceptation) que la situation et les particularités du service extérieur imposeront ou exigeront parfois une approche sur le plan des politiques, un échancier pour la mise en application ou un niveau de ressources différents de ceux qui s'appliqueraient dans le reste de la fonction publique.

Des représentants du Conseil du Trésor m'ont fait savoir qu'ils étaient disposés à élaborer un ensemble de principes de gestion du personnel s'appliquant au service extérieur dans le contexte de l'opération plus vaste qu'ils mènent actuellement pour l'ensemble de la fonction publique. Je crois que ce serait une première mesure utile en vue de garantir que les préoccupations et problèmes propres au service extérieur sont pris en compte, que les politiques de gestion du personnel sont conformes aux politiques de gestion des programmes et qu'un élément de souplesse est introduit lorsque nécessaire. Ces lignes directrices devraient être renforcées par un pouvoir statutaire assignant clairement au ministère des Affaires extérieures la responsabilité de gérer le système du personnel du service extérieur.

La politique du personnel au service extérieur et son application

Au fil des ans, on a reconnu de bien des façons la nature unique des opérations à l'étranger et du service extérieur; il y a eu notamment des systèmes innovateurs d'appréciation et de promotion, une mise en commun des postes et un mode d'affectation fort souple ainsi qu'un processus de recrutement et de perfectionnement des agents qui a grandement contribué à l'esprit de corps et au niveau élevé de dévouement et d'effort au sein du service. Bien que les divers groupes du service extérieur se soient développés séparément, le même dévouement les caractérisait tous.

On est actuellement à réunir la responsabilité du système de gestion du personnel (à l'exception notable d'une partie du Service des délégués commer-

ciaux) sous une même autorité et ce, précisément à un moment où l'esprit de corps est probablement à son plus bas et où l'on se demande à tous les niveaux si le jeu en vaut vraiment la chandelle. Dans ce qui est censé être un service de carrière, on trouve un niveau alarmant de cynisme et de doutes effectivement légitimes quant aux perspectives d'avancement. Le système d'appréciation et de promotion est suspect, la formation et le développement des carrières sont jugés fort inadéquats, du moins par les membres des Affaires extérieures, et les employés en général (et ceux de niveau administratif en particulier) n'ont pas l'impression que le système de gestion du personnel des Affaires extérieures répond à leurs besoins ou même reconnaît ces besoins.

La direction du service extérieur se voit confrontée à l'énorme défi de rendre viable le système de gestion du personnel consolidé dans un tel climat — sans mentionner les autres problèmes qui lui sont actuellement posés. Si l'individu au sein du service extérieur n'a d'autres certitudes que le changement et l'adaptation au changement, on peut en dire de même du système dont il est partie. Sur le plan interne, ce système subit des mouvements continuels du personnel; le manque d'homogénéité et de continuité dans les orientations et les attitudes; l'absence de compétences spécialisées et l'incapacité d'utiliser les compétences disponibles; des ressources insuffisantes pour réaliser les objectifs de base en matière de formation et de perfectionnement; et un engagement insuffisant envers l'importance des questions de ressources humaines dans le service extérieur en général et aux niveaux supérieurs de la direction en particulier. Des pressions extérieures sont apparentes dans les efforts d'intégration partielle des années 1970, dans l'effort de consolidation partielle entrepris au cours des années 1980 ainsi que dans la création d'une catégorie de la gestion — dont les répercussions sur le groupe des agents du service extérieur n'ont pas encore été évaluées.

Lorsque je songe aux problèmes que le système de gestion du personnel du service extérieur rencontre et pose, je m'étonne que ce service arrive à fonctionner, et je suis remplie d'admiration pour ceux qui réussissent à s'y adapter et à le faire tourner. Mais il faut bien plus que s'adapter. Le concept de carrière doit être renouvelé et renforcé à tous les niveaux si l'on veut que le service permutant ne perde pas entièrement sa forme traditionnelle. La consolidation et les nouveaux besoins au niveau des programmes qui en résultent exigent que la formation, la carrière et la mobilité professionnelle soient planifiées et mises en application avec une homogénéité et une continuité qui dépassent de beaucoup les performances du système jusqu'à maintenant. Les pressions socio-culturelles se conjuguent à la nécessité d'une interaction accrue entre les services au pays et à l'étranger, et commandent le développement de cheminements de carrière différents ainsi que de nouvelles approches de la dotation de nos missions à l'étranger.

Pour mettre en pratique ces innovations en gestion du personnel, il faut prendre certaines mesures fondamentales:

- 1) La direction supérieure des Affaires extérieures doit reconnaître de façon absolue et permanente l'importance primordiale de la gestion du personnel dans un service qui dépend plus que tout de

l'utilisation efficiente et efficace des ressources humaines pour réaliser ses objectifs. En termes concrets, cela signifie qu'il faut définir les activités de gestion du personnel comme l'une des grandes fonctions du ministère, confier la responsabilité de l'exercice efficace de cette fonction au niveau le plus élevé, allouer les ressources justifiées par l'importance de la fonction et reconnaître les impératifs clefs de l'homogénéité et de la continuité.

- 2) Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique doivent donner à cet engagement un appui sans réserve, premièrement par des principes convenus, deuxièmement par des ressources suffisantes, troisièmement par une action parallèle menée dans le service intérieur pour faciliter la mobilité entre services intérieur et extérieur. L'adoption par la haute direction du service intérieur du concept de la nomination à un niveau — appliqué depuis longtemps dans le service permutant — aidera la mobilité entre les deux composantes. Mais la mobilité — par détachement ou par déplacement latéral — est tout aussi essentielle aux échelons inférieurs et dans les autres catégories, et les organismes centraux devront être beaucoup plus actifs que par le passé si l'on veut que les perspectives s'améliorent.
- 3) Employeur et employés doivent réexaminer le cheminement de carrière traditionnel et trouver ensemble des approches innovatrices et plus souples qui s'adaptent à l'évolution des pressions de nature sociale et professionnelle. Les syndicats devraient, il me semble, réévaluer les avantages et les désavantages du système fermé, lequel mène actuellement nombre de personnes à se croire prises au piège. Bien qu'il y ait encore une très forte tentation de protéger le service des incursions, il y a le désir contradictoire et également fort d'un passage plus facile dans d'autres composantes de la fonction publique. Le système exige plus de souplesse et une adhésion moins doctrinaire au passé. Les gens doivent pouvoir entrer dans le service et en sortir, et faire des choses différentes avec un minimum d'entraves et un maximum d'encouragement. Il pourrait en résulter un noyau d'employés de carrière moins nombreux, mais plus professionnels et plus motivés.
- 4) Le système de gestion du personnel aux Affaires extérieures doit s'attacher prioritairement à établir la continuité et la compétence. Il ne suffit pas de recruter des compétences professionnelles, il faut aussi les garder. Le groupe des professionnels qui ont acquis l'expérience essentielle à l'étranger a un taux de roulement beaucoup trop élevé, ce qui dénote un manque effarant de planification. Je ne peux attribuer cela qu'à l'absence de continuité, d'homogénéité et de mémoire institutionnelle. On devrait aussi accorder la plus grande priorité à la mise en place accélérée de la banque informatisée de données sur le personnel

comme fondement du processus de planification et de développement des carrières.

- 5) Il semble que l'histoire de la politique de gestion du personnel aux Affaires extérieures soit jalonnée de soubresauts et de changements. La stabilité plus grande qui s'impose ne peut, à mon avis, être obtenue que par l'introduction d'un processus de planification bien plus rigoureux et à plus long terme. Dans ce processus, les besoins et les aspirations professionnelles légitimes du personnel administratif doivent recevoir la même priorité que ceux du groupe des agents, et les capacités requises par l'évolution des exigences des programmes doivent déterminer l'orientation de la planification des effectifs. D'où l'urgente nécessité de combiner le processus opérationnel et la planification des ressources humaines.

Tout au long de mon enquête, j'ai ressenti la préoccupation des employés à l'égard des pratiques de gestion du personnel qui ont cours. Le système permutant de carrière fermé a ce grand désavantage que la direction prend (et doit effectivement prendre) l'initiative dans des secteurs clés affectant la carrière de l'employé — avancement, affectation, développement de la carrière et formation. Lorsque les choses vont mal ou ne satisfont pas l'employé, la direction est blâmée. Ainsi, vous êtes blâmés si vous agissez et blâmés si vous ne faites rien. Un système très équitable de promotion qui étudie toutes les candidatures possibles devient la cible des critiques lorsque le processus ne peut accoucher que d'une souris. Les promesses (et les plans détaillés) de formation et de développement professionnel des chefs de bureau tournent à la farce si les exigences du service interdisent neuf fois sur dix une formation structurée ou sur le tas pendant une période raisonnable. Dans un certain nombre de ces secteurs, je suggère qu'on permette plus d'initiative et de concurrence chez les employés de façon à alléger la charge des gestionnaires du personnel. Par exemple, des examens écrits et des entrevues devant jury pourraient être introduits à des niveaux clés de la carrière pour aider à déterminer l'admissibilité à une promotion, et des affectations de formation pourraient être accordées par voie de concours.

Je suis également préoccupée par l'insuffisance marquée de possibilités d'avancement pour le personnel administratif. Le groupe des secrétaires est particulièrement défavorisé à cet égard. La croissance du ministère et peut-être l'intégration du personnel de soutien en 1971 semblent avoir sensiblement réduit les chances des employés de développer et de démontrer des talents qui débordent un champ étroit d'activités. En plus d'être mauvaise pour l'employé, cette situation défavorise l'employeur qui n'optimise pas les possibilités que représentent ses ressources humaines. Voilà qui est particulièrement malheureux dans un service caractérisé par des postes de travail relativement petits et comportant toute une diversité de tâches changeantes.

La Commission a eu des discussions détaillées avec le Conseil du Trésor et le personnel des ministères concernant le concept d'employé du service extérieur. Au fond, le rassemblement de tous les employés administratifs du service

extérieur dans une même catégorie ou classification ne serait utile que s'il facilitait la mobilité verticale ou latérale, et permettait aux individus d'assumer des tâches différentes et des responsabilités accrues et d'être rémunérés en conséquence. Quel que soit le système, il devrait permettre de monter (dans un cadre suffisamment concurrentiel) jusqu'au sommet de la catégorie des agents administratifs, et prévoir également une certaine mobilité latérale vers le groupe des agents du service extérieur — comme cela s'est déjà fait à plusieurs reprises. Le groupe administratif, à l'instar du groupe FS, ne devrait pas être fermé; les données de la situation exigeraient une reconstitution et un rajeunissement des ressources à tous les niveaux ainsi que la possibilité de mutations latérales vers le service intérieur au besoin.

La consolidation exige que le contenu des tâches soit soigneusement revu pour assurer que les capacités sont utilisées de façon optimale sans que des questions de classification ou de rang ne viennent imposer des restrictions arbitraires. Je doute sérieusement que les talents des agents de l'immigration dans un certain nombre de missions et de postes soient bien exploités. La même chose s'applique à certains agents subalternes des Affaires extérieures. Il est possible de procéder à une réaffectation des tâches qui fera que tout un éventail d'employés trouveront leur travail plus satisfaisant. Mais ceci exige de l'imagination de la part de la mission, un appui et de la souplesse au centre et, chez l'employé, une coopération pleine et entière, affranchie de préventions concernant les affectations et les jugements des chefs de service.

Dernier facteur, mais non le moins important, si l'on veut que les agents et les employés de soutien aient — et aient conscience d'avoir — de véritables possibilités de carrière: celle-ci devra avoir une forme, un sens et une direction. Il faudra insister bien davantage sur la formation initiale, sur l'identification des forces et des faiblesses, sur la stimulation des talents et des aptitudes propres de l'employé, sur l'orientation professionnelle ainsi que sur le développement des compétences particulières qu'exige aujourd'hui le service extérieur. Dans le grand débat sur les avantages relatifs du généraliste et du spécialiste, je penche en faveur de ce dernier. Il faut que les employés aient une base solide et de bonnes connaissances dans un domaine particulier avant de pouvoir «être tout à tous». En fait, nombre de membres du service extérieur seront plus satisfaits de leur travail et seront plus efficaces s'ils restent dans leur domaine de spécialisation. D'un spécialiste on fait un généraliste, et non l'inverse. Ce que le système doit faire, c'est d'abord assurer une base solide, puis permettre à ceux qui se sentent intéressés ou capables d'élargir leurs horizons.

Gérer le service extérieur de demain

Le gouvernement se collète avec le problème de la gestion du service extérieur depuis la Commission Glassco. La *poussée* du changement s'est faite dans le sens d'un service unifié opérant sous l'autorité d'un seul ministère aussi bien au niveau de la gestion du personnel que de l'exécution des programmes (mais pas nécessairement de leur élaboration). Les *visées* semblent avoir été

doubles, bien qu'il ne soit pas toujours clair quelle priorité était accordée à l'un et l'autre objectif. En premier lieu, on voulait intégrer nos activités à l'étranger et assurer la cohérence des relations bilatérales et multilatérales du Canada; en somme, développer une approche planifiée et unifiée en vue de la réalisation des objectifs du Canada en matière de politique extérieure. En second lieu, on espérait faire une utilisation plus rationnelle et rentable des ressources humaines et matérielles que consacraient auparavant aux opérations à l'étranger différents ministères et organismes.

Je ne trouve rien à redire à ces objectifs. Il était effectivement temps de réévaluer et de réorienter nos opérations à l'étranger. Beaucoup de malaises auraient pu être évités si des gestes décisifs avaient été posés au centre après les rapports Pierce ou Steers afin de canaliser et d'évaluer les changements. Toutefois, j'accepte les bureaucraties telles qu'elles sont; les meilleurs plans y sont difficiles à établir et encore plus à exécuter.

Des analyses très perspicaces ont été faites de la gestion du service extérieur et elles conservent aujourd'hui autant de pertinence qu'au moment de leur publication*. Comment diriger et inspirer ainsi que planifier, organiser et contrôler la grande variété de tâches qui sont maintenant confiées à un service plus ou moins unifié? C'est un problème auquel doivent s'attaquer et trouver réponse les administrateurs eux-mêmes, au centre, au siège des Affaires extérieures et sur le terrain. Je ne suis pas un conseiller en gestion ni suis-je suffisamment au fait des questions et des besoins actuels en gestion pour recommander un plan d'action précis en vue de l'instauration des changements qui s'imposent au niveau de la gestion.

Ma contribution la plus utile est sans doute de mettre en évidence les problèmes clefs qui doivent être examinés et de proposer à cet égard les remèdes qui me semblent les plus agissants. Ce faisant, j'espère répondre à la demande du premier ministre qui attend «des conseils sur ce qui ne va pas et sur les correctifs à apporter».

La gestion centrale

La question du rôle et des fonctions

Le rôle du service extérieur comme interface sur le plan officiel entre le Canada et le reste du monde, qui n'a d'ailleurs pas changé au cours des années, n'est pas en cause. Toutefois, l'impact des autres acteurs sur cette interface, la portée et la complexité de son contenu et la nature du service extérieur lui-même ont changé. Certains des membres du service, ayant traversé une période d'incertitude et de bouleversements, ont tendance à s'interroger sur l'utilité et la pertinence de leurs fonctions, qu'il s'agisse de conseils au niveau

* Consulter, par exemple, W. M. Dobell, «Interdepartmental Management in External Affairs» dans *Administration publique du Canada*, Vol. 21, N° 1 (Printemps 1978) et les autorités qu'il cite. Consulter aussi Allan McGill, *A Study of the Role of the Department of External Affairs in the Government of Canada*.

des politiques, de coordination de nos relations internationales ou d'exécution de programmes précis, par rapport aux objectifs de politique extérieure du Canada et, partant, à la promotion des intérêts nationaux du Canada.

On ne peut empêcher tout à fait les membres du service, et surtout ceux qui servent à l'étranger, de ressentir une perte de contact avec les préoccupations et les activités centrales à la vie canadienne. Dans les relations internationales, une bonne part des activités du service extérieur sont des prestations de services ou alors sont en réaction à des événements imprévisibles. Le processus d'élaboration des politiques devient plus centralisé et les dossiers à cet égard sont de plus en plus le prolongement de préoccupations nationales sur lesquelles les membres du service extérieur n'ont que peu de prise. Cela dit, on serait fort mal avisé de sous-estimer l'importance du rôle d'un service extérieur efficace dans la réalisation de nos objectifs économiques et politiques ou d'oublier que le Canada a, au niveau des relations extérieures, des intérêts qui exigent une attention constante. Tous mes interlocuteurs à l'extérieur du service attendaient des apports très précis de ce dernier — conseils politiques et économiques de nature stratégique et tactique, prestation prompte et efficace des services et des programmes, et talents d'organisation pour toutes les formes de rencontres internationales imaginables allant jusqu'au sommet.

Sur cette question, mon message au gouvernement et à la direction centrale est simple. Pour résoudre les problèmes de moral générés par les événements des dix dernières années environ, il faut changer les attitudes. Des mesures concrètes doivent venir corriger l'impression répandue que les décideurs considèrent les activités et les prestations du service extérieur comme étant sans grande incidence sur les objectifs du gouvernement fédéral et du Canada. Il revient aux administrateurs du service extérieur de s'attaquer à ce problème, car il résulte dans une large mesure de politiques et d'attitudes internes. Mais c'est d'abord et avant tout du centre que doivent venir le leadership, la direction et l'appui dont doivent faire preuve aussi bien les politiciens que les fonctionnaires pour tirer le meilleur parti de leurs gens.

La consolidation — oui ou non

Très certainement oui — mais seulement si le processus est mené à terme. Sinon, mieux vaut faire machine arrière. La situation actuelle porte tout autant les germes de mécontentement et de disharmonie, pour ne pas parler d'inefficience et d'inefficacité, que les tentatives larvées d'intégration du début des années 1970. L'imputabilité du gestionnaire du service extérieur quant à l'efficience et l'efficacité de l'exécution des programmes risque (d'une façon qui rappellerait les discussions sur la programmation par pays du Comité interministériel sur les affaires extérieures de dégénérer en un marchandage des années-personnes et des ressources financières. L'examen et le contrôle par le ministère d'attache de l'utilisation de ressources humaines spécifiques engendrera la création de cônes imperméables — et, à vrai dire, de ghettos — au sein du groupe des agents du service extérieur et minera effectivement l'objectif de la politique gouvernementale, soit la création d'un unique service extérieur canadien au service de l'ensemble du gouvernement.

Pour que la consolidation porte ses fruits, je suggère qu'on fixe une échéance rapprochée pour l'intégration de l'ensemble du Service des délégués

commerciaux dans le service extérieur consolidé; la révision des accords interministériels pour éliminer tout vestige des dispositions sur la cogestion dans le système de gestion du personnel du service extérieur et mettre en relief la liberté *et* l'imputabilité des administrateurs du service extérieur quant à l'utilisation des ressources qui leur sont allouées pour atteindre de la meilleure façon possible les objectifs fixés par les ministères et le gouvernement; l'utilisation du Comité de gestion du personnel dans le rôle qu'on lui réservait à l'origine, soit celui de forum où protéger les intérêts des ministères de programmes, où résoudre les différends et où débattre les questions de gestion du personnel qui influent sur l'exécution des programmes; et l'établissement d'un système objectif permettant de mesurer la progression vers l'objectif que le gouvernement a assigné à la consolidation, soit l'utilisation la plus efficace et la plus efficace possible des ressources humaines. Tous ces éléments doivent être appliqués dans le cadre d'un processus dirigé et contrôlé à partir du centre. La consolidation est une innovation trop grande pour s'attendre qu'elle se concrétise sans une telle direction.

Il est temps que le gouvernement serre les dents et aille jusqu'au bout sur cette question, qui engage la décision la plus fondamentale qui ait été prise en ce qui concerne la gestion du service extérieur. C'est ce genre de leadership et de direction décisives qui motivera le service extérieur et qui incitera les administrateurs du service à créer les systèmes de gestion et l'atmosphère nécessaires pour que la consolidation soit un succès. Corollairement, la direction du service extérieur doit mettre ordre à ses affaires. Je traite sous la rubrique *Les politiques et les opérations* de l'absolue nécessité, au sein des Affaires extérieures, de reconnaître l'importance des opérations si le ministère doit réellement desservir le gouvernement dans son ensemble.

Une Loi du service extérieur — oui ou non

À mon avis, le gouvernement ne devrait pas songer à créer par voie législative un système distinct de gestion du service extérieur semblable, par exemple, au régime qui s'applique au Bureau du Vérificateur général. Le service extérieur a besoin de plus et non de moins de contact avec la fonction publique au pays et avec les préoccupations de ce secteur du gouvernement. Toutefois, les conditions du service à l'étranger sont uniques et les systèmes de personnel et de finances qui conviennent à un environnement national statique ne conviennent pas nécessairement au service extérieur. Diverses procédures d'exception confirment déjà implicitement ce fait. La reconnaissance explicite devrait en être donnée dans des lignes directrices convenues sur la gestion du personnel du service extérieur et par des dispositions législatives qui reconnaissent le besoin ponctuel d'un régime différent. Je suis convaincue qu'il serait utile, sur le plan législatif, de modifier la Loi sur le ministère des Affaires extérieures pour atteindre divers objectifs:

- 1) désigner un seul centre de responsabilité pour la gestion du service extérieur consolidé;
- 2) définir quelles sont les responsabilités de ce service relativement à l'exécution des programmes à l'étranger dont décide le gouvernement;

- 3) établir l'autorité et les responsabilités du chef de mission vis-à-vis de sa mission, de son ministère d'attache et des ministères nationaux ayant des programmes à l'étranger;
- 4) reconnaître, dans le cas de politiques et de programmes dans les secteurs du personnel et des finances qui sont conçus dans une optique intérieure des exceptions occasionnelles, quand les exigences du service extérieur commandent de telles exceptions, et autoriser à cette fin des règlements qui seraient établis conjointement par le Conseil du Trésor et les Affaires extérieures.

Il y aurait lieu également de définir, dans ces amendements à la Loi, les responsabilités de coordination et d'intégration qu'a le ministère des Affaires extérieures au regard des relations internationales du Canada. J'ai affirmé précédemment que j'ai de la difficulté à accepter l'idée des Affaires extérieures comme organisme central dans la mesure où ce concept implique une notion quelconque d'emprise. La responsabilité qu'a ce ministère de fournir des avis sur les réactions que peuvent provoquer à l'étranger les politiques et les programmes canadiens et de donner de la cohérence à nos relations extérieures s'apparente davantage au mandat horizontal d'un ministère d'État qu'au mandat d'un organisme central (et le ministère a éprouvé les mêmes problèmes qu'ont éprouvés dans le passé de tels ministères dépourvus de contrôle budgétaire). Son seul moyen de pression vient du pouvoir opérationnel qu'il exerce sur les moyens de communication avec les gouvernements étrangers, mais c'est là un faible instrument, même dans la meilleure des hypothèses. De fait, la coordination et l'intégration ne sont efficaces que dans la mesure où le veut bien et le permet le cabinet, et dépendent dans une large mesure du poids intellectuel et moral des personnes en cause à tous les niveaux du système.

Il ne ressortit pas à mon mandat d'aborder la question du succès du système des comités du Cabinet et des enveloppes comme approche du contrôle budgétaire et de priorisation ni la façon dont ces mécanismes jouent dans le secteur de la politique extérieure. Elles influent cependant beaucoup sur les résultats de la gestion des responsabilités actuelles des Affaires extérieures. Dans un ministère qui, en termes de dépenses à tout le moins, consacre 70% de ses efforts à la prestation de services ou à la conduite d'opérations pour d'autres ministères, il est essentiel que les objectifs et les priorités soient clairement établis et communiqués à tous les intéressés. Si ces conditions ne sont pas réunies au niveau du cabinet ou au sein du comité de sous-ministres concerné, les administrateurs du service extérieur auront du mal à planifier ou à réaffecter des ressources pour répondre à des besoins urgents.

La gestion aux Affaires extérieures

Les politiques et les opérations

À l'heure actuelle, le Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures a trop de rôles à jouer. Ses responsabilités opérationnelles pour les programmes d'autres ministères semblent entrer en conflit avec son rôle de coordination et

d'intégration et aller à l'encontre de l'orientation traditionnelle du ministère vers un rôle fonctionnel ou d'élaboration des décisions.

Il est peut-être possible au premier fonctionnaire des Affaires extérieures de diriger et de contrôler ces activités et de veiller à leurs interrelations. Mais il est essentiel qu'au niveau de ses subalternes on établisse une nette différenciation entre ces diverses fonctions et qu'on leur donne une égale importance. Comme le disait Allan McGill en 1976: «Le ministère des Affaires extérieures s'est toujours considéré, et est considéré par bien d'autres, comme étant avant tout un organisme axé sur le processus d'élaboration des politiques.»

Malheureusement cette déclaration reste vraie. Le succès de la consolidation — et c'est la direction des Affaires extérieures qui doit l'assurer — dépend de la capacité qu'a le ministère d'exercer ses fonctions d'état-major aussi bien que ses responsabilités organiques. Le Rapport interne sur la gestion du service extérieur esquisse les divers changements organisationnels qui pourraient faciliter cette double tâche. Je recommande essentiellement de séparer les fonctions politiques et opérationnelles à l'Administration centrale et de leur accorder une égale importance. Il y a maintenant deux personnes avec rang de sous-ministre qui relèvent du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures: le Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le président de l'ACDI. La proposition visant à créer un poste de Sous-secrétaire (Opérations) de même niveau que les autres sous-ministres et dont le titulaire fournirait un appui opérationnel à ses deux collègues ainsi qu'à certains ministères intérieures me semble la mieux adaptée aux circonstances. Tant que cela ne sera pas fait, je crains beaucoup que ni les personnes ni les programmes qui auront été consolidés soient bien servis. En plus d'améliorer la gestion, cette séparation nette entre politiques et opérations permettrait au ministère de renforcer sa capacité consultative en matière de politiques et de retrouver sa crédibilité au niveau de la formulation des politiques à Ottawa. L'actuel mélange de responsabilités, situation dans laquelle les conseillers en matière de politiques doivent gérer les crises et s'occuper des opérations quotidiennes, dilue et affaiblit les capacités tant sur le plan des politiques que de la gestion. L'urgent prend toujours le pas sur l'important, conséquence inévitable d'une situation où, essentiellement, on réagit à l'événement.

Les capacités de gestion opérationnelle du service extérieur ont été durement critiquées dans le passé. Ceux qui ont eu l'occasion de diriger des programmes et des groupes d'employés sont peut-être mieux préparés pour assumer certaines des fonctions traditionnelles de gestion que ne le sont ceux dont l'expérience se situe surtout dans les activités fonctionnelles ou d'élaboration des décisions du service extérieur. Toutefois, le service extérieur gère les relations internationales depuis des années et, dans la grande majorité des cas, réussit très bien en dépit de circonstances parfois difficiles et exceptionnelles. Mais ce qu'il semble ne vouloir ni ne pouvoir faire, c'est de prendre des administrateurs qui préparent avec succès une réunion au sommet ou qui arrachent des avantages à la Conférence sur le droit de la mer et de les affecter à l'établissement et à la satisfaction des besoins fondamentaux du service extérieur consolidé en termes d'opérations et de personnel.

L'importance des ressources humaines

Le système de gestion du personnel du service extérieur et les ressources humaines qu'il encadre réclament de la continuité, de l'homogénéité et un soutien attentif dans chaque secteur d'activité. La direction du service extérieur doit s'engager à s'occuper prioritairement des fonctions de personnel et à les associer directement aux opérations du service extérieur, et à respecter cet engagement. La planification n'est d'aucune utilité si les planificateurs ne peuvent pas faire le lien avec des besoins opérationnels convenus. Le ministère des Affaires extérieures semble avoir récemment eu pour pratique d'intégrer à ses plans le commandement d'autodestruction sur diffusion. Le manque de continuité aux niveaux supérieur et subalterne pose un problème que la direction doit régler de façon satisfaisante si elle veut gérer un système efficace dans les circonstances particulières propres au service extérieur. La direction doit traiter avec les syndicats quant aux nouvelles approches de la carrière permutante. Elle doit restaurer l'esprit de corps à tous les niveaux du service par la motivation, la satisfaction au travail et l'établissement de relations adultes avec son personnel. La planification et l'exécution des programmes de gestion du personnel découlant de la consolidation présenteront de grands défis, et il est absolument essentiel que cette planification soit chevillée aux opérations.

Le chef de mission — un gestionnaire clef

La direction du service extérieur devrait avoir pour objectif de déléguer au chef de mission le plus de pouvoirs possibles, dans tous les secteurs d'activités. Il est tout particulièrement indiqué de laisser les gestionnaires gérer lorsque l'Administration centrale est à des milliers de milles. J'ai déjà mentionné l'avantage que je verrais à consacrer l'autorité du chef de mission par la voie législative pertinente. En optant pour la consolidation, le gouvernement a confié une responsabilité toute particulière, et, à vrai dire, a imposé une exigence sans précédent, au gestionnaire de la mission, lequel est comptable non pas à un maître, mais à plusieurs. Je prévois que, pendant la période de rodage de la consolidation, nos chefs de mission, qui se sentent déjà quelque peu délaissés et ignorés par l'Administration centrale, devront sans doute maintenir un équilibre délicat entre les exigences divergentes des programmes et des ministères. La direction doit s'organiser pour maîtriser la nouvelle situation créée par la consolidation et pour appuyer pleinement le chef de mission dans son nouveau rôle.

Il faudrait se donner comme première priorité d'accroître les rappels des chefs de mission à Ottawa pour des consultations. C'est seulement de cette façon que le gestionnaire de la mission pourra rencontrer les hauts fonctionnaires pour lesquels la mission exécute des programmes à l'étranger. Sans ces réunions où faire le point sur les progrès et les problèmes, je crois que l'actuel système d'appréciation des chefs de mission sombrera dans le chaos. De plus, je crois que le chef de mission devrait pouvoir, comme l'a suggéré le Contrôleur général, demander l'avis indépendant et objectif du Service d'inspection sur la façon de régler un problème. Ces fonctions de service et de consultation

devraient être séparées des fonctions de postvérification, qui sont un élément essentiel de l'imputabilité du chef de mission. La prise en compte des compétences, des responsabilités et des problèmes du chef de mission permettrait de jeter des ponts sur le fossé qui existe actuellement entre Ottawa et les missions. L'établissement par Ottawa d'une nette distinction entre politiques et opérations devrait également contribuer à établir de façon plus claire et plus spécifique ce qu'on attend des missions ainsi qu'à obtenir davantage de rétroaction. À l'heure actuelle, les gestionnaires d'Ottawa semblent incapables de s'acquitter adéquatement des responsabilités internes et externes des Affaires extérieures qu'Allan McGill a identifiées il y a quelques années. De plus, ils omettent souvent de puiser dans la masse de connaissances que des moyens de communication de plus en plus instantanés mettent à leur portée.

Le coût des opérations à l'étranger

Ce sujet des plus arides est en fait la clef de voûte de la gestion aux Affaires extérieures. Au cours de l'année, j'ai malheureusement découvert que les pratiques courantes de budgétisation et de comptabilité semblent destinées davantage à camoufler qu'à révéler le coût réel de l'exploitation d'un service extérieur. Cette occultation fait que personne ne peut préciser de façon satisfaisante les incidences budgétaires (pour ce qui concerne, par exemple, la formation du personnel, les équipements et les ressources humaines) d'un programme nouveau ou élargi à l'étranger ou d'un nouvel accroissement différentiel des responsabilités des Affaires extérieures à Ottawa. Elle nuit également à la capacité du ministère de protéger, en période d'austérité, ce qui devrait, à mon avis, être reconnu comme des coûts «axés sur les personnes» essentiels et inaliénables. Il faudrait que la direction du service extérieur demande au Contrôleur général et au Vérificateur général de lui donner un avis indépendant sur ses systèmes budgétaires et comptables, et qu'elle consacre beaucoup d'effort à identifier les blocs financiers que sont les frais généraux d'un service à l'étranger. Alors seulement pourra-t-elle étayer en termes clairs l'évaluation des coûts qu'elle établit pour de nouveaux programmes débattus par le cabinet ou le Conseil du Trésor, et présenter des propositions sensées visant à réduire les activités en période de restrictions.

Repli et réorganisation

Comme Sherwin-Williams, nous couvrons le monde. J'attache une grande importance à l'identification des coûts d'exploitation et de programme puisque je suis convaincue que nous couvrons trop de territoire et que nous sommes souvent trop éparpillés de par le monde. Cette approche peut satisfaire une foule d'intérêts qu'ont les ministères, qu'ils soient ou non du service extérieur, mais je doute que ce soit là l'utilisation la plus profitable de nos ressources. Je suggère l'élaboration d'un plan décennal de repli visant à réduire nos activités marginales, à fermer nos missions d'importance minimale, à trouver des moyens innovateurs et souples de servir le public et d'appuyer nos missions «assiégées», et à réaffecter les ressources ainsi libérées à des priorités plus immédiates ou à plus long terme. Une telle opération exigerait du premier ministre et des ministres qu'ils accordent sans réserve direction et appuis.

Autrement, l'entreprise serait vouée à l'échec, car l'approche différentielle et le souci d'«être tout à tous» sont beaucoup plus tentants même si, au bout du compte, ils nuisent à tous les objectifs du gouvernement. Au sein des ministères qui s'intéressent au service extérieur, et aux Affaires extérieures notamment, une telle politique de repli et de réorganisation visant à mieux concentrer nos efforts à l'étranger et à optimiser nos ressources humaines exigerait un engagement des plus fermes de la haute direction afin que puissent être surmontées les inévitables luttes des intérêts acquis.

Les bénéfices qu'en retirerait le gouvernement dépasseraient de beaucoup ces désavantages et difficultés. Le service extérieur — qui tient essentiellement à des ressources humaines — s'en trouverait réorienté, rajeuni et remotivé. Ses prestations seraient améliorées, et l'interrelation de ses activités, de ses programmes et de ses conseils avec les objectifs du Canada, on ne peut plus manifestes. Un tel résultat justifierait en bonne partie le dur labeur des gestionnaires du service. Voilà le défi que les années 1980 posent aux Affaires extérieures.

La mise en œuvre et le suivi

Comme je l'ai indiqué ailleurs, il existe au sein du service extérieur beaucoup de cynisme à l'endroit de mon enquête et de la volonté du gouvernement de mettre en œuvre mes recommandations. Pour contrer ce sentiment, je propose tout d'abord que mon rapport soit déposé en Chambre et renvoyé au Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale, et que le renvoi soit renouvelé au besoin. Le gouvernement devrait établir une date cible pour la mise en œuvre de mes recommandations, et des rapports devraient être présentés régulièrement d'ici là sur l'état d'avancement ou non de cette mise en œuvre.

À un an de la date de déposition et de renvoi, le ministère des Affaires extérieures et tout organisme central impliqué devraient être appelés par le Comité à faire rapport des mesures prises relativement à mes recommandations. Il devrait être indiqué quelles recommandations ont été acceptées et mises en œuvre ou sont en train de l'être ainsi que leur date de prise d'effet. Il pourrait également être précisé, motifs à l'appui, quelles recommandations ne seront pas mises en œuvre ou seront remises à plus tard. Je propose également que le Comité étudie mon rapport séparément et non dans le cadre de l'examen des prévisions budgétaires. Il a suffisamment d'importance pour l'avenir du service extérieur pour justifier un traitement distinct.

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

La Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur en est arrivée aux conclusions générales suivantes:

1. Il faut chercher par tous les moyens possibles à atténuer le climat antagoniste qui caractérise tellement d'aspects des relations employeur-employé et employeur-famille de l'employé. (p.17)*

2. Il faut prendre des mesures concrètes pour reconnaître le conjoint comme un être humain jouant un rôle clef dans la vie du service extérieur, et la cellule familiale comme l'élément central d'un service permutant de carrière. (p.17)

3. Il faut s'attaquer immédiatement au système de caste qui règne sur le service extérieur et qui réduit les employés de soutien, leur famille et souvent d'autres groupes au rang de citoyens de deuxième classe. (p.18)

4. Il faut rétablir le régime des encouragements au service à l'étranger et lui faire mieux traduire le caractère changeant des opérations à l'étranger ainsi que l'évolution du service extérieur. (p.18)

5. Il faut consacrer à la dimension professionnelle du service extérieur permutant (tant chez les agents que chez les employés de soutien) beaucoup plus d'attention qu'il n'a été possible ou nécessaire d'y accorder dans le passé. (p.19)

6. Il faut s'assurer que la consolidation du service extérieur fonctionne et n'exacerbe pas simplement les difficultés actuelles. (p.19)

* Les conclusions et les recommandations sont développées dans le corps du texte, aux pages indiquées.

7. Il faut évaluer et améliorer les systèmes actuels pour établir des objectifs et des priorités en matière de politique extérieure, coordonner et intégrer les politiques et les activités internationales du Canada, et assurer direction et conseils aux missions à l'étranger. (p.20)

8. Il faut corriger le déséquilibre qui existe actuellement entre Ottawa et les missions à l'étranger; il faut laisser les gestionnaires gérer et les y obliger. (p.21)

9. Il faut réorienter et renforcer les rapports entre le gouvernement et le service extérieur. Il faut changer les attitudes et exercer un leadership décisif. C'est là la clef de l'amélioration du moral. (p.21)

10. Il faut conserver le système permutant de carrière comme la meilleure approche du service à l'étranger. Toutefois, il ne devrait pas y avoir de loi établissant un régime distinct de gestion du personnel pour le service extérieur. (p.22 et 49)

La Commission formule les recommandations spécifiques suivantes:

Le milieu ambiant et la famille

1. Il faut reconnaître les conjoints comme des individus ayant une personnalité propre et communiquer avec eux directement. (p.27)

2. Les fonds nécessaires devraient être fournis à l'Association de la communauté du service extérieur pour lui permettre de fournir des services de soutien personnel et familial à Ottawa, et l'Association devrait s'assurer qu'elle représente et sert véritablement l'ensemble de la communauté du service extérieur au Canada et à l'étranger. (p.27)

3. La délivrance des documents de voyage aux membres du service extérieur devrait se faire sans discrimination, c'est-à-dire que tous les membres du service extérieur, leurs conjoints et les personnes à leur charge devraient avoir le même genre de passeport. (p.28)

4. Le statut diplomatique devrait être demandé pour tous les membres du service extérieur quand il y a risque que son absence mette en danger la sécurité personnelle des membres ou celle de leur famille. (p.29)

5. Les médecins de Santé et Bien-être social Canada à l'étranger devraient avoir le statut diplomatique et le passeport approprié partout où ils sont affectés ou accrédités. (p.33)

6. Le statut diplomatique devrait être accordé à des membres du soutien administratif en reconnaissance de longs états de service. (p.29)

7. La direction doit prendre des mesures positives pour garantir que le personnel non diplomatique jouisse des mêmes émoluments diplomatiques ou qu'il soit adéquatement dédommagé par le biais des indemnités. (p.29)

8. Ottawa devrait émettre des instructions explicites pour assurer un traitement équitable du personnel de soutien administratif. (p.29)

9. Il faut créer les conditions qui permettront aux conjoints de s'intégrer à la vie du service extérieur de la façon qui convient le mieux à leurs besoins et à leurs choix propres. (p.29)

10. Le gouvernement devrait verser au conjoint une prime du service extérieur fondée sur la prime payable à l'employé. (p.30)

11. Il faudrait créer un poste d'administrateur de la résidence officielle dans chaque mission et offrir ce poste d'abord au conjoint du chef de mission. (p.30)

12. Le ministère des Affaires extérieures devrait prendre des mesures spéciales pour aider les conjoints nés à l'étranger à obtenir la citoyenneté canadienne sur la base de la jurisprudence actuelle, s'ils le désirent. De plus, si l'on devait décider d'apporter aux dispositions sur la résidence de la Loi sur la citoyenneté des modifications qui infirment cette jurisprudence, il faudrait rétablir les dispositions spéciales de l'ancienne Loi. (p.31)

13. L'employeur devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité physique à l'étranger, et les crédits affectés à cette fin devraient être parmi les éléments «intouchables» du budget des Affaires extérieures. (p.31)

14. Des arrangements adéquats devraient être pris en matière d'assurance sur la vie et contre les accidents. (p.31)

15. Les logements devraient être attribués selon la taille de la famille, les fonctions de représentation jouant un rôle mineur dans le cas des employés occupant un rang inférieur à celui de conseiller. Les décisions sur le logement devraient être prises en tenant compte des facteurs locaux; et les décisions devraient être prises à la mission après consultation d'un Comité du logement auquel siègeraient un nombre adéquat d'employés administratifs et de conjoints. (p.32)

16. Le programme de soins de santé de la Fonction publique à l'étranger devrait avoir une approche davantage axée sur les services cliniques et les soins. (p.33)

17. L'accès de tous les membres du service extérieur à un niveau minimal de services récréatifs doit devenir une priorité du gouvernement, et la planification requise à cette fin devrait débiter immédiatement. (p.33)

18. Des moyens adéquats devraient compenser l'absence de contenu canadien dans l'enseignement dispensé à l'étranger. (p.35 et 40)

19. L'employeur devrait reconnaître l'importance, notamment pour les francophones, de la continuité dans l'enseignement dispensé aux enfants des membres du service extérieur. (p.35 et 40)

Les avantages et les indemnités

20. L'administration des DSE devrait être rendue plus souple et efficace. (p.37)

21. Les principes généraux qui sous-tendent chaque section des Directives devraient être redéfinis, et des lignes directrices devraient être établies pour

indiquer clairement l'esprit des règlements. Si des directives détaillées sont nécessaires, elles devraient illustrer plutôt que définir et ne pas avoir préséance sur les principes, les lignes directrices et les déclarations d'intention. (p.37)

22. Les pouvoirs relatifs aux DSE devraient être délégués au chef de service le plus directement en cause, soit le plus souvent le chef de mission. (p.37)

23. La postvérification devrait remplacer le contrôle préalable. (p.37)

24. Le système de l'indice de mission devrait être révisé conformément aux propositions de notre expert-conseil. (p.38)

25. La valeur de la prime de service extérieur devrait être dissociée de l'indice de mission (avec des clauses appropriées sur les droits acquis des employés dans les missions) et maintenue plutôt par indexation régulière sur un indice de base canadien approprié. (p. 38 et 39)

26. L'indemnité différentielle de mission devrait être relevée à des niveaux plus significatifs et comporter des encouragements relativement plus importants pour le service dans les missions les plus éprouvantes. On devrait également envisager de hausser les encouragements offerts à ceux qui prolongent leur période de service dans les missions éprouvantes. (p.39)

27. Le gouvernement devrait abandonner le lien qu'il a établi entre l'IDM et les activités récréatives. (p.40)

28. Les directives sur les voyages (sauf pour les réunions de famille) devraient être abolies, et on devrait y substituer le versement annuel, à l'employé et à toutes les personnes à sa charge, d'une indemnité de voyage comptable représentant au plus l'équivalent de l'aller-retour par avion en classe économique de la mission au Canada. (p.40)

29. Le gouvernement devrait envisager d'accorder une indemnité de vacances distincte qui servirait à couvrir la partie des frais de vacances (sauf les déplacements par avion) qui s'ajouterait normalement aux frais engagés au Canada. (p.40)

30. Le gouvernement devrait envisager de modifier le régime des congés annuels avec option pour permettre à l'employé d'échanger des crédits de congés accumulés contre une indemnité de congé supplémentaire. (p.40)

31. Les parts de loyer devraient faire l'objet d'une réduction générale pour permettre l'élimination du rajustement compensatoire des parts de loyer pour les logements inférieurs aux normes. (p.41)

32. L'interprétation des dispositions relatives aux frais de réinstallation devrait être assouplie afin de pouvoir accueillir des demandes particulières qui sont justifiables. (p.41)

33. L'assurance des effets personnels fondée sur la valeur dépréciée doit être remplacée par un ensemble satisfaisant de mesures comprenant une couverture de la valeur de remplacement et des plafonds adéquats. (p.41)

34. Des prêts à l'affectation sans intérêt mais assortis de frais d'administration devraient être offerts, et les fonds des prêts à l'affectation devraient être relevés à des niveaux plus réalistes, puis indexés. (p.41)

35. Le rapatriement à la retraite devrait se faire dans la ville d'attache de l'employé au Canada et non pas nécessairement à Ottawa. (p.41)

La gestion des ressources humaines

36. La direction centrale devrait élaborer, pour la gestion du personnel du service extérieur, des principes directeurs qui reconnaissent les conditions uniques et les caractéristiques particulières du service à l'étranger. (p.42)

37. La Loi sur le ministère des Affaires extérieures devrait être modifiée pour assigner clairement au ministère des Affaires extérieures la responsabilité de gérer le système du personnel du service extérieur. (p.42)

38. La direction supérieure des Affaires extérieures doit reconnaître de façon absolue et permanente l'importance primordiale de la gestion du personnel. (p.43)

39. Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique devraient appuyer et encourager la mobilité entre les services intérieur et extérieur. (p.44)

40. Les Affaires extérieures, les syndicats et les employés doivent réexaminer le cheminement de carrière traditionnel et trouver ensemble des approches innovatrices et plus souples qui s'adaptent aux pressions de nature sociale et professionnelle. (p.44)

41. Les besoins et les aspirations professionnelles légitimes des agents et du personnel administratif devraient recevoir beaucoup plus de reconnaissance et d'attention. (p.45)

42. Un cadre suscitant davantage d'initiative et de concurrence chez les employés devrait être instauré dans un certain nombre d'aspects de la carrière. (p.45)

43. Beaucoup plus d'importance devrait être accordée au développement des spécialisations nécessaires au service extérieur contemporain. (p.46)

Gérer le service extérieur de demain

44. Des mesures concrètes doivent venir corriger l'impression répandue que les décideurs considèrent les activités et les prestations du service extérieur comme étant sans grande incidence sur les objectifs du gouvernement fédéral et du Canada. (p.47)

45. Le processus de consolidation devrait être mené à terme, c'est-à-dire l'intégration de l'ensemble du Service des délégués commerciaux dans le service extérieur consolidé, et devrait être dirigé à partir du centre. De plus, on devrait établir un système d'évaluation objectif pour mesurer les progrès accomplis. (p.48)

46. Les accords interministériels sur la consolidation devraient être révisés ou abrogés. Le Comité de gestion du personnel devrait jouer le rôle qui lui était dévolu à l'origine, soit celui de forum où résoudre les différends et où débattre les questions de gestion du personnel qui influent sur l'exécution des programmes. (p.48)

47. La Loi sur le ministère des Affaires extérieures devrait être modifiée de façon à permettre la réalisation des objectifs suivants: désigner un seul centre de responsabilité pour la gestion du service extérieur consolidé; définir les responsabilités de ce service; établir l'autorité et les responsabilités du chef de mission; reconnaître la nécessité de faire exception occasionnellement à des politiques et à des programmes conçus dans une optique intérieure. (p.49)

48. Les fonctions politiques et opérationnelles à l'Administration centrale des Affaires extérieures devraient être clairement séparées, et une importance égale devrait être accordée aux deux. (p.50)

49. Le plus de pouvoirs possibles devraient être délégués au chef de mission et ce, dans tous les secteurs d'activités. (p.52)

50. Le chef de mission devrait pouvoir s'adresser au Service d'inspection pour obtenir des avis objectifs et indépendants. (p.52)

51. La direction du service extérieur devrait pouvoir obtenir des avis indépendants du Contrôleur général et du Vérificateur général sur les systèmes budgétaires et comptables et s'attacher à identifier les frais généraux des opérations à l'étranger. (p.53)

52. La direction du service extérieur devrait élaborer un plan décennal de réduction des activités à l'étranger qui permettrait de faire l'utilisation la plus efficace des ressources limitées. (p.53)

La mise en œuvre et le suivi

53. Le rapport de la Commission devrait être déposé en Chambre et renvoyé au Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale. Un an après la date de renvoi, le ministère des Affaires extérieures et tout organisme central concerné devraient être appelés à faire rapport au Comité sur la suite donnée aux recommandations. Le Comité devrait inscrire l'étude du rapport comme point distinct à l'ordre du jour et non procéder à son étude dans le cadre de l'examen des prévisions budgétaires. (p.55)

DEUXIÈME PARTIE

Rapports internes

TABLE DES MATIÈRES

Le rôle et les fonctions du service extérieur	67
La composition du service extérieur	69
Le rôle et les fonctions du service extérieur	70
Le service extérieur de 1867 à 1945	71
Les années de formation: de 1945 à 1960	74
De 1960 à 1981.....	77
Le service extérieur actuel: quelques conclusions.....	85
Perspectives sur le service extérieur	87
Conclusions.....	94
Le service extérieur actuel	97
Les missions	97
Les effectifs.....	117
Le coût	134
Le milieu ambiant du service extérieur	149
Définition	149
L'évolution du milieu ambiant	151
Le mode de vie au service extérieur:	
se conséquences pour les employés et les familles	154
Conclusions.....	166
Les éléments d'importance capitale	170
Les directives sur le service extérieur	205
Les blocs d'avantages.....	206
Les directives sur le service extérieur	210
Les points de vue de la communauté	234
La péréquation du traitement	243
Conclusions.....	244
Options concernant les DSE	249
La gestion des ressources humaines	273
La gestion du personnel dans le service extérieur	275
La gestion du personnel: perspectives des membres du service extérieur	282
Conclusions.....	289
La gestion du service extérieur	297
Introduction	297
Analyse	300
Conclusions.....	310

LE RÔLE ET LES FONCTIONS DU SERVICE EXTÉRIEUR

Introduction

À l'origine, la Commission s'est demandé si la question du rôle du service extérieur faisait partie de son mandat. Dans sa lettre envoyée au commissaire, le premier ministre a précisé clairement qu'il n'était pas question de remettre en cause le rôle et, implicitement, la nécessité du service extérieur. Il est apparu tout aussi clairement, cependant, que si l'on n'examinait pas de très près ce rôle, il serait impossible de répondre aux préoccupations du premier ministre, qui craint que l'insatisfaction liée au rôle des agents et aux différents rôles du service lui-même ne «mine la motivation des membres du service extérieur». En second lieu, il est apparu très clairement dès le départ que les questions liées aux rôles étaient d'une importance fondamentale pour les agents du service extérieur. Cela est dû en partie au premier ministre lui-même.

Lors d'une entrevue accordée à M. Norman Depoe de Radio-Canada en 1969, M. Trudeau s'est montré «assez d'accord» avec une remarque selon laquelle nos représentants diplomatiques à l'étranger accomplissaient leur mission d'une manière qui ne donnait pas les résultats souhaités. Il ne pensait pas, toutefois, qu'il s'agissait là «d'une critique à l'encontre des fonctionnaires». Il estimait plutôt que «la notion elle-même de carrière diplomatique était aujourd'hui quelque peu démodée». Il poursuivait en remettant en cause la valeur des rapports diplomatiques au sujet des événements susceptibles de se passer dans un pays donné, lorsque «la plupart du temps, on peut lire la même chose dans un bon journal». Ce sont cette remarque au sujet du caractère en partie dépassé de la notion actuelle de diplomatie ainsi que la remise en question de la valeur des rapports diplomatiques dont on se souvient aujourd-

d'hui et qui restent à l'esprit des agents du service extérieur. Mais il ne s'agissait là que de remarques préliminaires. Selon M. Trudeau, on pouvait penser à d'autres moyens d'entretenir les relations internationales, peut-être par l'intermédiaire de contacts ministériels et officiels plus fréquents, mais tout ce que l'on obtiendrait probablement serait «moins d'information à un coût plus élevé». Selon lui, il était «nécessaire d'examiner à la base la fonction de diplomate».

C'est cet examen que nous entreprenons ici, en étudiant le rôle et les fonctions du service extérieur, compte tenu des «changements dans l'ampleur et la substance des relations internationales» et des «méthodes de poursuite de ces relations»*. Pour ce faire, nous nous efforçons de répondre aux questions figurant dans la lettre du premier ministre au commissaire: l'insatisfaction au sein du service extérieur vient-elle en partie d'une perception du service «fondée sur une conception de la diplomatie» périmée? Est-ce que «les assises traditionnelles du service extérieur sont moins pertinentes à une ère de communications instantanées à l'échelle mondiale, où l'on privilégie de plus en plus les contacts personnels entre dirigeants politiques» et «où les relations internationales portent sur des questions toujours plus techniques et complexes»? Dans quelle mesure «notre approche du service extérieur reflète adéquatement cette ère nouvelle»?

Nous commençons par définir le rôle et les fonctions du service extérieur et par décrire sa composition. La section suivante expose à grands traits la période de développement, depuis l'époque coloniale jusqu'en 1939 et tout au long de la guerre. La période 1945-1960 est celle de la formation; elle fait l'objet d'un traitement distinct dans le cadre de l'évolution du service extérieur par opposition à la période 1960-1980 qui la suit. Il ne s'agit pas d'un historique des différentes périodes. On s'efforce simplement de recenser les différentes forces qui ont modelé le service extérieur tel qu'on le connaît aujourd'hui. Ce service est ensuite rapproché de la perception qu'en ont ses membres et les personnes de l'extérieur, et l'on s'efforce de tirer quelques conclusions au sujet de l'insatisfaction vis-à-vis du service extérieur.

Cette étude, comme tous les autres travaux de la Commission, s'appuie sur l'opinion des membres du service, des organisations d'employés, des ministères et des organismes qui en ont la charge, et des personnes qui font appel à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement. En raison, toutefois, de la nature de notre sujet, nous avons consulté d'autres sources. Nous avons pris connaissance de tous les documents pertinents qu'il nous a été possible de consulter, et la Commission s'est efforcée de recueillir l'opinion de personnalités éminentes dans ce domaine, à l'occasion d'un «Colloque sur le rôle du service extérieur». Le compte rendu de ce colloque, qui à la fois complète cette étude et en constitue l'une des principales sources d'information, figure à la Troisième partie de ce rapport.

* Mandat de la Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur.

La composition du service extérieur

Le service extérieur est composé de permutants de carrière, qui relèvent du ministère des Affaires extérieures (MAE) et du ministère de l'Industrie et du Commerce (I&C), ainsi que d'un certain nombre d'autres fonctionnaires provenant d'autres ministères et appelés à travailler à l'étranger en vertu d'une affectation unique, sans s'engager à la permutance. Ces membres du personnel se répartissent entre le personnel de programme (agents) et le personnel de soutien. La grande majorité du personnel de programme relève de la classification des «agents du service extérieur», qui constituent une catégorie professionnelle à part au sein de la fonction publique, mais il existe aussi quelques membres du personnel appartenant à d'autres groupes, les médecins, par exemple. Le personnel de soutien appartient aux grandes catégories de la fonction publique et l'on y trouve des secrétaires, des commis, du personnel de communication, des techniciens, des gardiens et des messagers.

À Ottawa, l'ensemble du personnel de soutien et la plupart des agents du service extérieur travaillent pour le compte du ministère des Affaires extérieures mais, parmi ces derniers, quelques-uns occupent des postes au sein d'I&C, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et de la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration (CCEI). À l'étranger, tous sont employés par le MAE. Dans les missions, très peu de postes civils (par opposition aux postes militaires) de la fonction publique échappent à ce type de rattachement au ministère des Affaires extérieures.

Le service extérieur n'est pas simplement l'affaire des «diplomates», à moins que l'on utilise ce terme dans le sens large qu'il avait à l'origine en l'appliquant à une personne en mesure de produire un «diplôme» ou un document officiel attestant sa qualité puisque, à l'heure actuelle, aucun représentant du gouvernement ne travaille à l'étranger sans une telle attestation. Toutefois, ce terme n'a plus été appliqué par la suite qu'aux personnes qui ont le rang de diplomate*, celles à qui l'on a confié, en théorie, l'exercice exclusif de la «diplomatie», que le dictionnaire définit comme étant «l'administration des affaires internationales». Dans ce sens, seules les personnes situées au sommet de la hiérarchie diplomatique, les ambassadeurs et, parfois, leurs adjoints ainsi que leurs homologues et leurs supérieurs à Ottawa exercent la diplomatie et peuvent être qualifiés de diplomates. Tous les autres participent à cette administration mais à des titres différents et sans avoir le même statut. À l'heure actuelle, les membres subalternes de la profession, les troisièmes, deuxièmes et premiers secrétaires, ceux dont les prédécesseurs appuyaient l'action des «administrateurs» des affaires internationales, sont qualifiés de «diplomates». Les personnes qui se chargent maintenant du travail qu'ils

* Dans les ambassades canadiennes, les attachés, les troisièmes, deuxièmes et premiers secrétaires, les conseillers, les ministres-conseillers, les ministres et les ambassadeurs. Dans les hauts commissariats, le second dans l'ordre hiérarchique pourra être le haut commissaire adjoint, et tous les autres titres, allant de celui d'attaché à celui de ministre-conseiller, peuvent être représentés. Dans les missions et les missions permanentes, les titres sont les mêmes que dans les ambassades, l'ambassadeur et son adjoint ayant parfois le titre de représentant permanent et de représentant adjoint permanent ou une variante.

faisaient à l'époque, transcription des messages, etc., ne bénéficiaient pas du statut diplomatique. Même si nous aurons l'occasion d'utiliser ici l'expression «service diplomatique» en parlant des personnes qui «administrent» les affaires extérieures canadiennes ou qui sont expressément mandatées pour représenter le gouvernement canadien auprès d'un gouvernement étranger ou d'une institution internationale, ce sera faute d'une expression plus appropriée.

Le rôle et les fonctions du service extérieur

Le rôle du service extérieur est, dans le jargon actuel, de servir d'interface à l'échelon gouvernemental ou officiel, entre le Canada et le reste du monde. Cette notion est exprimée plus simplement dans la loi par laquelle le Parlement créait, en 1909, le ministère des Affaires extérieures, et lui confiait la responsabilité de «la conduite de toutes les communications officielles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada».

Le principe de l'unité diplomatique de l'empire et le degré d'évolution du Canada en 1909 ne permettaient pas d'établir à l'époque un ministère canadien des affaires étrangères. Toutefois, il ressort clairement des dossiers que les personnes les plus directement impliquées dans la création de ce ministère y voyaient bien davantage qu'un service d'archives ou de messagerie. Dans une note remise à une commission royale en 1907, Sir Joseph Pope, qui deviendra par la suite le premier sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, écrivait: «Je propose que toutes les dépêches ayant trait aux affaires extérieures soient transmises par le Conseil privé à un seul et même ministère ayant un personnel spécialisé dans *l'étude de ces questions* et dans la conduite de la correspondance diplomatique. Il faudrait que ces fonctionnaires maintiennent des contacts étroits avec ceux des autres ministères dont ils tireraient tous les renseignements nécessaires et la matière brute de leur travail, mais que *l'assimilation* de cette information et sa présentation sous forme diplomatique leur soient exclusivement confiées» (souligné par nos soins).

Le rôle du service extérieur a deux volets: la *politique* sur laquelle se fondent les communications entre notre gouvernement et les gouvernements étrangers, et les *communications* elles-mêmes, soit les activités et les opérations extérieures du gouvernement, qui sont l'expression de cette politique. À partir de là, on en déduit trois grandes fonctions liées entre elles: la prestation et l'intégration de conseils en matière de politique; la coordination et l'intégration des relations extérieures du Canada; enfin, la conduite des opérations extérieures.

La fonction de conseil en matière de politique qui est confiée au service extérieur porte sur la recherche et l'analyse, l'élaboration des politiques et des différents choix de politique, la participation à la formulation des politiques internes et le leadership quant à l'établissement des politiques ayant trait au domaine international.

La coordination et l'intégration des relations extérieures entraînent la création d'un cadre dans lequel s'exercent toutes les activités de relations extérieures du gouvernement à l'étranger, le contrôle des activités internationa-

les des autres ministères et des autres paliers de gouvernement du Canada et l'exercice d'influence sur elles ainsi que l'apport d'une certaine cohésion à l'intérieur d'une mosaïque de priorités et de programmes.

La communication de ces politiques à l'étranger amène le service extérieur à participer à un éventail toujours plus grand d'opérations extérieures. On y trouve des opérations diplomatiques traditionnelles telles que la représentation de nos intérêts auprès des autres pays, l'analyse de l'information portant sur des événements survenus à l'étranger, et la négociation. En outre, le service extérieur administre et supervise divers programmes à l'étranger, parmi lesquels la promotion du commerce ainsi que la représentation et la protection des intérêts commerciaux canadiens, la prestation d'une aide technique et d'une aide au développement, l'accueil des réfugiés, le traitement des demandes de visas, le contrôle des activités criminelles internationales, l'application de la réglementation douanière, l'aide consulaire apportée au public ainsi que les opérations de compte rendu et de liaison dans les différents secteurs de politique tels que l'agriculture, les finances, le travail, la santé et l'énergie.

Le service extérieur de 1867 à 1945

De 1867 à 1909

Le service extérieur canadien, contrairement à celui des nations plus anciennes sur lequel il s'est modelé à l'origine et qui continue à lui servir de modèle, n'était pas inspiré au départ par la nécessité de fournir des conseils de politique à un gouvernement traitant d'égal à égal avec d'autres, ou de coordonner les relations entre un tel gouvernement et les autres, ni même du besoin de disposer d'un ministère s'intéressant exclusivement aux affaires extérieures, mais de la nécessité, pour une colonie sous-peuplée, d'attirer des immigrants. Cela a donné lieu à l'ouverture, à Londres, en décembre 1868, du premier bureau à l'étranger de notre gouvernement, l'Agence d'immigration du Dominion.

Au cours des premières années, nos opérations à l'étranger étaient dictées avant tout, mais non exclusivement, par la nécessité de peupler notre territoire. En 1880, Sir Alexander Galt a été nommé haut commissaire canadien à Londres, devenant notre premier représentant officiel au Royaume-Uni, et il avait pour mandat de promouvoir l'immigration mais aussi de veiller à certains intérêts commerciaux et financiers, de représenter de manière générale le gouvernement du Canada et de protéger les intérêts canadiens. Il n'était pas pour autant un représentant diplomatique, étant donné que les communications officielles entre les gouvernements canadien et britannique se sont faites, jusqu'en 1926, par l'intermédiaire du gouverneur général. En 1882, lorsque le gouvernement du Québec a nommé Sir Hector Fabre comme son premier agent général à Paris, le gouvernement canadien a profité de l'occasion pour le nommer en outre commissaire général du Canada en France. Ses responsabilités étaient les mêmes, et soumises aux mêmes restrictions, que celles du haut

commissaire à Londres; c'est le gouvernement britannique et ses représentants officiels qui continuaient à assurer les communications entre les gouvernements canadien et français.

C'est en 1894 qu'on a nommé officiellement le premier délégué commercial permanent. Il était posté à Sydney, en Australie, et responsable de l'ensemble de la région du Pacifique. En 1903, 34 agents canadiens de l'immigration travaillaient à l'étranger et, en 1911, 20 bureaux commerciaux y étaient implantés. Nous disposions donc, à cette époque, d'un certain nombre d'opérations à l'étranger et d'un service extérieur chargé de s'en occuper, mais il ne s'agissait pas d'un service ayant un grand rôle politique. L'unité diplomatique de l'empire exigeait que les activités extérieures du Canada soient compatibles avec la politique étrangère de l'empire, et toutes les opérations de coordination de nos relations extérieures s'abritaient sous le parapluie impérial.

De 1909 à 1945

Deux liens historiques du ministère des Affaires extérieures ont leur importance, si l'on veut bien comprendre cette institution. Le premier est le lien avec le développement constitutionnel, le deuxième, avec le bureau du premier ministre.

La création, en 1909, du ministère des Affaires extérieures placé sous la responsabilité du secrétaire d'État a constitué un tournant constitutionnel. Ses implications constitutionnelles ont été entrevues au moment même où le débat a été porté dans la presse. Le *Mail and Empire* de Toronto se félicitait de pouvoir annoncer, après avoir bien examiné la question, que la constitution du ministère des Affaires extérieures ne nous engageait pas sur la voie de la souveraineté canadienne. Le manque d'enthousiasme de son homologue de Montréal, le *Star*, était tout aussi flagrant, parce qu'il en était venu à la conclusion contraire.

En 1912, la loi régissant le ministère a été modifiée de façon que le ministère des Affaires extérieures relève directement du premier ministre, régime qui s'est maintenu jusqu'en 1947, date à laquelle M. Louis Saint-Laurent a été la première personne à être nommée ministre responsable des Affaires extérieures. Ce sont là les deux «faits» marquants de la première période de l'histoire des affaires extérieures.

La représentation diplomatique permanente et indépendante n'est apparue qu'après la Conférence impériale de 1926. La reconnaissance, lors de cette conférence, du fait que les communications entre Londres et les gouvernements des Dominions ne se faisaient plus par l'entremise du gouverneur général a permis à M. Peter Larkin, le haut commissaire au Royaume-Uni, de devenir en fait le premier représentant «diplomatique» du Canada. Cela a été suivi, en 1927, par la nomination de M. Vincent Massey en tant que ministre canadien à Washington, et à la transformation, en 1928, du bureau de Paris en légation sous la direction de M. Phillippe Roy. À partir de ce moment, et jusqu'en 1939, le service extérieur canadien s'est développé à la mesure des besoins du Canada, l'accent étant mis en conséquence sur le commerce et sur l'immigration.

Lors de la déclaration de la guerre, notre représentation diplomatique à l'étranger se traduisait par la présence de sept missions diplomatiques: les trois que nous venons de mentionner plus Genève (Ligue des Nations), Tokyo, Bruxelles et La Haye. Nous n'étions représentés au niveau diplomatique que dans la capitale de l'une des trois grandes puissances de l'Axe avec lesquelles nous allions bientôt être en guerre. Par ailleurs, nous avions, en septembre 1939, 60 agents commerciaux opérant dans 32 bureaux répartis dans 26 pays et colonies ainsi que des agents de l'immigration travaillant dans 7 bureaux répartis entre la Grande-Bretagne, l'Europe continentale et l'Asie. Toutefois, les personnes qui constituaient la majeure partie de notre représentation à l'étranger étaient loin d'avoir le même poids chez elles. M. Roy Stevens, un délégué commercial des années 1930, regrettait que «ce n'était pas à l'étranger mais au Canada que le délégué commercial avait besoin d'avoir plus de poids»*.

À Ottawa, le ministère des Affaires extérieures était le principal artisan de la politique. Le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures était un conseiller indispensable du premier ministre sur les questions internes comme dans les domaines de politique extérieure, et le ministère jouait un rôle clef en matière d'élaboration de la politique économique. Cela était dû en partie à la nécessité de rechercher hors de nos frontières des solutions aux problèmes apportés par la dépression, mais c'était aussi la conséquence de l'intervention d'un troisième élément fondamental pour la compréhension de l'histoire des affaires extérieures: le fait que, pratiquement dès le départ, le ministère ne s'est pas contenté des examens généraux de la fonction publique, mais s'est servi de ses propres critères pour sélectionner et recruter «les meilleurs et les plus brillants» candidats qui, très rapidement, sont devenus «l'élite» de la fonction publique. Pour cette raison, et compte tenu du fait que le ministère avait directement accès au premier ministre, il était très difficile pour les autres de le concurrencer.

La Seconde Guerre mondiale a immédiatement renforcé la nécessité de disposer d'une représentation diplomatique à l'étranger; pendant six ans, le service extérieur a fait pratiquement cavalier seul. La plupart des bureaux d'immigration et un grand nombre de bureaux commerciaux ont été fermés mais, le jour suivant de la déclaration de la guerre, le gouvernement a annoncé la nomination de quatre nouveaux représentants diplomatiques (les hauts commissaires en Australie, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et en Afrique du Sud auxquels s'est joint en 1941 le haut commissaire à Terre-Neuve). À la fin de la guerre en Europe, nous avions au total 38 missions diplomatiques. Donc, en 1945, le Canada disposait d'un service extérieur expérimenté et respecté, dominé sur le territoire national et à l'étranger par le ministère des Affaires extérieures. Dans l'esprit de la majeure partie du public et de nombreux membres du gouvernement, ministère des Affaires extérieures et service extérieur *n'étaient qu'une seule et même chose.*

* O. Mary Hill, *Canada's Salesman to the World*, Montréal, McGill-Queens University Press, 1977, p. 427.

Les années de formation: de 1945 à 1960

La période de 1945 à 1960 a constitué un tournant et une époque à la fois pour le Canada et pour le monde. Elle a été la période de formation du service extérieur tel qu'on le connaît aujourd'hui.

La portée, le contenu et les méthodes de poursuite des relations internationales

Sur la scène internationale, un nombre apparemment constant d'acteurs jouaient un rôle à l'intérieur d'un système international bipolaire relativement stable. En 1946, 51 nations étaient membres des Nations Unies; en 1960, on en comptait 99. À côté des deux superpuissances, tirant essentiellement leur statut de leur puissance militaire, on trouvait un certain nombre de puissances moyennes dont la plupart, à l'exception du Canada, avaient dû passer par une période de reconstruction, puis toutes les autres nations. Le vieux critère présidant aux relations internationales, celui de l'équilibre du pouvoir, restait applicable et continuait à s'appliquer, et les enjeux restaient largement fixés sur le territoire européen ou sur les intérêts «européens».

Au cours de cette période, les acteurs étaient facilement identifiables, il s'agissait d'États-nations bien délimités qui répondaient aux critères classiques de l'État. De nouveaux éléments commençaient à jouer sur la scène internationale et ils allaient exercer par la suite une influence énorme mais, pour l'instant, les règles du jeu diplomatique restaient fondamentalement ce qu'elles avaient toujours été.

Un nouvel acteur important était venu s'y rajouter: les Nations Unies et son Assemblée générale. Bien qu'elles n'aient jamais plus retrouvé par la suite la position privilégiée qu'elles ont occupée jusqu'en 1956 (sinon jusqu'en 1960), les Nations Unies ont été le signe avant-coureur du multilatéralisme qui fera l'objet des inquiétudes et des préoccupations des services extérieurs du monde entier lors de la période suivante.

On considérait que la paix et la sécurité constituaient l'enjeu principal de cette période pour les nations du monde. Dans le cadre du nouvel équilibre bipolaire du pouvoir, et compte tenu de la menace de la bombe, cette question a amené à mettre l'accent sur des notions telles que «la sécurité collective» et «le maintien de la paix», et sur la constitution d'alliances essentiellement militaires telles que l'OTAN, *NORAD* et le Pacte de Varsovie, pour ne nommer que celles qui sont toujours en place, d'autres, telles que l'Organisation du traité central et l'OTASE, faisant désormais partie de l'histoire.

L'autre grande question était celle du développement économique, considéré en grande partie, mais non totalement, en termes de reconstruction de l'ordre mondial préexistant. On y insistait sur la création de mécanismes institutionnalisés visant à garantir la stabilité, tels que le Fonds monétaire international, la Banque internationale de reconstruction et de développement, l'Organisation de coopération et de développement économique et les Communautés européennes. Les efforts de reconstruction étaient largement axés sur l'Europe en s'appuyant sur les principes à l'origine de la création du Plan Marshall, mais un nouvel élément allait intervenir, et l'on commençait à

comprendre que le monde en voie de développement avait un rôle direct à jouer en matière de progrès économique général, ce qui s'est traduit par le Plan Colombo. On commençait à prendre conscience, dans ces deux plans, que les économies nationales étaient en fait interdépendantes et que, de même que le maintien de la paix et de la sécurité exigeait une action collective, on ne pouvait plus laisser au principe du «chacun pour soi» de l'avant-guerre le soin de faire ses ravages bien connus.

Les questions de paix et de sécurité ainsi que de reconstruction et de développement économique ont été remises en cause par un fait nouveau. Cet élément nouveau a trouvé son expression dans la rhétorique de la guerre froide entre le bloc communiste, d'une part, et, d'autre part, ce que l'on ne pouvait qualifier alors que de monde non communiste. Pour la première fois depuis la fin de l'ère napoléonienne, l'idéologie est devenue un des principaux éléments déterminants des relations internationales. À l'exception de quelques pays neutres, qui faisaient souvent l'objet de la suspicion des deux camps, chacun se rangeait nettement dans un camp ou dans l'autre, et il était facile d'identifier amis et ennemis.

De manière générale, comme l'indique M. McGeorge Bundy, ex-conseiller national en matière de sécurité des États-Unis, la période 1945–1960 est caractérisée par l'expression d'une alternative: soit l'isolement, soit l'intervention; soit les Nations Unies, soit la politique de puissance; et constamment, avec insistance, soit l'anticommunisme, soit «l'acceptation»*.

La façon d'entretenir les relations internationales n'a subi que des changements progressifs au cours de cette période par rapport à ce qui existait avant 1939. Les ministères des affaires étrangères ont continué à dominer le domaine de la politique étrangère, et leurs membres, les représentants diplomatiques, sont restés les acteurs qui se manifestaient le plus souvent sur la scène internationale. Ils étaient bien résolus, du moins au début de cette période. Les diplomates de l'époque pouvaient croire qu'ils étaient en train de forger un nouvel ordre mondial en remédiant à ce que l'on concevait généralement comme étant les causes du chaos économique des années 1930 et des horreurs de la guerre.

Le Canada et le monde

Pour le Canada, la fin de la Seconde Guerre mondiale marque le début d'une nouvelle époque. Nous étions plus forts sur les plans économique, politique et militaire, et nous sentions plus confiants et plus pénétrés de notre identité nationale. Comme l'indique un observateur: «Le Canada est apparu comme une nation de plein droit, convaincue de sa propre identité et de sa place sur la scène internationale, au même titre que les autres nations souveraines»**. Au cours des années 1920 et 1930, nous avons lutté pour nous faire accepter sur la scène internationale. Nous nous y trouvions désormais de plein pied, et les responsables et les spécialistes de la politique extérieure ont été amenés à se demander ce que nous y faisons et dans quel but. Les

* McGeorge Bundy, «The End of Either/Or», *Foreign Affairs*, 45, 1967, p. 189.

** Edward McInnis, «A Middle Power in the Cold War» dans l'ouvrage *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*, Durham, Duke University Press, 1960, p. 143.

photographies de Mackenzie King blotti entre les dirigeants britanniques et américains, lors des conférences qui ont eu lieu pendant la guerre, nous laissaient entrevoir «ce que faisait» là le Canada. Nous étions une puissance moyenne axée à la fois sur les États-Unis et la Grande-Bretagne dans le monde Atlantique. Mais le «pourquoi» ne se résumait pas à cela.

En 1947, le nouveau secrétaire d'État, Louis Saint-Laurent, a défini les principes qui devaient guider nos pas dans ce monde nouveau. Ces principes étaient les suivants: unité nationale, liberté politique, respect du droit dans les affaires nationales et internationales, valeur de la civilisation chrétienne et acceptation de la responsabilité internationale du Canada en maintenant la conception de son rôle dans les affaires internationales*.

Nous avons laissé derrière nous notre identification étroite avec la Grande-Bretagne et ses préoccupations, mais nous n'étions pas plus prêts qu'aujourd'hui à accepter de faire partie d'une région américaine, et nous recherchions et assumions un rôle international en saisissant les chances qui se présentaient d'elles-mêmes, à l'intérieur de l'ONU et de son système, au sein de l'OTAN, à la Cour internationale, par l'intermédiaire du Plan Colombo, à Suez et pratiquement partout où il fallait maintenir la paix. Le monde avait besoin d'un «homme à tout faire international», et nous jouions ce rôle. Par ailleurs, nous étions fiers de ce rôle et de notre service extérieur.

En cette année de festivités que fut 1967, le commentaire publié par l'*Economist* au sujet du rôle joué par le Canada dans le monde, résume bien toute l'importance de ce rôle au cours des 15 années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale:

Si le Canada se retirait de la scène internationale... il ne serait pas le seul à y perdre. La communauté des nations a appris qu'elle a besoin d'un Canada actif: à titre d'intermédiaire dans les conflits du Commonwealth et, plus généralement, dans les conflits qui opposent les vieilles puissances impériales et leurs anciennes colonies; en tant qu'élément modérateur de la disproportion des forces entre l'Amérique et l'Europe dans le monde Atlantique; enfin, en tant que participant désintéressé mais non insensible aux projets basés sur un difficile consensus international†.

Il n'en reste pas moins que ces commentateurs londoniens avaient sept ans de retard. En 1960, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Howard Green, déclarait à la Chambre des communes qu'il était temps «d'abandonner l'idée que le rôle du Canada dans les affaires mondiales est celui d'un “honnête courtier”»††.

* Le très honorable Louis St-Laurent «The Foundation of Canadian Policy in World Affairs», le 13 janvier 1947 (ministère des Affaires extérieures, Déclarations et discours N° 47/2).

† Cité dans Peter C. Dobell, *Canada's Search for New Roles, Foreign Policy in the Trudeau Era*, Londres, Oxford University Press, 1972, p. 2.

†† L'honorable Howard C. Green, «Opinion canadienne sur les problèmes internationaux actuels», déclaration à la Chambre des communes, le 10 février 1960 (ministère des Affaires extérieures, Déclarations et discours N° 60/11).

On mettra un certain temps à accepter cette réalité, mais c'était la fin d'une époque.

Le service extérieur

Au cours de cette période, le service extérieur canadien était à peu près organisé selon les mêmes principes que de 1927 à 1939. De manière générale, les simples exécutants des programmes à l'étranger, avant tout mais non exclusivement, les membres du service d'immigration, n'étaient même pas considérés comme faisant partie du «service extérieur». Ils n'avaient aucun statut diplomatique et, souvent, travaillaient dans des bureaux situés en dehors des ambassades et des hauts commissariats. Les membres du Service des délégués commerciaux s'étaient vu accorder le statut diplomatique et, à ce titre, étaient considérés comme des agents du service extérieur. Toutefois, ni le ministère des Affaires extérieures (ni eux-mêmes d'ailleurs) ne les considéraient comme faisant partie du même club. Chaque groupe avait son propre travail.

Lors de cette période de formation, les orientations diverses des différents éléments du service extérieur étaient compréhensibles, compte tenu du manque de maturité du service et du fait que la politique extérieure du Canada elle-même devait être orientée en fonction de ses intérêts directs à l'étranger, de l'importance accrue du Canada dans le monde et des questions plus globales qui préoccupaient le monde. Le ministère des Affaires extérieures s'occupait avant tout des fonctions diplomatiques classiques qui consistaient à élaborer des conseils de politique et à coordonner les relations extérieures, tandis que sa participation au niveau de l'exécution était limitée à ses propres responsabilités, telles que l'administration des programmes consulaires et des programmes d'information. Il se préoccupait de traduire dans la pratique le sentiment des Canadiens, qui se considéraient comme les seuls en mesure de résoudre les problèmes du monde, et de servir de conscience à la planète.

C'était là une tâche étourdissante pour un service extérieur, quel qu'il soit, et d'autant plus pour une organisation qui n'en était qu'à ses premiers pas. De toute évidence, de tels antécédents préparaient mal à la succession de tâches souvent peu glorieuses qui l'attendaient au cours des décennies suivantes.

De 1960 à 1981

La portée et le contenu des relations internationales

Si le monde, entre 1945 et 1960, était bipolaire, la période se situant entre 1960 et 1981 a déjà vu l'ascension et la désuétude d'un autre modèle: le pouvoir «pentapolaire» ainsi que d'autres tentatives visant à expliquer le flux et le reflux souvent incompréhensibles du pouvoir et de ses éléments déterminants. On en est venu à se persuader qu'il était futile de faire des déclarations définitives au sujet du pouvoir. Nous sommes maintenant dans une situation permanente caractérisée par James Eayrs, lors du Colloque sur le rôle du service extérieur, comme étant celle de «l'évanescence du pouvoir».

Immédiatement après la guerre, la scène mondiale comprenait un certain nombre d'acteurs relativement stable et peu élevé. Même en 1960, le nombre des membres de l'ONU n'était que de 99. Aujourd'hui, toutefois, le service extérieur doit tenir compte des intérêts de 155 membres de l'ONU, et ce nombre continue d'augmenter. En outre, cette croissance provient pour une bonne part de l'apparition d'États qui ne répondent absolument pas aux définitions classiques. Cette évolution «a donné lieu à l'apparition, ces dernières années, d'un pays indépendant regroupant moins de 7 000 personnes occupant un îlot isolé du Pacifique pas plus grand qu'une [ferme canadienne de bonne taille], d'une république des Antilles dont la population tout entière ne parviendrait pas à remplir le [Stade olympique de Montréal] et dont le premier envoyé auprès de l'Organisation des États américains était un ressortissant étranger à la pige ayant le même pouvoir de vote que les États-Unis, et d'un petit royaume de l'Asie qui ne nomme des ambassadeurs qu'auprès de deux gouvernements étrangers, mais qui est membre à part entière des Nations Unies depuis 1971»*. Le département d'État américain prévoit qu'il y aura bientôt 50 nations souveraines ayant des populations inférieures à 100 000 habitants, et que la communauté internationale comptera bientôt plus de 200 États. Mais l'on ne peut pas purement et simplement les ignorer en raison de leur petite taille. Le phosphate de Nauru, la situation stratégique des Maldives et la contribution de Malte au débat sur le droit de la mer n'en sont que trois exemples.

Le tiers monde est lui aussi un acteur «nouveau». Il existait déjà auparavant, mais il jouait le jeu des deux autres. Aujourd'hui, cependant, le tiers monde est un élément important des calculs des deux autres, parce qu'il est en grande partie organisé en États souverains entretenant avec l'extérieur et les uns avec les autres un nombre pratiquement infini de relations; parce que son étendue géographique lui confère une énorme importance stratégique et économique; par le simple poids du nombre; enfin, parce que nombre de ses membres refusent de s'aligner sur l'un ou sur l'autre des deux vieux blocs.

À cette prolifération des acteurs vient s'ajouter l'augmentation du nombre des institutions et des organisations multilatérales: l'apparition des organisations supragouvernementales et des blocs économiques et politiques régionaux; les mouvements nationalistes très en évidence, tels que l'OLP; la multiplicité des entreprises transnationales dont le nombre et le pouvoir ne peuvent être déterminés, et les coalitions transnationales de type non gouvernemental regroupant des institutions et des particuliers, telles que Greenpeace et Amnesty internationale. L'Annuaire des organisations internationales de l'ONU dresse la liste de plus de 10 000 groupements de ce type, reconnus par le Conseil économique et social, qui vont du Commonwealth à la Communauté d'échange internationale sur les algues marines. La liste des acteurs n'en est pas terminée pour autant. Si l'on y rajoute le nombre croissant d'institutions gouvernementales qui représentent, pour chaque pays, autant de tribunes

* Elmer Plischke, «Proliferating International Community and Changing Diplomatic Representation», dans l'ouvrage *Modern Diplomacy: the Art and the Artisans*, Elmer Plischke, éd., Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979, p. 92.

internationales qu'il peut se permettre de posséder, on s'aperçoit clairement que la scène internationale ne constitue plus un univers prévisible lorsqu'il s'agit d'élaborer et de mettre en pratique la politique extérieure.

La prolifération des acteurs au cours de cette période a été encore renforcée par la complexité croissante des problèmes qui ne pouvaient plus être traités selon le principe simple de l'alternative en vigueur jusqu'alors. L'ordre du jour international des années 1960–1980 portait sur des questions qui opposaient l'Est et l'Ouest, le Nord et le Sud, l'Est et l'Est, l'Ouest et l'Ouest, le Sud et le Sud ou, enfin, le Nord et le Nord.

La question de la paix et la sécurité reste primordiale, mais la perception que la paix mondiale est tout aussi impossible que la guerre mondiale en atténue le caractère urgent. L'objectif de la reconstruction économique (en faisant référence pour la forme au développement économique) a été remplacé par des tentatives de règlement de l'interdépendance économique, d'une part, et, d'autre part, par l'affirmation que l'ordre économique international doit être réformé.

Chaque génération pense que celle qui l'a précédée vivait dans un monde plus simple, et il est probable qu'elle ait raison. Il est impossible de déterminer exactement le jour ou même l'année de ce changement, mais il n'en reste pas moins que la période de 1960 à 1980 a préparé, à l'intention du service extérieur des dix ans à venir, un ordre du jour international beaucoup plus vaste et plus complexe que celui qu'a dû affronter la génération de l'après-guerre.

Dans l'ordre du jour actuel figurent des expressions qui n'étaient pas couramment utilisées avant 1960 et des points qui, si tant est qu'ils aient existé, n'étaient pas jugés «internationaux». Parmi ceux-ci, les pluies acides et les différentes formes de pollution atmosphérique, l'exploitation de l'espace et du fond des mers qui, jusqu'alors, semblaient relever davantage du royaume de Jules Verne que de la compétence des ministères des affaires étrangères, et les droits et les libertés fondamentales de la personne. Ces différentes questions, en soi déjà complexes, sont encore compliquées du fait de leur interdépendance croissante, qui fait que parfois une solution paraissant tout à fait s'adapter à un problème ne peut être mise en pratique en raison de ses répercussions dans d'autres domaines.

L'accent mis sur le rôle, sinon la règle, du droit dans les affaires internationales et la liste croissante des problèmes juridiques internationaux constituent une nouvelle dimension: droit de la mer, droit des traités, droit de l'espace, terrorisme et détournements d'avions, communications et droits de la personne.

La période de l'après-guerre s'est caractérisée, du moins dans le groupe des nations qui comprend le Canada, par la confiance vis-à-vis de la grande institution multilatérale qu'elles ont créée, les Nations Unies, et par un sentiment d'enthousiasme et d'euphorie ayant présidé à la constitution de nombreuses autres. Aujourd'hui, la confiance, l'enthousiasme et l'euphorie ont fait place à la constatation que les Nations Unies n'ont pas réussi à devenir ce que l'on avait souhaité pour elles et, quotidiennement, on est aux prises avec la difficulté de les faire fonctionner, elles et les autres organisations que l'on a vu apparaître au cours de cette période. En outre, il nous faut faire face à des

constellations d'autres États qui, parfois, nous excluent et dont le jeu des alliances change d'un problème à l'autre.

La poursuite des relations internationales

Jusqu'en 1960, les ministères des affaires étrangères restaient les principaux acteurs sur la scène internationale, mais ils ont subi par la suite un déclin. À mesure que s'intensifiait l'intervention du gouvernement dans des domaines de plus en plus variés, l'ordre du jour international était devenu si chargé que les ministères des affaires étrangères avaient dû accepter la participation croissante d'autres fonctionnaires dans les affaires internationales. Cette participation accrue à l'élaboration de la politique extérieure a amené une démocratisation. Sur la scène nationale, les groupements d'intérêts, les particuliers, les hommes d'affaires, les groupes d'intérêts régionaux et les gouvernements provinciaux n'en seront plus exclus. Sur le plan international, toute une couche nouvelle d'organisations non gouvernementales, s'intéressant à tous les domaines, des relations commerciales aux droits de la personne, ne seront plus laissées de côté.

Nous ne prétendons pas que tout cela soit apparu après 1960. Nous affirmons cependant que l'orientation de la diplomatie en a été radicalement modifiée. Les règles des échanges diplomatiques ne sont plus universellement respectées et les diplomates de carrière eux-mêmes n'en sont plus le pivot central.

Les règles du jeu ont aussi changé à d'autres points de vue. Pour des raisons qui vont de la rapidité des transports aériens modernes à la complexité des problèmes, le diplomate situé sur place est de plus en plus supplanté, du moins lorsque les négociations parviennent à déboucher, par l'arrivée sur la scène de hauts fonctionnaires ou de politiciens venus de la métropole. Toutes les rencontres, allant des réunions au sommet jusqu'à celles des échelons les plus bas, ont toujours fait partie de la diplomatie, mais aujourd'hui les contacts au plus haut niveau sont de plus en plus la règle et de moins en moins l'exception.

Il ne faut pas surestimer les conséquences de la révolution des communications sur la diplomatie, mais il faut aussi se garder du contraire. La présentation instantanée, et aujourd'hui visuelle, des nouvelles sur de grandes distances peut menacer la crédibilité des comptes rendus diplomatiques et remettre en cause leur utilité. Par contre, le rôle du diplomate peut aussi en sortir renforcé. L'ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg, M. D'Iberville Fortier, précise:

La révolution contemporaine des communications a manifestement frappé la pratique de la diplomatie de plein fouet. On a affirmé qu'elle en a modifié la substance et transformé le diplomate en un simple exécutant. L'évolution nous semble en réalité plus nuancée, voire même en sens inverse. Cette révolution a en effet transformé les relations internationales elles-mêmes et rendu ainsi la tâche du diplomate plus complexe et plus nécessaire*.

* D'Iberville Fortier, «La révolution des communications. A-t-elle tué la diplomatie?», discours prononcé devant le Club des relations internationales de l'université de Montréal, le 7 mars 1981.

Cette révolution a par ailleurs amené la profusion de données qui menace parfois de submerger les conseillers et les responsables de l'élaboration des politiques.

Au cours de l'après-guerre, la diplomatie partait du principe que les objectifs pouvaient être atteints, que les problèmes pouvaient être résolus et que les idéaux pouvaient être réalisés. Aujourd'hui, la diversité et la complexité des problèmes sont si grandes et l'interaction des différents acteurs si kaléidoscopique, que les diplomates de carrière ont bien de la chance s'ils peuvent encore conserver l'espoir de pouvoir simplement administrer les relations internationales.

Le Canada et le monde

Au cours de cette période, le service extérieur du Canada a dû faire face non seulement à un ordre international modifié, mais aussi à des changements dans le pays, à une évolution des intérêts qu'il représente ainsi qu'à des modifications survenues dans le service lui-même et dans l'organisation du gouvernement dont il fait partie. L'importance relative du Canada central a diminué, et l'on a dû tenir compte d'une nouvelle configuration des intérêts régionaux. Les pouvoirs politiques et économiques du gouvernement fédéral ont décliné par rapport à ceux des provinces, et ces dernières sont apparues de plein droit sur la scène internationale. Le Canada a accepté, bien qu'à des degrés divers, son caractère bilingue et biculturel. Il a adopté, en ce qui a trait à son développement économique, des positions nationalistes qui ont amené de nouvelles complications dans ses relations internationales.

L'intensité avec laquelle nous avons scruté notre identité nationale au cours des vingt années qui viennent de s'écouler est aussi importante que toute autre considération. Notre quête interminable nous a amenés à lancer de grandes enquêtes dans presque tous les domaines de notre vie nationale et à parvenir à un degré d'introspection que n'auraient pu imaginer les internationalistes de l'après-guerre. Nous avons une idée maintenant de ce que nous sommes; elle reste à définir et elle est à certains égards négative mais pleine de promesse. L'un des principaux éléments de notre image personnelle, c'est que nous savons survivre; nous pouvons faire face à nos divisions et à nos limites.

Notre approche de la scène internationale a été implicitement moulée par ces circonstances, mais le changement s'est fait aussi de manière explicite. Cette période est encadrée par l'appel du premier ministre Diefenbaker, demandant que l'on déplace 15% de notre commerce avec les États-Unis vers le Royaume-Uni, et la déclaration du gouvernement actuel qui affirme que notre politique extérieure s'inspirera dorénavant du principe du «bilatéralisme plus concentré». Entre ces deux points de repère, s'étale toute une litanie de mots d'ordre éculés et d'objectifs abandonnés ou dépassés. Toutefois, une remise en question survenue au cours de cette période continue à faire sentir ses effets.

Notre examen de conscience national s'est répercuté dans nos relations internationales avec la publication, en 1971, de l'ouvrage *Politique étrangère au service des Canadiens*. Les bases de la politique extérieure canadienne y étaient redéfinies officiellement pour la première fois depuis que M. Louis

Saint-Laurent avait exposé les grands principes la régissant. Au lieu des cinq grands principes antérieurs (unité nationale; liberté politique; règne du droit; valeur de la civilisation chrétienne; acceptation de notre responsabilité internationale à la hauteur de notre conception de notre rôle international), le gouvernement Trudeau a cherché à adapter une conception pragmatique de nos relations extérieures conforme à la conviction du premier ministre selon laquelle nos attentes relativement à l'influence du Canada à l'étranger étaient irréalistes. Les grands principes sont devenus alors les suivants: croissance économique; justice sociale; qualité de la vie; paix et sécurité; souveraineté et indépendance; enfin, harmonie du milieu naturel. En outre, un grand principe directeur est venu se superposer à l'ensemble: nos intérêts étrangers devaient être considérés comme le prolongement de nos intérêts nationaux.

Ce réexamen nous a permis d'adapter nos relations à l'ensemble du monde, mais il ne cherchait même pas à définir quels étaient les principes qui devaient orienter nos relations les plus importantes, celles avec les États-Unis. Pourtant, l'une des différences les plus marquantes entre l'attitude internationale du Canada après la guerre et celle des années 1960 et 1970 concerne nos relations avec les États-Unis. La nature de nos relations avec ce pays au cours de la première période était celle de «partenaires spéciaux»*. En 1980, elle se caractérisait par le «détachement et la diversification».

Après la guerre, nous étions parmi les puissances moyennes ayant le plus d'importance, et davantage selon certains. M. V.M. Molotov affirmait à M. Lester Pearson en 1955 que l'on enseignait aux enfants de l'Union soviétique que le Canada était une «puissance mondiale». Depuis lors, nous en sommes venus à nous considérer comme ne représentant pas tout à fait une puissance moyenne, comme l'indique clairement la réaction du premier ministre Trudeau lors d'un autre voyage en Union soviétique:

Je suis assez surpris de voir jusqu'à quel point [les dirigeants soviétiques] sont prêts à nous traiter en grande puissance . . . Je me tue à leur dire, non, nous ne sommes qu'une puissance modeste; nous ne voulons pas donner le change et prétendre dans nos relations avec vous que nous sommes une grande puissance. Vous savez ce que je dis toujours dans ces cas-là, que le Canada a voulu trop en faire en matière de politique extérieure au cours des années ayant suivi la guerre et que nous nous intéressons maintenant à ce qui est bon pour le Canada sans chercher à faire de la politique extérieure . . . En d'autres termes, nous ne cherchons pas à déterminer le cours des événements extérieurs; nous cherchons simplement à faire en sorte que notre politique extérieure appuie notre politique nationale**.

En 1980, certains signes indiquaient que nous tournions de nouveau nos regards vers l'extérieur, mais la nation qui agissait ainsi était très différente de

* Peyton V. Lyon et Brian W. Tomlin, *Canada as an International Actor*, Toronto, MacMillan of Canada, 1979, p. 56.

** Bureau du premier ministre, transcription d'une entrevue enregistrée au cours du voyage entre Leningrad et Ottawa, le 28 mai 1971.

celle qui s'était aventurée dans cette voie au cours des années 1940 et 1950. «La puissance moyenne a vieilli, elle est devenue plus sceptique concernant ses moyens et ses capacités de réalisation. L'heure est à l'introspection*.»

Le service extérieur

Le cadre national dans lequel opère le service extérieur a bien changé. Le réexamen national que l'on trouve dans *Politique étrangère au service des Canadiens* a entraîné le rejet exprès du rôle ayant conféré au service extérieur une telle stature sur le plan international. On est alors entré dans une ère où le service extérieur estimait que ses activités n'étaient justifiées que si l'on pouvait les juger rentables dans quelque «grand livre» mythique conservé à Ottawa. Toutefois, ce n'était pas là la seule remise en cause ni le seul changement.

Les réexamens et les réformes ont touché toutes les activités et toutes les institutions du gouvernement au cours des 20 dernières années, et le service n'a pas fait exception. Comme toute la bureaucratie fédérale, il a été ballotté au gré de tous les vents du changement qui soufflent sur le monde éphémère des théories administratives et des pratiques de gestion. Mais l'on peut ajouter, dans le cas du service extérieur, qu'il a dû non seulement subir toutes les grandes bourrasques, mais aussi se courber à la moindre brise.

Alors que les théoriciens s'affairaient, les constructeurs et les rénovateurs se mettaient à l'ouvrage. Au début de cette période, l'aide au développement international était acheminée par l'intermédiaire du Bureau de l'aide extérieure, qui occupait un étage et demi d'un petit immeuble d'Ottawa. En 1980, l'ACDI occupait à elle seule un bâtiment tout entier de l'autre côté de la rivière des Outaouais à Hull, employait 1 000 fonctionnaires chargés de superviser les activités de 550 contractuels sur le terrain, dépensait plus d'un milliard de dollars par an et se trouvait séparée, diront certains, du reste de la direction du service extérieur, par bien davantage que quelques kilomètres de rues et de ponts de la région de la capitale nationale.

En 1960, aucun agent du service extérieur n'était mandaté officiellement pour s'occuper des questions d'immigration. Il n'y en a pas non plus en 1981 mais, dans l'intervalle, un service diplomatique tout entier, chargé spécialement de ce rôle, a été mis sur pied puis dispersé.

Le ministère des Affaires extérieures a pris une telle ampleur et une telle complexité qu'une grande entreprise d'imprimerie chargée de la production d'un livre sur les ministères des affaires étrangères du monde a décidé que la publication de son organigramme dépassait ses possibilités.

La classification, la description et la qualification des tâches ont subi modification sur modification. Les fonctions d'administration ont été confiées à une catégorie d'agents spécialisés, puis transférées à des généralistes du service extérieur, puis restituées aux spécialistes. On a amorcé l'intégration du service extérieur, pour l'arrêter lorsque tous les groupes de soutien ont été ramenés au

*John Holmes, *Canada: A Middle Aged Power*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1976, p. 54.

sein des Affaires extérieures. Le dernier vent du changement est celui de la consolidation du service extérieur.

En substance, la consolidation revient à faire en sorte que le ministère des Affaires extérieures soit responsable de la prestation de tous les programmes de l'État à l'étranger. Cette opération doit être réalisée par l'entremise d'un service extérieur unique et unifié qui doit être administré sous les auspices d'un comité interministériel dont le rôle est de s'assurer que le régime d'administration du personnel appliqué au service extérieur est conçu de telle manière qu'il corresponde aux exigences de programme des quatre ministères intéressés au service extérieur. Ces derniers sont définis comme étant le ministère des Affaires extérieures, celui de l'Industrie et du Commerce, la Commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration, et l'Agence canadienne de développement international. À la suite de la consolidation, tous les fonctionnaires travaillant à l'étranger le feront sur des postes dotés par le ministère des Affaires extérieures.

Toutefois, l'une des branches du service extérieur va conserver une existence quasi indépendante, même si ce n'est que sous une forme tronquée. Le Service des délégués commerciaux (SDC) doit en effet conserver son identité propre au niveau «opérationnel», c'est-à-dire pour les postes du SDC dont la classification est inférieure au niveau du nouveau groupe de la gestion (SM/EX). La décision de conserver un SDC tronqué a été prise en tenant compte largement du fait que si l'on se débarrassait complètement du SDC, certains secteurs du monde canadien des affaires soulèveraient un tollé de protestations.

La consolidation ne modifie pas les responsabilités des différents ministères intéressés au service extérieur en matière d'élaboration des politiques dans leurs propres domaines et de mise au point des programmes chargés de mettre en pratique ces politiques. C'est l'exécution de ces programmes qui est confiée aux Affaires extérieures. La consolidation avait pour but d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des opérations du gouvernement canadien à l'étranger. Ce projet ne prenait pas en compte l'élément politique du rôle du service extérieur et ne modifiait pas l'organisation du secteur de la politique extérieure, si l'on excepte la fonction d'administration du personnel. À la suite de cette décision en faveur de la consolidation, la direction extérieure de la CCEI a fusionné avec le ministère des Affaires extérieures.

La situation à Ottawa, dans son ensemble, a évolué au cours de cette période. Le service extérieur a dû s'adapter à la reprise en main de la politique extérieure par le premier ministre, mais il se disputait maintenant l'attention de ce dernier avec les conseillers politiques de son bureau et de ceux du Bureau du Conseil privé. Comme tous les autres ministères, il devait faire face à un système de comités ministériels et à un régime d'administration des dépenses qui non seulement constituaient une nouveauté par rapport à 1960, mais encore semblaient se développer constamment. Enfin, le service extérieur s'est trouvé en présence de ministères nouveaux ou renouvelés, ayant de nombreux intérêts à l'étranger et possédant souvent leurs propres sections de relations internationales qui, parfois, se préoccupaient moins de faire passer leurs intérêts propres dans notre politique extérieure que de se doter d'une structure faisant double emploi avec celle des Affaires extérieures.

Des efforts ont été faits tout au long de cette période pour institutionnaliser la coordination de nos relations internationales. En grande partie à la suite de l'exercice d'intégration du début des années 1970, un comité interministériel sur les relations extérieures a pu être établi et ce groupe a par la suite été remplacé par un comité composé des sous-ministres dont les ministres sont membres du Comité sur les affaires extérieures et la défense. Parallèlement, les Affaires extérieures ont cherché à se faire reconnaître en tant qu'organisme central ayant un mandat chapeautant celui des autres ministères, semblable à celui du Bureau du Conseil privé, du ministère des Finances, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique.

L'évolution du service extérieur l'amène aujourd'hui à représenter nos intérêts dans 165 pays et au sein de plus de 20 organisations internationales. Il entretient 119 missions à l'étranger employant plus de 1 800 Canadiens (et 2 600 recrutés sur place) appuyés par plus de 1 500 fonctionnaires à Ottawa aux seules Affaires extérieures. Ces chiffres ne tiennent pas compte des 1 000 employés de l'ACDI, des employés d'I&C qui appuient le travail du Service des délégués commerciaux, des membres de la CCEI qui soutiennent le programme d'immigration et des fonctionnaires employés dans les services établis par 12 autres ministères pour assurer leurs activités internationales.

Le service extérieur administre des programmes bien définis à l'intention de 15 ministères et fournit un soutien à toutes les activités extérieures des autres ministères, quels qu'ils soient. Il consacre 50% de ses crédits d'exploitation à ces dernières, environ 18% à ses deux programmes distincts d'aide consulaire et d'activités régissant la culture et l'information, et environ 31% aux relations avec les autres gouvernements et les institutions intergouvernementales*. Autrement dit, sur chaque dollar dépensé, près de 69 cents sont consacrés à l'élément «opérationnel» de son rôle et 31 cents à l'élément «politique». La consolidation donnera lieu à une affectation des ressources encore plus marquée en faveur de l'administration des programmes.

Le service extérieur actuel: quelques conclusions

Le rôle du service extérieur est largement immuable. Depuis sa création, celui-ci est notre voie de communication officielle avec l'étranger et il reste à l'heure actuelle le point de rencontre, au niveau gouvernemental, entre le Canada et le reste du monde. Pour jouer ce rôle, le service extérieur a toujours exécuté et continue à remplir trois fonctions essentielles: la conduite des opérations à l'étranger, la coordination des relations extérieures et la prestation de conseils en matière de politique.

Au départ, les opérations étaient exécutées à l'intérieur d'un cadre politique et, aujourd'hui, la situation reste essentiellement la même, bien que les objectifs de la politique aient été élargis et que les décideurs soient tous canadiens. La prééminence d'une fonction particulière, l'importance accordée à l'un ou l'autre des éléments du rôle du service extérieur ont évolué au cours des années avec le Canada. L'accent a changé plusieurs fois, en commençant par

* Se reporter au Tableau 23 de *Le service extérieur actuel* qui suit ce rapport interne.

l'importance accordée pendant les premières années aux opérations à l'étranger, et principalement à l'immigration et au commerce, jusqu'à l'insistance sur les conseils de politique pendant la guerre et l'après-guerre. Toutefois, quels qu'aient été les événements privilégiés, le rôle du service extérieur n'a jamais changé.

Les relations internationales se sont effectivement modifiées. Non seulement le nombre des acteurs a augmenté, en ce sens qu'il y a beaucoup plus de nations aujourd'hui sur la scène internationale, mais les intérêts de chacune peuvent aussi être communiqués, et le sont très souvent, par l'intermédiaire de tribunes d'une variété déroutante. En outre, les ensembles de liens bilatéraux qui sous-tendent le réseau des relations internationales de chaque pays doivent de plus en plus trouver leur expression dans des forums multilatéraux. Les problèmes ne peuvent plus être compartimentés ni, même de loin, apparaître très simples. Souvent, la plus grande des victoires semble être de réussir à ne pas aggraver le problème, les solutions apparaissant impossibles.

Les diplomates eux-mêmes ne constituent qu'un groupe d'acteurs parmi d'autres et ils ne bénéficient pas d'une position privilégiée. Les responsables et les hauts fonctionnaires choisissent très souvent de parler en leur nom propre et, bien que le monde dans lequel opèrent les diplomates se soit rétréci, les forces de compression menacent de déborder ceux qui doivent s'en occuper.

Les modifications de la portée, du contenu et de la poursuite des relations internationales ont alourdi la tâche du service extérieur en rendant son travail plus complexe et plus déroutant, mais les changements survenus à Ottawa ont entraîné eux aussi des répercussions au moins aussi grandes. Tandis que la scène, à Ottawa, était dominée au cours de l'après-guerre par un petit groupe de mandarins relativement homogène, parmi lesquels les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures avaient une place de choix, on trouve aujourd'hui une bureaucratie complexe et étendue qui obéit à un ensemble de règles toutes nouvelles rédigées dans le vocabulaire des «sciences de la gestion» étranger aux disciplines qui, traditionnellement, constituaient la formation des membres du service extérieur.

Le service extérieur du Canada a dû s'adapter. Le petit groupe compact d'antan qui regroupait des gens venus d'horizons similaires n'existe plus. On a vu apparaître une vaste bureaucratie axée sur le ministère des Affaires extérieures et d'autres changements sont intervenus, qui ne sont pas toujours mauvais. La composition du service s'est démocratisée, elle est devenue, à tout le moins, plus représentative des deux grandes communautés linguistiques et on y trouve des femmes autres que celles qui sont exceptionnelles ou symboliques. Le service doit maintenant représenter une gamme variée d'intérêts et faire face à d'autres représentants de ces mêmes intérêts.

Tous ces changements ont été d'envergure, mais ils n'ont modifié ni le rôle du service ni ses fonctions de base. Ils ont créé une situation obligeant le service extérieur à s'adapter à des priorités nouvelles. La prééminence des fonctions purement diplomatiques et politiques qui a caractérisé notre service extérieur entre 1945 et 1960 n'était due qu'à une époque et à des circonstances particulières, et a été remplacée par de nouvelles préoccupations. L'ordre du jour international actuel est dominé par des questions techniques et interdépendantes qui exigent un niveau élevé de spécialisation fonctionnelle et qui, pour la

plupart, ont des implications économiques. La technique a ouvert nécessairement la voie au changement dans nombre de domaines traditionnels de la diplomatie.

Voilà que le service extérieur d'aujourd'hui met de nouveau l'accent sur l'exécution des programmes, sur les opérations extérieures. On y trouve des préoccupations traditionnelles telles que le commerce et l'immigration, et de nouvelles activités dans les secteurs de l'aide, de l'énergie et de l'environnement. Son rôle de coordination d'un grand nombre de programmes divers à l'étranger qui émanent d'une multitude de sources nationales est un peu plus nouveau. Enfin, le service extérieur conserve son rôle consultatif en matière d'élaboration des politiques, mais celui-ci n'est plus aussi prééminent.

Le rôle et les fonctions du service extérieur restent essentiellement les mêmes, la réalité objective subsiste mais il nous reste à examiner la réalité subjective, c'est-à-dire les perceptions.

Perspectives sur le service extérieur

Vu de l'extérieur

Les participants au Colloque sur le rôle du service extérieur n'ont pas contesté que ce rôle était double et qu'il portait à la fois sur l'élaboration des politiques et l'administration des programmes. Ceci étant posé, ils ont préféré choisir d'examiner le mandat, c'est-à-dire le travail, du service extérieur. Le meilleur essai de définition du rôle du service qu'ils soient parvenus à élaborer était le suivant: «Développer des relations internationales productives qui contribueront au développement économique du pays et à l'amélioration de la qualité de la vie au Canada». Cette définition partait du désir de définir le mandat actuel du service et d'expliquer les changements survenus depuis que l'internationalisme de Pearson n'est plus le moteur de nos relations internationales.

Il est intéressant de noter que la discussion du rôle et de la fonction du service au cours du colloque a porté presque exclusivement sur la politique extérieure. Il a été admis de façon implicite qu'il appartenait au service extérieur de mettre en œuvre cette politique, même si l'on ne s'entendait pas sur ses fondements. Certains participants ont soutenu que, de même que notre politique extérieure doit refléter les valeurs de base de la société, le service extérieur doit être fondamentalement représentatif de notre société. On s'accordait aussi à reconnaître que l'un des grands changements concernant la fonction du service extérieur vient du fait que les considérations économiques sont devenues aussi importantes, sinon plus, que les préoccupations politiques.

Deux raisons ont été avancées pour expliquer le malaise du service extérieur actuel. La première, c'est que la politique extérieure et la politique nationale ne concordent pas toujours. Les agents du service extérieur ont donc de la difficulté à rapprocher ce qu'ils font de ce qu'ils conçoivent comme étant les véritables intérêts canadiens. En second lieu, et cela nous ramène au premier point, les agents du service extérieur sont démoralisés parce que personne ne semble éprouver la nécessité d'attribuer des priorités à leur travail

sur le terrain. Cette deuxième opinion n'était pas partagée par tous les participants, certains d'entre eux soutenant qu'une grande partie du travail du service extérieur ne peut pas être définie et programmée, parce qu'elle est dans 80% des cas une réaction.

Une autre raison avancée pour expliquer les difficultés du service extérieur d'aujourd'hui revient à dire que nous cherchons tout simplement à en faire trop et que nous voulons être présents un peu partout, sans vraiment savoir pourquoi nous y sommes. Il a été proposé que le service extérieur aurait avantage à s'en tenir aux régions dans lesquelles les liens non gouvernementaux sont faibles et à laisser la conduite générale de nos relations, en Europe, par exemple, au monde des affaires et à d'autres responsables. Cette idée a été avancée en réponse à une remarque affirmant qu'une part non négligeable des relations qu'entretient le Canada, en particulier avec le monde développé, sont de nature non gouvernementale et n'exigent pas véritablement que le service extérieur joue un rôle.

L'opinion des clients du service extérieur constitue un deuxième type de «perspectives de l'extérieur», et l'on trouve parmi ceux-ci les autres ministères du gouvernement, les gouvernements provinciaux et le secteur privé, qui s'intéressent tous au travail effectué par le service extérieur. Les clients sont généralement satisfaits de la qualité des services reçus, même s'ils ne sont pas sûrs que des ressources suffisantes soient affectées aux questions vraiment importantes telles que les nouvelles composantes des relations Canada-États-Unis et la promotion du commerce de nouveaux produits et services ou des échanges avec des partenaires autres que l'Europe et les États-Unis. Par ailleurs, les représentants de secteurs plus techniques du gouvernement ou de l'industrie estimaient que les membres du service extérieur chargés de veiller sur leurs intérêts particuliers devaient recevoir une formation technique spécialisée et que le service extérieur devait être plus enclin à permettre les transferts de personnel dans les deux sens avec ces secteurs.

Les représentants du monde des affaires ont réclamé le maintien d'un SDC distinct, et même le rétablissement du service commercial antérieur à la consolidation, en étayant leurs arguments par la conviction que la majeure partie des relations internationales du Canada sont axées sur les affaires, sont dirigées en fait par le monde des affaires et doivent être appuyées par une branche distincte et identifiable du service extérieur. Ce même groupe demande toutefois que *tous* les chefs de mission soient tenus d'avoir fait leurs preuves en matière d'économie et de commerce, compte tenu de l'importance des intérêts commerciaux aussi bien en ce qui concerne les conseils en matière de politique donnés par les chefs de mission qu'en ce qui a trait à leur participation à la promotion du commerce.

Les gouvernements provinciaux qui ont fait connaître leur opinion à la Commission ont fait état de l'activité et de l'intérêt croissants des provinces canadiennes relativement aux affaires internationales. Tout en reconnaissant l'intérêt des collaborations passées, les provinces ont demandé au service extérieur d'abandonner son attitude négative vis-à-vis d'elles et de reconnaître le bien-fondé des activités provinciales à l'étranger.

La presse et les différents moyens d'information se sont montrés fondamentalement bien disposés envers le service extérieur et ont fait preuve d'une

grande compréhension à la fois de ses fonctions et des conditions dans lesquelles ses membres doivent vivre et travailler. Parallèlement, on continue à relever une tendance à faire des déclarations, même dans les rapports les plus favorables et même s'il ne s'agit que de figures de style ou de dénégations, qui tendent à exagérer le style de vie du service extérieur et à donner l'impression générale d'un service de la fonction publique employant des sybarites pleins de morgue, intelligents mais quelque peu superficiels.

Vu d'Ottawa

À une exception près peut-être, il est difficile de distinguer une attitude commune d'Ottawa vis-à-vis du service extérieur. Cette exception est la nostalgie. Derrière de nombreux commentaires que nous avons entendus à Ottawa au sujet du service extérieur, même parmi les plus négatifs, il y a le désir de revoir l'époque où les affaires extérieures jouaient un rôle de premier plan. Dans certains cas, c'est plus qu'un désir, c'est un espoir et même une attente.

Voici un échantillon représentatif des opinions que nous ont communiquées quelques-uns des administrateurs de la fonction publique et du service extérieur:

- La seule fonction pour laquelle les Affaires extérieures sont irremplaçables, c'est l'élaboration de la politique extérieure; pourtant, en raison des responsabilités opérationnelles de plus en plus grandes du service, c'est le programme que l'on laisse de plus en plus «de côté». Le problème, c'est qu'une fonction qui devrait être exercée par un petit groupe de personnes particulièrement brillantes et expérimentées a été confiée à une vaste bureaucratie incapable de circonscrire les problèmes et de donner au gouvernement «les quatre ou cinq pages lisibles» dont il a besoin.
- Les Affaires extérieures n'ont plus leur place sur la scène à Ottawa parce qu'elles ont perdu de vue que ce sont des considérations économiques qui, au départ, ont amené le Canada à mettre sur pied un service extérieur, et que ces considérations restent la raison d'être fondamentale de ce service. Les politiques et les activités extérieures du Canada doivent être directement liées à notre intérêt national, et cet intérêt est axé à 90% sur les échanges et le commerce. Les questions de paix et de sécurité sont vitales, il faut qu'elles soient bien comprises et que l'on en tienne compte, mais les questions économiques doivent prendre le pas sur elles.
- La non-pertinence des Affaires extérieures sur le plan national et leur déclin viennent du fait que le ministère n'est pas parvenu à canaliser efficacement l'intérêt national. Le service extérieur doit être avant tout le prisme par lequel les actions et les politiques nationales sont reflétées et mises en relief dans nos préoccupations internationales et par l'intermédiaire duquel, à l'inverse, les considérations extérieures éclairent les questions nationales. Au

lieu de fonctionner comme un prisme, le service a perdu toutes ses caractéristiques propres, se transformant en une vitrine transparente et passive entre le Canada et le monde. On trouve encore chez les agents du service extérieur des esprits particulièrement brillants qui se penchent sur les différentes questions qui préoccupent le ministère, mais un grand nombre d'entre eux s'intéressent à des considérations géopolitiques qui n'impliquent pas nos intérêts nationaux immédiats.

- Lors de la transition entre les préoccupations «internationalistes» de l'après-guerre et les exigences actuelles de «l'intérêt national», le service extérieur a perdu le sens de sa mission. Les Affaires extérieures auraient pu continuer à jouer un rôle utile et important à Ottawa si elles avaient pu conserver en partie le sens de leur mission.
- Les Affaires extérieures semblent incapables d'utiliser efficacement leurs ressources humaines sur le terrain et de tirer partie de leurs atouts les plus importants, l'ambassadeur résident et les autres diplomates postés dans les capitales étrangères. «Ce sont eux qui peuvent dire au gouvernement ce qui se passe et qui contrôle les leviers du pouvoir, ces informations ne pouvant être glanées dans le *New York Times* et l'*Economist*.»
- D'un autre côté, la plupart des missions n'interviennent pas dans les questions de politique, non parce qu'Ottawa s'efforce de les tenir à l'écart, mais simplement parce que les relations avec le pays qui les abrite «ne sont ni multidimensionnelles ni en constante évolution». En conséquence, il est impossible que les agents qui se trouvent dans la plupart de nos missions puissent être satisfaits de leur travail, étant donné que la plupart d'entre eux lient la satisfaction dans le travail à la participation aux activités du ministère relevant des questions de politique.
- Qu'est-ce qu'un pays comme le Canada fait de 119 missions réparties dans le monde entier? «Il n'y a rien à dire des missions qui ont été créées et entretenues pour tenir compte de nos intérêts économiques, mais l'on peut se demander s'il ne faudrait pas reconsidérer notre système de représentation lorsque celle-ci découle de nos intérêts politiques: mini-missions ou régionalisation, par exemple. Une vingtaine de missions devraient être fermées. Un bon gestionnaire pourrait, sans faire de sentiment, élaborer un plan de réduction sur 10 ans et une redistribution des ressources correspondantes.» Il n'est pas raisonnable de dire que cela est impossible sur le plan politique. Le gouvernement «a déjà fait face à bien des tempêtes» et peut en affronter beaucoup d'autres.

Les opinions et les remèdes prescrits par la plupart des hauts fonctionnaires d'Ottawa sont très divers, mais la plupart d'entre eux concluent cependant que les Affaires extérieures étaient largement responsables de leurs

propres problèmes. Ils affirment que le service extérieur a renoncé inconsidérément à son rôle en matière d'élaboration des politiques sans parvenir parallèlement à bien prendre en main son rôle opérationnel. Ils font remarquer par ailleurs que le service extérieur est trop «refermé sur lui-même» et jaloux de ce qu'il considère comme ses propres intérêts. Enfin, et c'est là la critique probablement la plus sévère, tous pratiquement s'accordent à dire que le ministère des Affaires extérieures est très mal administré.

Vu par les exécutants

Les membres du service extérieur reconnaissent généralement la nature double de leur rôle et, bien qu'ils ne l'acceptent pas tous de la même façon, ils ont de plus en plus l'impression que le travail du service à l'étranger est largement axé sur les opérations et le deviendra de plus en plus. Parmi les chefs de mission chevronnés, certains regrettent d'être passés d'un poste de haut conseiller en matière de politique à Ottawa à une mission à l'étranger où l'on ne tient absolument plus compte de leur avis en matière de politique, mais ils se consolent quelque peu en reconnaissant avec réalisme le caractère inévitable de la chose. Toutefois, il leur est particulièrement difficile de constater qu'Ottawa ne semble pas saisir que les personnes sur place ont une contribution à apporter à l'élaboration des politiques. Certes, la politique extérieure peut être élaborée à Ottawa et mise en pratique par les contacts au plus haut niveau, mais, sans la participation et l'appui du service extérieur à l'étranger, elle risque de s'appuyer sur des bases fausses et d'aboutir à une impasse.

Un ambassadeur était offensé moins par son manque de participation à l'élaboration des politiques que par le fait qu'Ottawa et le gouvernement ne parvenaient tout simplement pas à l'utiliser au mieux de ses capacités maintenant qu'il était posté à l'étranger. Il a parlé de tentatives en vue d'intensifier les investissements en provenance de son pays d'accréditation rendues inutiles par l'absence d'une politique cohérente à Ottawa. Il reprochait à son ambassade de servir essentiellement d'agence de voyages au service de ministres péripatéticiens se déplaçant à l'étranger sans objectifs concertés ni planifiés, tandis que ceux qui pourraient être en mesure de réaliser quelque chose ne semblent pas capables de se déplacer.

Les plus jeunes agents du service extérieur (ASE) parviennent facilement à accepter la distinction entre politique et opérations, mais estiment qu'on n'aurait pas dû leur laisser le soin de la découvrir eux-mêmes. Ils soutiennent que cette distinction, et par la suite le type de travail qui sera généralement exigé d'eux à l'étranger, aurait dû leur être exposée clairement au moment de leur recrutement. L'impression générale que le ministère engage, dans de nombreux cas, des employés mal adaptés à leurs fonctions constitue un autre indice que le recrutement n'établit pas une bonne distinction entre politique et opérations. Il recrute trop de nouveaux agents trop bien instruits en laissant de côté des administrateurs et des dirigeants en puissance. Par ailleurs, la politique de recrutement a inévitablement affecté le moral lorsque les attentes ont été déçues.

L'incapacité de satisfaire les attentes, l'impossibilité de faire coïncider la réalité du rôle opérationnel du service extérieur à l'étranger avec l'appui donné

par Ottawa a donné à de nombreux agents du service extérieur une impression d'impuissance et d'inutilité. Un certain nombre d'entre eux auraient été d'accord avec l'agent qui a attribué ce sentiment «au manque d'utilisation du ministère par le gouvernement du Canada et au peu d'intérêt qu'accorde le cabinet à la politique étrangère».

Tout en acceptant que la prestation de programmes soit devenue l'une des principales (sinon la principale) activités du service extérieur à l'étranger, les ASE se sont demandé pourquoi le service extérieur n'avait aucune emprise sur les demandes incessantes et de plus en plus nombreuses que lui présentaient les autres ministères, et pourquoi il n'était pas habilité à les coordonner. On a avancé que la seule solution était «une consolidation totale de l'ensemble de nos opérations extérieures de façon qu'un seul ministère du gouvernement représente tous les intérêts canadiens à l'étranger [et] supervise toutes les questions qui préoccupent l'ensemble des ministères du pays dans leurs domaines propres». Un certain nombre d'ASE estimaient que «si Ottawa pouvait être au moins aussi intégré que les missions», une grande partie du problème disparaîtrait.

En soi, la consolidation a été diversement accueillie parmi les membres du service extérieur. Tout d'abord, nombre d'entre eux se sont plaints d'être mal informés au sujet de l'élaboration et de la mise en application de la consolidation. Certains soutiennent qu'ils auraient dû être consultés parce qu'il s'agit d'une mesure qui risque de bouleverser leurs possibilités et leurs perspectives de carrière. Seuls les agents du service extérieur qui s'occupent des tâches d'immigration se sont montrés véritablement enthousiastes au sujet de la consolidation. Étant donné la nature «aliénante» du travail qu'ils doivent effectuer dans de nombreuses parties du monde (tandis qu'ils s'en tiennent presque exclusivement au traitement des demandes de réunification des familles, travail qui fait très peu appel à leur jugement), ils espèrent que la consolidation leur permettra d'effectuer des tâches plus satisfaisantes. La principale crainte que nourrissent au sujet de la consolidation les agents du Service des délégués commerciaux et de l'Emploi et de l'Immigration est qu'ils relèveront de l'administration «insensible et rigide» du ministère des Affaires extérieures. Ils ne veulent pas perdre leur appartenance à des organisations qui, à l'heure actuelle, les respectent en tant qu'individus.

Les ASE soutiennent que les Affaires extérieures se sentent à la dérive et ne sont donc plus capables d'offrir une capacité de direction ou d'orienter convenablement les missions. Ils mettent cette situation sur le compte de certains événements tels que l'essor de l'information et la profusion des acteurs et des problèmes internationaux. Mais, à leur avis, la racine du mal se trouve dans la tendance chez les administrateurs de la politique extérieure d'Ottawa à jouer à l'organisme central, à chercher à agir en relation avec l'environnement d'Ottawa plutôt que de s'en tenir aux questions qui intéressent plus directement nos relations internationales.

Le ministère a non seulement exagéré son rôle sur la scène d'Ottawa, il a aussi mal présenté ce qu'il fait. Les Affaires extérieures ne constituent pas un organisme central comme les autres. Elles n'ont pas leur pouvoir et ne doivent même pas envisager d'exercer la même emprise. Elles doivent exécuter leurs fonctions de coordination et d'intégration en se servant de leurs qualités

diplomatiques, par la persuasion et la négociation ainsi que par le pouvoir de l'intelligence. Ce sont justement ces compétences qu'on laisse de côté et ces aptitudes qui sont gaspillées.

Tandis que l'on accepte le fait que les Affaires extérieures doivent «contrôler» les relations internationales, on se plaint de l'incapacité du ministère à égaler la compétence des autres acteurs sur la scène d'Ottawa. Toutefois, la majorité des personnes qui parlent de ce problème estiment qu'il s'agit de faire en sorte que les agents du service extérieur connaissent suffisamment les sujets techniques pour en parler et pour les aborder avec leur propre perspective professionnelle.

Tout en estimant que les Affaires extérieures concentrent toutes leurs énergies et toute leur attention sur Ottawa, les membres du service extérieur considèrent aussi qu'elles ont «de moins en moins de rapports avec la scène nationale». On craint que, «si ces activités ne sont pas bien orientées, le dérapage sera encore plus grand». Ce problème n'est peut-être pas toutefois entièrement attribuable aux Affaires extérieures et peut provenir «d'une identité canadienne profonde, peut-être même d'un isolationnisme canadien».

On estime aussi que le service extérieur doit opérer au milieu d'une paperasserie et d'une bureaucratie telles que son efficacité en souffre. «L'un des côtés les plus frustrants du service extérieur est l'intervention incessante des petits détails et de la bureaucratie dans tous les secteurs de notre vie à l'étranger. Nous nous sentons parfois comme Gulliver chez les Lilliputiens et nous avons peur de nous réveiller un bon matin ligotés dans de la ficelle qu'on nous aurait passée autour du corps pendant notre sommeil.»

On a l'impression que le service extérieur est devenu le jouet des conseillers en gestion. Selon un ASE: «Le jour où la première équipe de conseillers en gestion a franchi le seuil de notre ministère (en 1963, si je me souviens bien, dans le cadre de la Commission Glassco) doit être marqué d'une pierre noire. Ils n'étaient pas très nombreux, mais les groupes constituant l'avant-garde des hordes mongoles ne devaient certainement pas être imposants eux non plus lorsqu'on les apercevait pour la première fois. Aujourd'hui, moins de vingt ans plus tard, la "gestion" est devenue notre dieu.»

Cette élévation de la situation de la «gestion» semble avoir apporté avec elle un éloignement des administrateurs et des administrés, tandis que la révolution technologique semble s'être accompagnée d'une rupture des communications. Il y a un fossé dans les communications entre les missions et l'administration centrale, et pratiquement un abysse entre la direction à Ottawa et les membres du service extérieur. Nous n'avons pas étudié tous les autres services extérieurs, mais nous avons nettement l'impression que le nôtre fait partie de la minorité de ceux qui se caractérisent par un certain nombre de relations d'opposition très marquées. Les membres des autres services extérieurs auxquels nous avons parlé, qu'ils soient postés à l'administration centrale ou dans les missions, nous ont parlé d'un sentiment d'identité entre les gens qui se trouvent sur le terrain et ceux qui restent dans la capitale. Les membres de notre service extérieur parlent «d'eux» et de «nous».

Certains ASE ont parlé de crise d'identité et se sont demandé s'il existait encore un être appelé agent du service extérieur de carrière ou si «l'ASE n'était pas un fonctionnaire d'Ottawa qui vit par hasard à l'étranger». Une personne a

décrit cette crise comme étant «le sentiment chez les agents qu'ils ne sont que les reliques d'un système périmé mais qui ne va pas disparaître».

Un sentiment commun à un grand nombre d'agents du service extérieur leur fait dire qu'ils ne sont pas des fonctionnaires comme les autres et que le service extérieur doit se protéger contre les fonctionnaires non permutants qui arrivent et «écrèment les meilleures places puis quittent le service sans faire leur part des missions difficiles». Ce sentiment d'exception ne partait pas du «principe que le service extérieur était prestigieux ou supérieur au reste de la fonction publique, mais que, de toute évidence, il exigeait des qualités différentes et possédait nombre de fonctions différentes».

On a l'impression que «le service extérieur a perdu la confiance du gouvernement». Il ne faut pas s'en étonner lorsque l'on sait que «depuis plus de 10 ans, le gouvernement, les milieux universitaires et les moyens d'information se complaisent à jeter la pierre aux Affaires extérieures . . . Même si l'on tient compte de la légitimité des critiques portées à l'encontre du service extérieur, il était inévitable qu'une chose aussi fragile que l'esprit de corps ou le moral en souffre».

Les membres du service extérieur comprennent leur rôle et se sont adaptés aux changements dans l'importance accordée à leurs différentes fonctions. Le problème n'est pas là pour eux. Leur insatisfaction vient de la façon dont ils ont l'impression que le rôle du service extérieur est interprété et dont la haute direction, les autres ministères et le gouvernement tout entier se servent d'eux. Elle vient aussi de la conviction que la haute direction à Ottawa accorde la majeure partie de son attention aux questions de politique d'Ottawa et n'y parvient même pas efficacement. Les agents du service extérieur savent quel est leur travail, mais ils ont l'impression que leurs maîtres ne le savent pas.

Conclusions

Dans l'introduction, nous avons cherché à répondre aux préoccupations soulevées par le premier ministre dans sa lettre envoyée au commissaire. La première de celles-ci consistait à se demander si l'insatisfaction ressentie au sein du service extérieur ne venait pas en partie de ce que l'on concevait ce service comme étant fondé sur une «conception de la diplomatie» qui appartient à une époque révolue. Cette question est directement liée à son deuxième argument, à savoir si «les assises traditionnelles du service extérieur sont moins pertinentes à une ère de communications instantanées à l'échelle mondiale, où l'on privilégie de plus en plus les contacts personnels entre dirigeants politiques et où les relations internationales portent sur des questions toujours plus techniques et complexes».

Si l'on se méprend sur le service extérieur en s'appuyant sur des conceptions dépassées, ce n'est pas parmi les agents du service extérieur. Les membres du service extérieur sont des professionnels qui acceptent et comprennent leur travail. Leurs problèmes ne portent pas sur le «rôle» du service extérieur mais sur l'interprétation qu'ils estiment que l'on donne à Ottawa de ce rôle et de son exécution; sur la façon dont on les utilise et dont on leur affecte les tâches; sur le souci de jouer le jeu d'Ottawa; sur l'abandon des questions opérationnelles

par l'administration; enfin, sur le fossé qui s'élargit en matière de communications entre les administrateurs et les administrés. Voilà toutes les raisons pour lesquelles les rôles du service extérieur «ne satisfont plus, comme ils le devraient pourtant».

L'incompréhension du rôle du service extérieur n'est pas non plus un problème propre à «Ottawa». Ce qui fait réellement problème à Ottawa, c'est l'incapacité apparente à équilibrer les deux composantes du rôle du service extérieur et à tirer parti efficacement de ce service. En dépit des nombreuses techniques de gestion mises en place et des diverses réorganisations auxquelles ont été soumis le service extérieur comme la fonction publique, il semble que l'on n'en sache pas beaucoup plus sur ce que le service extérieur est appelé à faire exactement et qu'en conséquence, on a peu informé le service lui-même de ses objectifs.

On ne doit pas imputer cette situation au caractère démodé des principes régissant le service extérieur ou à l'incapacité à s'adapter aux nouvelles techniques. Il faut l'imputer, comme le laisse entrevoir le premier ministre, au fait que l'on n'ait pas réussi à insérer convenablement notre façon d'aborder le service extérieur à l'intérieur de notre époque.

Les progrès techniques, qui ont fait que des contacts au plus haut niveau peuvent aussi bien être pris par des membres du gouvernement ou des hauts fonctionnaires d'Ottawa que par les représentants du service extérieur sur place, n'ont pas aidé à mener à bonne fin cette intégration. Les membres du service dans les missions sont mis davantage à l'écart de ce qui se passe à Ottawa qu'à l'époque où il n'était pas possible de prendre le téléphone et de parler directement en Europe ou en Asie, ou de dicter un message en Afrique pour qu'il soit à Ottawa le lendemain matin. Malgré tous les progrès techniques, l'élaboration des politiques reste de plus en plus du domaine de compétence exclusive des responsables restés à l'administration centrale.

En ce qui concerne le côté opérationnel, on a peu l'impression dans les missions qu'Ottawa a vraiment connaissance et s'occupe véritablement de ce qui se passe chaque jour, et Ottawa ne fait pas grand-chose pour leur prouver le contraire. Les entretiens avec les gestionnaires du service extérieur ne nous laissent absolument pas supposer qu'environ 70% de ce que fait le service, du moins quant aux sommes d'argent consacrées, correspond aux activités opérationnelles.

En résumé, si nous cessons d'envoyer des membres du service extérieur dans des missions dont ils ne voient pas l'intérêt pour le Canada (et que personne ne peut leur expliquer), si nous cessons de demander aux agents du service extérieur d'accomplir des tâches dont on ne tient pas compte à Ottawa, si l'on cesse de recruter des agents du service extérieur sans leur dire honnêtement ce que l'on attend d'eux, si l'on cesse de considérer le service extérieur comme une institution dont les regards sont tournés vers le passé, si l'on se met à voir dans le service extérieur une institution prête à entreprendre les tâches que le Canada exige d'elle à l'aube du XXI^e siècle, le service extérieur devrait désormais parvenir à être suffisamment satisfait de son rôle pour que l'on n'ait plus à l'avenir le besoin de recourir à d'autres commissions d'enquête.

LE SERVICE EXTÉRIEUR ACTUEL

Ce document doit servir de complément aux Rapports internes. Il s'agit essentiellement d'une information de base qui devrait permettre de mieux comprendre le service extérieur actuel. En introduction, on trouve la présentation des différentes missions du service extérieur maintenues à l'étranger par le Canada, leur type et leur croissance numérique. On trouve, au chapitre consacré aux effectifs, un examen détaillé de la composition du service extérieur et de son profil démographique. À titre de conclusion, un dernier chapitre étudie le coût du service extérieur ainsi que l'effet des restrictions budgétaires imposées par le gouvernement.

Les missions du service extérieur

Les types de missions

Le Canada entretient des relations diplomatiques avec 166 États*. Il est représenté dans 78 pays par un ambassadeur résident ou par un haut commissaire et dans 87 autres par un représentant accrédité non résident**. On trouve par ailleurs 18 consulats généraux (dans 6 pays), 8 consulats (dans 2 pays), 1 consulat doublé d'une mission militaire (Berlin), 3 «bureaux de l'ambassade canadienne» (Bamako, Niamey, Ouagadougou) et 1 commission (Hong Kong)†. Le Canada est aussi représenté par 8 consuls honoraires et par 1 consul général honoraire ††. En ce qui concerne la répartition géographique des missions à l'étranger et des États avec lesquels le Canada entretient des relations diplomatiques, on consultera le tableau 1. Les tableaux 1a et 1b indiquent le nombre d'employés dans chaque mission.

Le Canada joue un rôle actif au sein de plusieurs organisations internationales. Il a des missions permanentes aux Nations Unies, à New York, et au bureau de l'ONU, à Genève. La mission de Genève est par ailleurs agréée auprès du secrétariat de l'Accord international douanier et commercial (GATT) de la Conférence du Comité sur le désarmement, et des institutions spécialisées de l'ONU dont le siège est à Genève.

Le Canada est représenté par des délégations permanentes auprès du Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à Paris, de l'Organisation de coopération et de développement économique à Paris, des négociations de réduction mutuelle et équilibrée des Forces (MBFR) à Vienne et de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à Madrid. La mission du Canada près du siège des Communautés européennes à Bruxelles est aussi une délégation permanente bien qu'elle n'en ait pas le nom. Le Canada n'est pas membre de l'Organisation des États américains, mais entretient cependant une mission d'observation à son siège de Washington.

Le Canada est représenté par ailleurs auprès de plusieurs organisations internationales par un bureau qui, au lieu d'avoir à sa tête un ambassadeur indépendant, est placé sous la responsabilité d'un ambassadeur ou d'un haut commissaire qui réside déjà dans la ville concernée. Les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies pour le Développement industriel à Vienne, de l'Agence internationale de l'énergie atomique, elle aussi à Vienne, et des Nations Unies pour l'environnement à Nairobi ainsi que le représentant permanent auprès de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à Rome relèvent de cette catégorie.

Outre ces différents postes diplomatiques et consulaires, le gouvernement canadien, par l'entremise du ministère de l'Industrie et du Commerce, dispose d'un bureau de tourisme à Francfort. Approvisionnements et Services Canada a des fonctionnaires en poste à Koblenz, Lahr, Burbank, Saint-Louis, Yümen

* Le Canada a des relations au niveau consulaire exclusivement avec l'Afghanistan, Andorre, le Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin, mais uniquement par l'entremise d'une accréditation de non-résident. Nous avons également des relations officielles avec Hong Kong, un territoire colonial.

** L'*ambassadeur* représente le gouverneur général et il est accrédité auprès du chef d'Etat du pays hôte. Le *haut commissaire* représente le gouvernement du Canada et il est accrédité auprès du gouvernement du pays du Commonwealth qui le reçoit (parce qu'en théorie, la souveraine ne peut se déléguer un ambassadeur à elle-même). Les représentants du Canada dans les pays du Commonwealth qui sont des républiques ou des monarchies nationales sont qualifiés eux aussi de hauts commissaires, mais, à l'image des ambassadeurs, ils sont envoyés par le gouverneur général et accrédités auprès du chef d'Etat du pays hôte.

† Plusieurs critères, tels que la taille de la mission, l'importance et le volume des relations avec le pays ou le territoire en cause ainsi que des considérations de statut et de réciprocité servent à déterminer dans quelle mesure la mission doit recevoir l'appellation de consulat ou celle, plus élevée dans la hiérarchie, de consulat général. L'appellation «bureau» indique qu'il n'y a ni chargé d'affaires ni ambassadeur résidents. Les missions diplomatiques situées dans les territoires du Commonwealth qui ne sont pas encore indépendants sont qualifiés de commissions et non de hauts commissariats.

†† Les consuls honoraires sont postés à Acapulco, Asuncion, Guadalajara, La Paz, Malaga, Nassau, Saint-Pierre et Santo Domingo, et le consul général honoraire se trouve à Reykjavik.

et dans un certain nombre de missions du service extérieur. Ces derniers sont chargés avant tout de l'approvisionnement en biens et services requis par les ministères et les organismes du gouvernement et, plus particulièrement, par le ministère de la Défense nationale. Des fonctionnaires canadiens prennent part par ailleurs à des activités d'aide au développement dans de nombreux pays.

L'augmentation du nombre de missions

Le tableau 2 présente l'historique détaillé de l'ouverture et de la fermeture des missions canadiennes à l'étranger entre 1868, date de l'ouverture du premier bureau d'immigration, et aujourd'hui. On y découvre deux premières poussées de croissance, la première de 1902 à 1911 et la deuxième en 1929-1930, avec l'extension du réseau des missions commerciales. En septembre 1939, le Canada avait 7 missions diplomatiques (dont 4 disposaient de services commerciaux), 27 missions commerciales distinctes et plusieurs bureaux d'immigration. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, on trouvait 38 missions canadiennes à l'étranger, dont 16 situées dans les pays du Commonwealth, 8 en Europe, 7 en Amérique latine, 4 aux États-Unis et 3 dans les autres régions. Comme l'indique le tableau 3, ce total, qui est passé à 119 en 1981, a plus que triplé. Deux facteurs expliquent cette croissance: en premier lieu, le phénomène de la décolonisation qui a fait apparaître sur la scène internationale une centaine d'États nouveaux et, en second lieu, l'évolution des intérêts politiques et économiques du Canada, qui a entraîné une augmentation de sa représentation à l'étranger.

Le nombre de missions à l'étranger a augmenté très rapidement immédiatement après la guerre. Entre 1946 et 1950, l'augmentation a été de 79%, la poussée la plus forte ayant été enregistrée en 1946 (9 ouvertures) et 1947 (11 ouvertures). L'Europe est demeurée le principal centre d'intérêt, bien que les États-Unis et, pour la première fois, les pays d'Asie du Commonwealth aient figuré en bonne place. La croissance enregistrée au début des années 1950 est régulière (augmentation de 18% entre 1951 et 1955), mais retombe à 8% entre 1956 et 1960. Le taux de croissance enregistré ensuite entre 1961 et 1965 atteint 16%, les faits nouveaux les plus marquants étant l'extension de la représentation consulaire en Europe et aux États-Unis, et l'ouverture des premiers postes en Afrique francophone. Entre 1966 et 1970, l'augmentation du nombre de missions n'est que de 4%. La principale raison en est le grand nombre de fermetures (9) qui ont lieu entre 1968 et 1970. La croissance reprend ensuite au début des années 1970, passant à 13% entre 1971 et 1975, alors que près de la moitié des ouvertures de missions se font en Afrique. Toutefois, entre 1976 et 1980, la croissance n'est que de 1%. L'effet immédiat des mesures de restrictions budgétaires mises en place à la fin des années 1970 a été une perte nette de 4 missions en 1978 et 1979, bien que 3 nouvelles missions aient été ouvertes depuis cette date.

L'augmentation de nombre de pays auprès desquels le Canada accrédite un représentant non résident a été par ailleurs remarquable. Comme l'indique le tableau 4, ce total est passé de 2 en 1955 à 87 aujourd'hui, près de la moitié des pays concernés se trouvant en Afrique ou au Moyen-Orient.

Les missions éprouvantes

Étant donné que les conditions de vie, de sécurité et de confort varient considérablement suivant les missions étrangères, le ministère des Affaires extérieures (MAE) classe les missions suivant leurs niveaux de difficulté. Après avoir recouru au système utilisé par le gouvernement des États-Unis, le MAE s'est doté de son propre système à la fin des années 1950. On trouvera au tableau 5 l'exposé détaillé du nombre de missions situées à chaque niveau de difficulté, lors de quatre années déterminées. Les missions éprouvantes, qui constituaient 21% du total en 1956, représentent aujourd'hui une bonne moitié des missions maintenues à l'étranger par le Canada.

(Suite à la page 117)

TABLEAU 1
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES MISSIONS
CANADIENNES À L'ÉTRANGER, 1981

	Nombre de missions canadiennes		Nombre de pays avec lesquels le Canada entretient des relations officielles	
Afrique et Moyen-Orient	26	(23)		64
Afrique anglophone			8 (8)	25
Afrique francophone			11 (8)	22
Moyen-Orient			7 (7)	17
Asie et Pacifique	17	(14)		30*
Asie du Nord-Est			4 (3)	5*
Pacifique			9 (7)	19
Asie du Sud			4 (4)	6
Europe	34	(24)		34
Europe de l'Est			6 (6)	8
Europe de l'Ouest			28 (18)	26
Amérique latine et Antilles	18	(16)		37
Antilles			4 (4)	16
Amérique latine			14 (12)	21
États-Unis	15	(1)		1
Organisations internationales 9**				
TOTAL	119	(78)		166

Remarque: Les chiffres entre parenthèses représentent le nombre d'ambassades et de hauts commissariats dans chaque région.

* Le total tient compte de la colonie de Hong Kong.

** Sept des organisations internationales sont situées en Europe et deux aux États-Unis.

Source: Tableau 2.

TABLEAU 1a

**MISSIONS CANADIENNES À
L'ÉTRANGER PAR NOMBRE D'EMPLOYÉS
(Personnel canadien)**

Mission	Nombre d'employés	Mission	Nombre d'employés
1. Washington*	120	28. Prague	18
2. Londres	91	28. Vienne++	18
3. Paris**	70	33. La Havane	17
4. Tokyo	53	33. Islamabad	17
5. Bonn	49	33. Los Angeles	17
6. Moscou	40	33. Manila	17
7. Bruxelles: CAN	34	33. Séoul	17
8. New York	35	38. Bogota	16
9. Bruxelles+	34	39. Bridgetown	15
10. New Delhi	32	39. Kinshasa	15
10. Rome	32	41. Athènes	14
12. ONU — New York	31	41. Beirut	14
13. Pékin	30	41. Chicago	14
14. Hong Kong	28	41. Dakar	14
15. ONU — Genève	27	41. Lima	14
16. Varsovie	26	46. Algiers	13
17. Belgrade	25	46. Budapest	13
18. Mexico	24	46. Jeddah	13
19. Abidjan	23	46. Lagos	13
19. Bangkok	23	46. Pretoria	13
19. Bruxelles: CE	23	46. Stockholm	13
19. Nairobi	23	52. Accra	12
23. Tel Aviv	22	52. Ankara	12
24. Le Caire	20	52. Boston	12
24. Canberra	20	52. Caracas	12
24. Jakarta	20	52. Dacca	12
24. Singapour	20	52. Madrid*	12
28. La Haye	18	52. Paris: OCDE	12
28. Kingston	18	52. San Francisco	12
28. Port of Spain	18		

* Si on inclut l'OEA, le total des employés canadiens à l'étranger passe à 123.

**Si on inclut l'OCDE et l'UNESCO, le total des employés canadiens à Paris passe à 86.

+ Si on inclut le CAN et les CE, le total des employés canadiens à Bruxelles passe à 95.

++ Si on inclut les pourparlers MBFR, le total des employés canadiens à Vienne passe à 21.

* Si on inclut la CSCE, le total des employés canadiens à Madrid passe à 20.

TABLEAU 1a (suite)

Mission	Nombre d'employés	Mission	Nombre d'employés
52. Yaoundé	12	90. Cleveland	6
61. Atlanta	11	90. Colombo	6
61. Port-au-Prince	11	90. Detroit	6
61. Santiago	11	90. Marseille	6
61. Tunis	11	90. Minneapolis	6
65. Berne	10	90. Philadelphie	6
65. Brasilia	10	96. Addis Abéba	5
65. Buenos Aires	10	96. Hambourg	5
65. Dar-es-Salaam	10	96. Helsinki	5
65. Kuala Lumpur	10	99. Bordeaux	4
65. Lisbonne	10	100. Glasgow	4
65. Lusaka	10	100. Saint-Siège	4
65. Oslo	10	100. Melbourne	4
65. Seattle	10	100. Milan	4
74. Baghdad	9	100. Paris: UNESCO	4
74. Rabat	9	100. Sao Paulo	4
74. San José	9	100. Strasbourg	4
77. Birmingham	8	107. Bamako	3
77. Bucarest	8	107. Düsseldorf	3
77. Guatemala	8	107. Frankfort	3
77. Kuwait	8	107. Niamey	3
77. Madrid: CSCE	8	107. Quito	3
77. Sydney	8	107. Rio de Janeiro	3
77. Wellington	8	107. Vienne: MBFR	3
84. Buffalo	7	107. Washington: OEA	3
84. Copenhague	7	115. Berlin	2
84. Dallas	7	115. Libreville	2
84. Dublin	7	115. Nouvelle-Orléans	2
84. Georgetown	7	115. Ouagadougou	2
84. Salisbury	7	119. Téhéran	0

Note: En raison des différentes dates et méthodes de compilation, les totaux ne correspondent pas à ceux des tableaux 7 et 8.

Sources: MAE, I et C (SDC), Direction extérieure de la CEIC et l'ACDI.

TABLEAU 1b

**MISSIONS CANADIENNES
À L'ÉTRANGER PAR NOMBRE D'EMPLOYÉS
(Personnel canadien et recruté sur place)**

Mission	Nombre d'employés	Mission	Nombre d'employés
1. Londres	290	30. Bangkok	39
2. Washington*	210	30. Chicago	39
3. Paris**	155	32. Bogota	38
4. New Delhi	130	33. ONU — Genève	37
5. Tokyo	125	34. Beirut	36
6. Bonn	97	34. Séoul	36
7. Bruxelles+	82	34. ONU — New York	36
7. Rome	82	37. Canberra	35
9. Hong Kong	79	37. Lisbonne	35
9. New York	79	39. Boston	34
11. Moscow	70	39. Lagos	34
12. Islamabad	64	39. Prague	34
13. Mexico	52	39. San Francisco	34
14. Port of Spain	51	39. Singapour	34
15. Belgrade	50	44. Lima	33
15. Le Caire	50	45. Stockholm	32
17. La Haye	49	46. Buenos Aires	31
18. Varsovie	48	46. Madrid×	31
19. Kingston	46	48. La Havane	30
19. Nairobi	46	48. Seattle	30
21. Manila	45	50. Santiago	29
21. Pékin	45	51. Algiers	28
23. Bruxelles: CAN	44	51. Bridgetown	28
23. Los Angeles	44	51. Kinshasa	28
25. Tel Aviv	43	51. Pretoria	28
26. Abidjan	42	55. Accra	27
26. Vienna**	42	55. Atlanta	27
28. Athènes	41	55. Berne	27
28. Jakarta	41	55. Bruxelles: CE	27

* Si on inclut l'OEA, le total des employés canadiens à l'étranger passe à 216.

** Si on inclut l'OCDE et l'UNESCO, le total des employés canadiens à Paris passe à 178.

+ Si on inclut le CAN et les CE, le total des employés canadiens à Bruxelles passe à 153.

** Si on inclut les pourparlers MBFR, le total des employés canadiens à Vienne passe à 48.

× Si on inclut la CSCE, le total des employés canadiens à Madrid passe à 43.

TABLEAU 1b (suite)

Mission	Nombre d'employés	Mission	Nombre d'employés
55. Caracas	27	88. Koweït	17
55. Sydney	27	88. Lusaka	17
61. Port-au-Prince	26	92. Minneapolis	16
62. Ankara	25	92. Paris: OCDE	16
62. Brasilia	25	92. Rio de Janeiro	16
62. Dar-es-Salaam	25	95. Addis Abéba	15
62. Jeddah	25	95. Hambourg	15
66. Budapest	24	95. Sao Paulo	15
66. Dakar	24	98. Glasgow	14
68. Dacca	23	98. Helsinki	14
68. Oslo	23	98. Philadelphie	14
70. Colombo	22	101. Saint-Siège	12
70. Detroit	22	101. Madrid: CSCE	12
70. Kuala Lumpur	22	101. Melbourne	12
73. Copenhague	21	104. Düsseldorf	11
73. San José	21	104. Salisbury	11
73. Yaoundé	21	104. Strasbourg	11
76. Baghdad	20	107. Bordeaux	8
76. Buffalo	20	108. Berlin	7
76. Dublin	20	108. Paris: UNESCO	7
76. Milan	20	110. Frankfort	6
76. Rabat	20	110. Niamey	6
76. Tunis	20	110. Vienne: MBFR	6
82. Bucharest	19	110. Washington: OEA	6
82. Dallas	19	114. Bamako	5
82. Guatemala	19	114. Nouvelle-Orléans	5
82. Wellington	19	116. Libreville	4
86. Birmingham	18	116. Ouagadougou	4
86. Marseille	18	116. Quito	4
88. Cleveland	17		
88. Georgetown	17		

Note: En raison des différentes dates et méthodes de compilation, les totaux ne correspondent pas à ceux des tableaux 7 et 8.

Sources: MAE, I et C (SDC), Direction extérieure de la CEIC et l'ACDI.

TABLEAU 2
HISTORIQUE DES MISSIONS CANADIENNES À L'ÉTRANGER

Année	Missions ouvertes	Description	Missions fermées	Total
1868	Londres	Agence de l'émigration du Dominion ¹		1
1869	Anvers	Bureau d'immigration		2
1870	(Belfast*) ² (Bristol*) (Dublin*) (Glasgow*) (Liverpool*)	(Bureau d'immigration) (Bureau d'immigration) (Bureau d'immigration) (Bureau d'immigration) (Bureau d'immigration)	Anvers	1
1872	Anvers Paris	Bureau d'immigration Bureau d'immigration		3
1875	(Worcester, Mass.)	(Bureau d'immigration)		—
1876	(Chicago)	(Bureau d'immigration)		—
1877	(Détroit) (Duluth)	(Bureau d'immigration) (Bureau d'immigration)		—
1880	Londres	Haut commissariat ³ (mission commerciale ajoutée en 1913)		3
1882	Paris	Bureau du commissaire général ⁴ ; (mission commerciale ajoutée en 1902); élevé au titre de légation ⁵ -1928		3
1895	Sydney	Mission commerciale		4
1902	Le Cap	Mission commerciale; élevée au rang de consulat-1974		5
1903	Birmingham Manchester Melbourne Leeds/Hull	Mission commerciale Mission commerciale Mission commerciale; consulat général-1973 Mission commerciale		9
1904	Bristol Yokohama	Mission commerciale Mission commerciale		11
1905	Chicago Mexico Saint-Jean (T.-N.)	Mission commerciale Mission commerciale Mission commerciale	Chicago	13
				105

TABLEAU 2 (suite)

Année	Missions ouvertes	Description	Missions fermées	Total
1906				13
1907	Bridgetown	Mission commerciale		14
1908	Glasgow	Mission commerciale; bureau d'immigration-1951; consulat-1973		15
1909	Amsterdam	Mission commerciale		21
	Belfast	Mission commerciale		
	Durban	Mission commerciale		
	La Havane	Mission commerciale		
	St. John's (Antigua)	Mission commerciale		
	Chang-hai	Mission commerciale		
1910	Auckland	Mission commerciale		22
	Berlin	Mission commerciale	Sydney	
1911	Buenos Aires	Mission commerciale; légation St. John's (Antigua)-1941; ambassade-1945		23
	Rio de Janeiro	Mission commerciale		
1912			Mexico Rio de Janeiro	21
1913	Hambourg	Mission commerciale	Amsterdam	19
	Rotterdam	Mission commerciale (déménagée d'Amsterdam); et bureau d'immigration-1922*	Belfast Berlin Durban	
1914	Copenhague	(Bureau d'immigration)	Hambourg Yokohama	
1915	Pétrograd	Mission commerciale		18
1916	Omsk	Mission commerciale		19
1917	Liverpool	Mission commerciale	Leeds/Hull	20
	Milan	Mission commerciale		
1918	New York	Bureau d'information du Dominion du Canada ⁶ ; mission commerciale-1921; consulat général-1943	Manchester Omsk Pétrograd	21
	Vladivostok	Mission commerciale		
	Washington	Mission de guerre		
	Yokohama	Mission commerciale		

TABLEAU 2 (suite)

Missions Année ouvertes		Description	Missions fermées	Total
1919	Rio de Janeiro	Mission commerciale; légation-1941; ambassade-1944; consulat-1972; consulat général-1980		22
1920	Bruxelles	Mission commerciale; légation-1939	Saint-Jean (T.-N.)	22
1921	Kingston	Mission commerciale; haut commissariat-1962	Vladivostok Washington	22
	Singapour	Mission commerciale		
1922	Calcutta	Mission commerciale		25
	Hambourg	Mission commerciale; et bureau d'immigration- 1923*7		
	Mexico	Mission commerciale; ambassade-1944		
1923	Copenhague	Mission commerciale	Yokohama	27
	Kobe	Mission commerciale (déménagée de Yokahama)		
	Hong Kong	Bureau d'immigration; et mission commerciale-1929		
1924	Dublin ⁸	Mission commerciale; haut commissariat-1940; ambassade-1950	Birmingham Bridgetown Copenhague La Havane	27
	Port of Spain	Mission commerciale; mission (Indes néerlandaises)-1958; haut commissariat (Trinité et Tobago)-1962		
	Danzig* Riga*	Bureau d'immigration Bureau d'immigration		
1925	Ligue des Nations: Genève	Bureau consultatif; délégation permanente-1939		29
	Bucarest*	Bureau d'immigration		
1926			Singapour	28
1927	La Havane	Mission commerciale; légation 1945; ambassade-1950	Bucarest*	

TABLEAU 2 (suite)

Année	Missions ouvertes	Description	Missions fermées	Total
	Washington	Légation; ambassade-1943		29
1928	Batavia	Mission commerciale		30
1929	Athènes	Mission commerciale		
	Chicago	Mission commerciale		
	Lima	Mission commerciale; ambassade-1944		
	Oslo	Mission commerciale		
	Ville de Panama	Mission commerciale		
	Tokyo	Légation (y compris une mission commerciale)		36
1930	Le Caire	Mission commerciale; ambassade-1954	Danzig* Riga*	
	San Francisco	Mission commerciale		36
1931	Darien	Mission commerciale	Chicago San Francisco	35
1932				35
1933	T'ien-tsin	Mission commerciale (déménagée de Darien)	Darien	35
1934	Singapour	Mission commerciale		36
1935	Johannesburg	Mission commerciale; consulat général-1974	Athènes	
	Sydney	Mission commerciale; consulat général-1973		37
1936			Batavia	36
1937			T'ien-tsin	35
1938	Berlin ⁹	Mission commerciale	Hambourg	35
1939	Canberra	Haut commissariat	Berlin	
	La Haye	Légation	Kobe	
	Los Angeles	Mission commerciale; consulat général-1953		36
1940	Pretoria	Consulat commissariat; ambassade-1961	Bruxelles La Haye	
	Wellington	Haut commissariat	Ligue des Nations: Genève	
	Gouverne- ments- en-exil: Londres	Un bureau accrédité auprès des gouvernements de la Belgique, des Pays-Bas et, plus tard (1942), de la	Milan Oslo Paris	

TABLEAU 2 (suite)

Année ouvertes	Missions	Description	Missions fermées	Total
		Tchécoslovaquie, de la Grèce, de la Norvège, de la Pologne et de la Yougoslavie	Rotterdam Anvers	
	Godthaab Chicago	Consulat Mission commerciale; consulat général-1947		33
1941	Saint-Jean (T.-N.) Saint-Pierre (Saint-Pierre et Miquelon) Bombay ¹⁰	Haut commissariat Consulat Mission commerciale	Calcutta ¹⁰ Hong Kong Chang-hai Tokyo	32
1942	Tchong-king Kuibyshev	Légation; ambassade-1944 Légation (capitale en temps de guerre)	Singapour	
	Santiago	Légation; ambassade-1944		
1943	Moscou	Légation (déménagée de Kuibyshev); ambassade-1944	Kuibyshev Bristol* Ville de Panama	
	Alger	Bureau du représentant canadien auprès du Comité français de libération nationale		
	Lisbonne	Bureau d'immigration; consulat général-1945; légation-1952; ambassade-1955		
	Bogota	Mission commerciale (déménagée de la Ville de Panama); ambassade-1953		35
1944	Bruxelles Paris	Ambassade Ambassade	Alger	36
1945	Athènes	Ambassade	Gouvernements en exil: Londres Saint-Pierre	
	La Haye Oslo Berlin	Légation; ambassade-1947 Légation; ambassade-1955 Mission militaire auprès de la Commission de contrôle des alliés; consulat-1973		38

TABLEAU 2 (suite)

Missions		Description	Missions	Total
Année	ouvertes		fermées	
1946	Nankin	Ambassade (déménagée de Tchong-king)	Tchong-king Godthaab Auckland	
	Caracas	Consulat général; ambassade-1952		
	Francfort	Mission commerciale; consulat-1948		
	Ville de Guatemala	Mission commerciale; ambassade-1961		
	Hong Kong	Mission commerciale; commission-1971		
	Léopoldville/ Kinshasa	Mission commerciale; consulat général-1960; ambassade-1962		
	Chang-hai	Mission commerciale; consulat-1948		
	Singapour	Mission commerciale; haut commissariat-1966		
	Tokyo	Mission de liaison auprès du bureau du commandant suprême des Forces alliées; et mission commerciale; ambassade-1952		44
1947	Ankara	Ambassade		
	Berne	Légation; ambassade-1953		
	Copenhague	Légation; ambassade-1956		
	New Delhi	Haut commissariat		
	Prague	Légation; ambassade-1962		
	Rome	Légation; ambassade-1948		
	Stockholm	Légation; ambassade-1956		
	Varsovie	Légation; ambassade-1960		
	Istamboul	Mission commerciale; consulat-1951		
	Karachi	Mission commerciale; haut commissariat-1949		
	Sao Paulo	Consulat; consulat général-1980		55
1948	Belgrade	Légation; ambassade-1951		
	Nations Unies: New York	Délégation permanente; mission permanente-1955 (changement d'appellation uniquement)		

TABLEAU 2 (suite)

Année	Missions ouvertes	Description	Missions fermées	Total
	Nations Unies: Genève	Délégation permanente; mission permanente-1955 (changement d'appellation uniquement)		
	Boston	Consulat; consulat général-1951		
	Détroit	Consulat		
	San Francisco	Consulat général		61
1949	Bonn	Mission; ambassade-1951	Saint-Jean	
	Manille	Consulat général; ambassade-1973	(T.-N.)	
	Belfast	Bureau d'immigration; consulat-1973		
	Karlsruhe Salzbourg	Bureau d'immigration Bureau d'immigration		65
1950	Colombo	Mission commerciale; haut commissariat-1953	Nankin	
	OCEE/ OCDE ¹¹ ; Paris	Délégation permanente		
	Madrid	Mission commerciale; ambassade-1953		
	Seattle	Bureau d'immigration		68
1951	Hanover	Bureau d'immigration	Chang-hai	
	Naples	Mission commerciale	Seattle	
	San Juan	Mission commerciale		69
1952	Helsinki	Légation; ambassade-1960	Francfort	
	Ciudad Trujillo/ Santo- Domingo	Mission commerciale; ambassade-1953	Istamboul Naples Salzbourg San Juan	
	Conseil de l'Atlanti- que Nord: Paris ¹²	Délégation		
	Beyrouth	Mission commerciale; légation-1954; ambassade-1958		
	Linz	Bureau d'immigration		
	Nouvelle- Orléans	Consulat; consulat général-1955		70

TABLEAU 2 (suite)

Année	Missions ouvertes	Description	Missions fermées	Total
1953	Djakarta Montevideo Seattle Vienne	Ambassade Ambassade Consulat général Légation; ambassade-1956		74
1954	Port-au-Prince Tel Aviv Kobe CCI ¹³ : Saïgon Phnom Penh Vientiane	Ambassade Ambassade Mission commerciale Délégation Délégation Délégation		80
1955	Salisbury	Mission commerciale	Linz	80
1956	—			80
1957	Accra Bristol Cologne Hambourg Leeds	Haut commissariat Bureau d'immigration Bureau des visas ¹⁴ Consulat; consulat général-1960 Bureau d'immigration	Hanover Karlsruhe Kobe	82
1958	Kuala Lumpur	Haut commissariat	CCI: Vientiane	82
1959	Téhéran	Légation; ambassade-1961 ¹⁵		83
1960	Lagos UNESCO ¹⁶ : Paris CE ¹⁷ : Bruxelles	Haut commissariat Délégation permanente Mission		86
1961	Quito San Jose Düsseldorf Philadelphie CCI: Vientiane	Ambassade Ambassade Consulat; consulat général-1966 Consulat Délégation		91
1962	Dar-es-Salaam Yaoundé Brasilia	Haut commissariat Ambassade Bureau ¹⁸ ; ambassade-1972		94
1963	—			94
1964	Georgetown Nicosie Cleveland Milan	Mission; haut commissariat Haut commissariat Consulat Consulat général		98

TABLEAU 2 (suite)

Année	Missions ouvertes	Description	Missions fermées	Total
1965	Bordeaux Francfort Marseille	Consulat général Bureau de tourisme (sans statut diplomatique) Consulat général	Salisbury	100
1966	Addis-Abeba Dakar Rawalpindi Tunis	Ambassade Ambassade Haut commissariat (déménagé de Karachi) Ambassade	Karachi Bombay	102
1967	Nairobi Ponta Delgadia (Açores) Birmingham Budapest	Haut commissariat Consulat Bureau d'immigration; consulat-1973 Bureau ¹⁹ ; ambassade-1972		106
1968	Bangkok Islamabad Dallas Conseil de l'Atlantique Nord: Bruxelles	Ambassade Haut commissariat (déménagé de Rawalpindi); ambassade-1973 Consulat Délégation (déménagée de Paris)	Rawalpindi Conseil de l'Atlantique Nord: Paris Bristol Leeds	106
1969	Manchester San Juan	Bureau des visas; consulat-1973 Consulat	Nicosie CCI: Phnom Penh	106
1970	Abidjan Saint-Siège Buffalo Minneapolis	Ambassade Ambassade Consulat Consulat	Quito Montevideo Santo Domingo Liverpool Ponta Delgadia	105
1971	Alger Pékin Niamey	Ambassade Ambassade Bureau (ambassadeur accrédité résident à Abidjan)		108

TABLEAU 2 (suite)

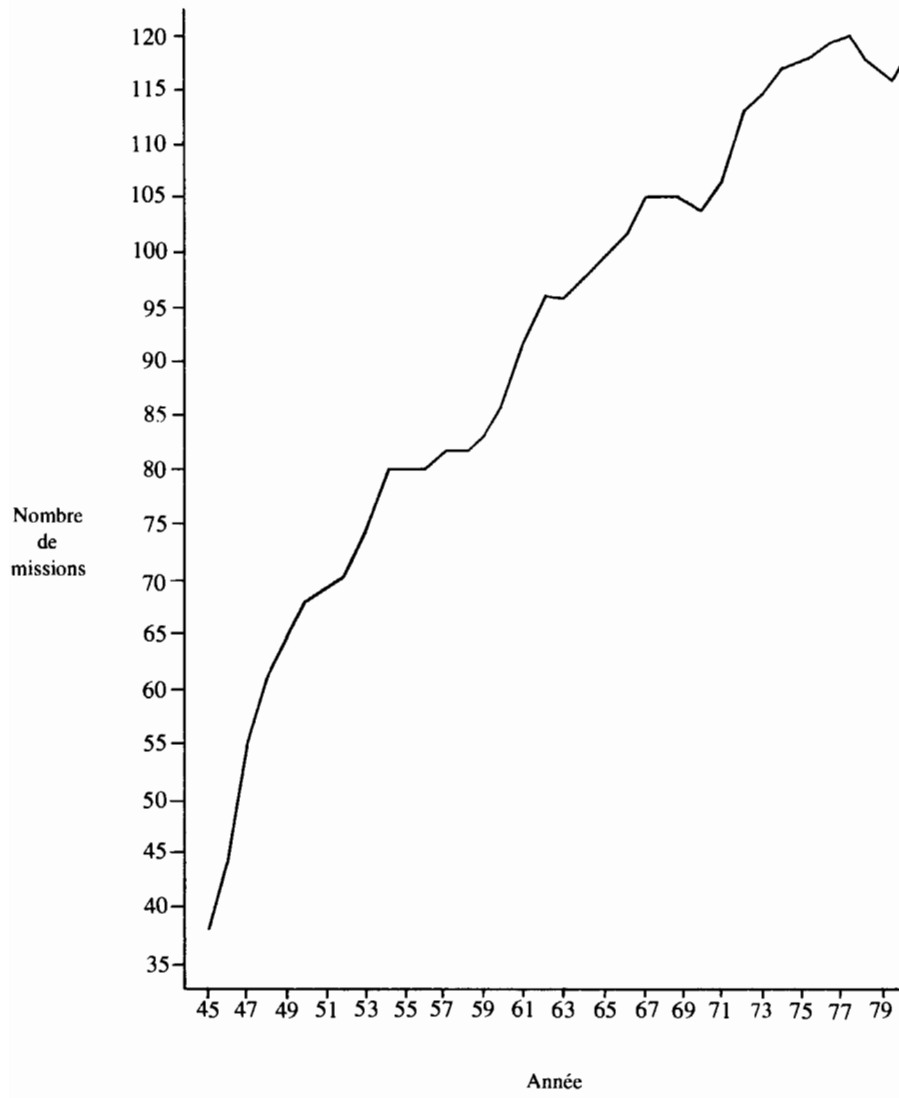
Année	Missions ouvertes	Description	Missions fermées	Total
1972	Dacca Lusaka OEA ²⁰ : Washington Atlanta Stuttgart	Haut commissariat Haut commissariat Mission d'observation Consulat général Consulat		113
1973	Bridgetown Séoul Saïgon CSCE ²¹ : Genève CICS ²² : Saïgon	Haut commissariat Ambassade Ambassade Délégation permanente Délégation	Cologne CCI: Saïgon CICS: Saïgon	115
1974	Djedda Rabat Ouagadougou	Ambassade Ambassade Bureau (ambassadeur accrédité résident à Abidjan)	CCI: Vientiane	117
1975	Bagdad Bamako Strasbourg	Ambassade Bureau (ambassadeur accrédité résident à Abidjan) Consulat général	Saïgon CSCE: Genève	118
1976	Bucarest	Ambassade		119
1977	Libreville	Ambassade		120
1978	—		Johannesburg San Juan Stuttgart	117
1979	Koweït Pourparlers MBFR ²³ : Vienne	Ambassade Délégation Délégation	Belfast Le Cap Manchester	116
1980	Quito Salisbury CSCE ²⁴ : Madrid	Ambassade Haut commissariat Délégation permanente		119

- * La date d'ouverture/fermeture est approximative en raison du manque d'information.
- ¹ Les renseignements que l'on possède au sujet des bureaux d'immigration ouverts par le Canada avant la Première Guerre mondiale sont très limités. Dans la mesure du possible, on a fait figurer ces bureaux dans le tableau. La liste n'est cependant pas exhaustive, étant donné que nombre d'autres bureaux, tout particulièrement aux É.-U., ont été ouverts à un moment ou à un autre. La dépression et la Seconde Guerre mondiale ont entraîné la fermeture de tous les bureaux d'immigration, à l'exception de celui de Londres. Celui de Lisbonne a été ouvert en 1941; il s'agissait d'un centre d'inspection des réfugiés.
 - ² Les missions qui figurent entre parenthèses n'ont pas été prises en compte lors de la détermination du nombre total de missions, étant donné que leur date de fermeture ne peut être déterminée.
 - ³ Dans le cadre de ce tableau, le bureau d'immigration de Londres sera par la suite considéré comme faisant partie du haut commissariat.
 - ⁴ Le bureau d'immigration de Paris a été absorbé par le bureau du commissaire général.
 - ⁵ Une légation était une mission ayant à sa tête un ministre. C'était la mission diplomatique type avant la seconde guerre, sauf dans le cas des grandes puissances (qui échangeaient des ambassadeurs).
 - ⁶ Le bureau était placé sous la responsabilité du MAE.
 - ⁷ Le bureau d'immigration a été fermé au début des années 1930.
 - ⁸ Un bureau régional, relevant du même délégué commercial, a été ouvert à Belfast en 1931.
 - ⁹ Aucune indication ne figurant quant à la date de l'ouverture du bureau de Berlin, on est parti du principe qu'elle s'est produite en 1938.
 - ¹⁰ En raison du manque de renseignements disponibles au sujet de la fermeture du bureau de Calcutta et de l'ouverture de celui de Bombay, on a situé ces événements en 1941.
 - ¹¹ L'Organisation de la coopération économique européenne a pris le nom d'Organisation de coopération et de développement économique en 1960.
 - ¹² Siège central transféré à Bruxelles en 1968.
 - ¹³ Commission de contrôle international (Indochine).
 - ¹⁴ Tout en ayant essentiellement les mêmes fonctions que les bureaux d'immigration, certaines missions ont reçu le titre de «Bureau des visas».
 - ¹⁵ Tout le personnel en poste à Téhéran a quitté cette ville en 1980. Leurs postes sont maintenant considérés comme vacants.
 - ¹⁶ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.
 - ¹⁷ Communautés européennes.
 - ¹⁸ Afin d'assurer les liaisons avec le gouvernement fédéral avant que l'ambassade ne soit transférée dans la nouvelle capitale. À titre de «bureau», il ne comprenait ni ambassadeur ni chargé d'affaires résident.
 - ¹⁹ Ce «bureau» tenait lieu de consulat et était logé à l'Ambassade de G.B.
 - ²⁰ Organisation des États américains.
 - ²¹ Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.
 - ²² Commission internationale de contrôle et de supervision.
 - ²³ Réduction mutuelle et équilibrage des forces.
 - ²⁴ Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

Sources: Ministère des Affaires extérieures, *Représentants du Canada à l'étranger, 1929-1980*; MAE, *Rapports annuels 1940-1979*; ministère de l'Industrie et du Commerce, *Rapports annuels 1924-1948*; ministère des Mines et Ressources, *Rapports annuels 1938-1939, 1939-1940*; O. Mary Hill, *Canada's Salesman to the World: Department of Industry, Trade and Commerce, 1892-1939* (Montréal, McGill-University Press, 1977); C.H. Payne, *History of the Commercial Intelligence Service* (Commercial Intelligence Service Document, 1929); H. Gordon Skilling, *Canadian Representation Abroad* (Toronto, The Ryerson Press, 1945); et renseignements fournis par les ministères concernés.

TABLEAU 3

**AUGMENTATION DU NOMBRE DE MISSIONS
À L'ÉTRANGER: 1945 - 1979**



Source: Tableau 2.

TABLEAU 4
ACCREDITATION DE NON-RÉSIDENT

Année	Afrique Moyen- Orient	Asie/ Pacifique	Europe	Amérique latine/ Antilles	Total
1955	—	—	2	—	2
1960	—	1	3	—	4
1965	21	4	4	6	35
1970	31	4	10	10	55
1975	34	11	9	13	67
1980	41	15	10	21	87

Source: MAE, *Représentants du Canada à l'étranger* 1955-1980.

TABLEAU 5
RÉPARTITION DES MISSIONS SUIVANT LE NIVEAU
DE DIFFICULTÉ: 1956 - 1981

Niveau de difficulté	Nombre de missions			
	1956	1967	1973	1981
Missions ne présentant aucune difficulté (A)	61 (79%)	75 (72%)	68 (61%)	59 (50%)
Missions difficiles*:	16 (21%)	29 (28%)	44 (39%)	60 (50%)
Niveau I	6	4	11	10
Niveau II	2	15	21	18
Niveau III	6	6	8	18
Niveau IV	2	4	4	14
NOMBRE TOTAL DES MISSIONS	77	104	112	119

* Suivant un ordre croissant de difficulté.

Remarque: On n'a pas utilisé le même système d'établissement des niveaux de difficulté tout au long de la période. Les niveaux retenus dans le cadre de ce tableau sont à peu près équivalents pour chacune des années choisies.

Source: Directives sur le service extérieur et Division historique du MAE.

Le service extérieur: effectifs

Jusqu'en 1981, la majeure partie du personnel du service extérieur provenait du ministère des Affaires extérieures (MAE), du Service des délégués commerciaux (SDC) relevant d'Industrie et Commerce (I&C), de la Direction extérieure de la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration

(CCEI) et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). On y trouve les agents permutants et non permutants à l'étranger, le personnel de soutien affecté au siège central et dans les missions à l'étranger, et le personnel recruté sur place.

Comme l'indique le tableau 6, le service extérieur comptait en 1960 2 928 employés, soit 689 agents, 1 148 membres du personnel de soutien administratif et 1 091 recrutés sur place. En 1980, cet effectif avait pratiquement doublé, puisqu'il se montait à 5 821 employés, les recrutés sur place représentant un peu plus de la moitié de cette augmentation, les agents, près du tiers, et le personnel de soutien, un sixième seulement. En conséquence, la représentation des recrutés sur place et des agents au sein de l'ensemble de l'effectif a augmenté, tandis que celle du personnel de soutien a diminué.

TABLEAU 6
EFFECTIFS DU SERVICE EXTÉRIEUR
1960 et 1980

	1960		1980		Aug. de 1960 à 1980	
	Nombre	% du total	Nombre	% du total	Nombre	%
Agents	689	23,5	1608	27,6	919	133,4
Personnel de soutien	1148	39,2	1634	28,1	486	42,3
Recrutés sur place	1091	37,3	2579	44,3	1488	136,4
TOTAL	2928	100,0	5821	100,0	2893	98,8

Source: Tableau 7

Si l'on considère des tranches de cinq ans, à partir de 1960 (voir tableau 7), on s'aperçoit que les effectifs ont augmenté d'environ 4% par an jusqu'en 1975. Par la suite, les effectifs se sont maintenus et la croissance moyenne a été inférieure à 1% par an. Le nombre d'agents des Affaires extérieures au siège central est passé de 192 en 1960 à 600 en 1980, leur nombre dépassant finalement de 50% celui de leurs homologues postés à l'étranger. Au total, le nombre d'agents du MAE est passé de 414 en 1960 à environ 1 012 en 1980. Le Service des délégués commerciaux a enregistré une croissance rapide entre 1960 et 1975, passant de 145 à 300 agents, avec une légère augmentation par la suite, soit 311 agents en 1980. Le nombre d'agents d'immigration a commencé par augmenter, passant de 130 agents à affectation unique en 1960 à 252 agents permutants en 1975, pour retomber, à la fin de l'année 1980, à 231 agents. L'ACDI qui, lorsqu'elle a été officiellement constituée en 1968, comptait 3 agents sur le terrain, en avait 54 en 1980. Bien que le nombre de recrutés sur place ait augmenté assez régulièrement au cours de ces 20 années, le nombre de membres du personnel de soutien administratif a diminué de 172 employés entre 1975 et 1980.

La répartition des effectifs du service extérieur entre les différents ministères est restée relativement constante jusqu'à la phase d'intégration de 1971, la

TABEAU 7
EFFECTIFS DU SERVICE EXTÉRIEUR
1960 à 1980

	1960		1965		1970		1975		1980	
	Nombre	% du total	Nombre	% du total	Nombre	% du total	Nombre	% du total	Nombre	% du total
Agents										
AE — Administration centrale	192	6,6	249	6,7	397	8,9	553	9,7	600	10,3
— Étranger	222	7,6	306	8,3	328	7,3	428	7,5	412	7,1
I&C — Service des délégués commerciaux	145	5,0	185	5,0	239	5,3	300	5,2	311	5,3
CCEI ¹ — Direction extérieure	130+	4,4	138+	3,7	199+	4,4	252	4,4	231**	4,0
ACDI ²					10	0,2	46	0,8	54**	1,0
Total	689	23,5	878	23,7	1173	26,2	1579	27,6	1608	27,6
Personnel de soutien										
AE — Administration centrale	586	20,0	641	17,3	727	16,2	908*	15,9	792	13,6
— Étranger	462	15,8	629	17,0	610	13,6	848*	14,8	792	13,6
I&C — Service des délégués commerciaux	68+	2,3	63	1,7	89	2,0	25*	0,4	21	0,4
CCEI ³ — Direction extérieure	32+	1,1	30+	0,8	28+	0,6	28*	0,5	29**	0,5
Total	1148	39,2	1363	36,8	1454	32,4	1809	31,6	1634	28,1

TABLEAU 7 (suite)

	1960		1965		1970		1975		1980	
	Nombre	% du total	Nombre	% du total	Nombre	% du total	Nombre	% du total	Nombre	% du total
Employés recrutés sur place										
AE	536	18,3	819	22,1	980	21,9	2098*	36,6	2341	40,2
I&C — Service des délégués commerciaux	308 ⁺	10,5	410 ⁺	11,0	498 ⁺	11,1	170*	3,0	169	2,9
CCEI — Direction extérieure	247 ⁺	8,4	238 ⁺	6,4	377 ⁺	8,4	70*	1,2	69**	1,2
Total	1091	37,2	1467	39,5	1855	41,4	2338	40,8	2579	44,3
TOTAL GÉNÉRAL	2928	100,0	3708	100,0	4482	100,0	5726	100,0	5821	100,0

+ Approximations tirées du budget principal des dépenses.

* Tient compte de l'intégration de 1971.

** Consolidation au sein des Affaires extérieures — mai 1981.

¹ Le service permutant a été adopté en 1965.

² L'ACDI a remplacé le Bureau de l'aide extérieure en 1968: le total tient compte des agents sur le terrain à l'étranger.

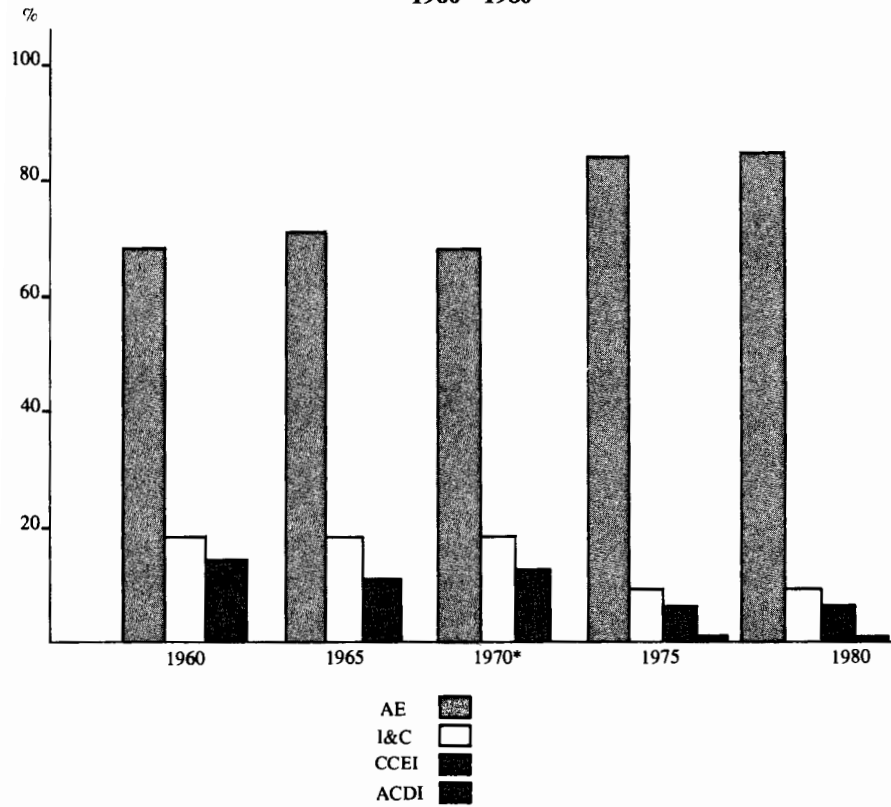
³ Une administration distincte a été établie en 1969 au siège central.

Remarque: Les pourcentages ont été arrondis et ne donnent pas nécessairement 100% au total.

Sources: MAE, I&C (SDC), Direction extérieure de la CCEI et ACDI.

TABLEAU 8

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS SUIVANT LES MINISTÈRES
1960 - 1980**



* Les agents extérieurs postés à l'étranger par l'ACDI représentaient à ce moment-là moins de un pour cent du total.

Source: *Tableau 7.*

part du MAE passant alors de 68% à 85% du total (se reporter au tableau 8). Après la consolidation de mai 1981, impliquant le transfert au sein du MAE d'environ 340 membres du personnel de la Direction extérieure de la CCEI, de 54 agents sur le terrain de l'ACDI et d'un nombre indéterminé de délégués commerciaux supérieurs, plus de 90% des employés du service extérieur relèveront du ministère des Affaires extérieures.

Il ressort du tableau 9 qu'en 1980, plus des trois quarts des 3 424 agents et membres du personnel de soutien canadiens étaient des employés de carrière permutants. Le tableau 9 donne la répartition des membres du personnel du service extérieur entre le Canada et l'étranger en mai 1981. On y constate que le personnel permutant représente 85% des 1 830 employés canadiens postés à l'étranger, les détachements et des représentants des autres ministères constituant le reste. Cinquante-neuf pour cent des agents du service extérieur et 61% des membres du personnel de soutien du service extérieur (voir le tableau 10) étaient postés à l'étranger en mai 1981. Comme l'indique le tableau 11, qui reflète la répartition des missions, plus de 50% du personnel à l'étranger était posté en Europe ou aux États-Unis.

TABLEAU 9
RÉPARTITION DES MEMBRES DU SERVICE EXTÉRIEUR
ENTRE LE CANADA ET L'ÉTRANGER
(Mai 1981)

Groupes du personnel	Canada		Étranger		Total	
	Nombre	% du total	Nombre	% du total	Nombre	% du total
Agents de carrière permutants						
AE	335	34,2	358	19,6	693	24,7
I&C	115	11,7	196	10,7	311	11,1
CCEI	66	6,7	161	8,8	227	8,1
ACDI	—	—	54	3,0	54	1,9
Total	516	52,7	769	42,0	1285	45,7
Personnel de soutien permutant des AE						
Secrétaires	162	16,5	295	16,1	457	16,3
Commis	110	11,2	212	11,6	322	11,5
Personnel de communication	105	10,7	132	7,2	237	8,4
Gardiens	25	2,6	86	4,7	111	4,0
Techniciens	46	4,7	35	1,9	81	2,9
Messagers	10	1,0	8	0,4	18	0,6
Agents d'administration	6	0,6	12	0,7	18	0,6
Total	464	47,3	780	42,6	1244	44,3
Total «personnel de carrière permutant»	980	100,0	1549	84,6	2529	90,0

TABLEAU 9 (suite)

Groupes du personnel	Canada		Étranger		Total	
	Nombre	% du total	Nombre	% du total	Nombre	% du total
Employés détachés						
AE	—	—	41	2,2	41	1,5
I&C	—	—	46	2,5	46	1,6
CCEI	—	—	11	0,6	11	0,4
Total	—	—	98	5,3	98	3,5
Autres ministères						
I&C — Bureau du Tourisme	—	—	54	3,0	54	1,9
GRC	—	—	48	2,6	48	1,7
MDN	—	—	45	2,5	45	1,6
SBSC	—	—	24	1,3	24	0,9
ASC	—	—	6	0,3	6	0,2
Autres	—	—	6	0,3	6	0,2
Total	—	—	183	10,0	183	6,5
TOTAL GÉNÉRAL	980	100,0	1830	100,0	2810	100,0

Remarque: Les pourcentages ont été arrondis et le total ne fait pas obligatoirement 100%.
Sources: MAE, I&C (SDC), Direction extérieure de la CCEI et ACDI.

TABLEAU 10
POPULATION PERMUTANTE DU SERVICE EXTÉRIEUR
(Mai 1981)

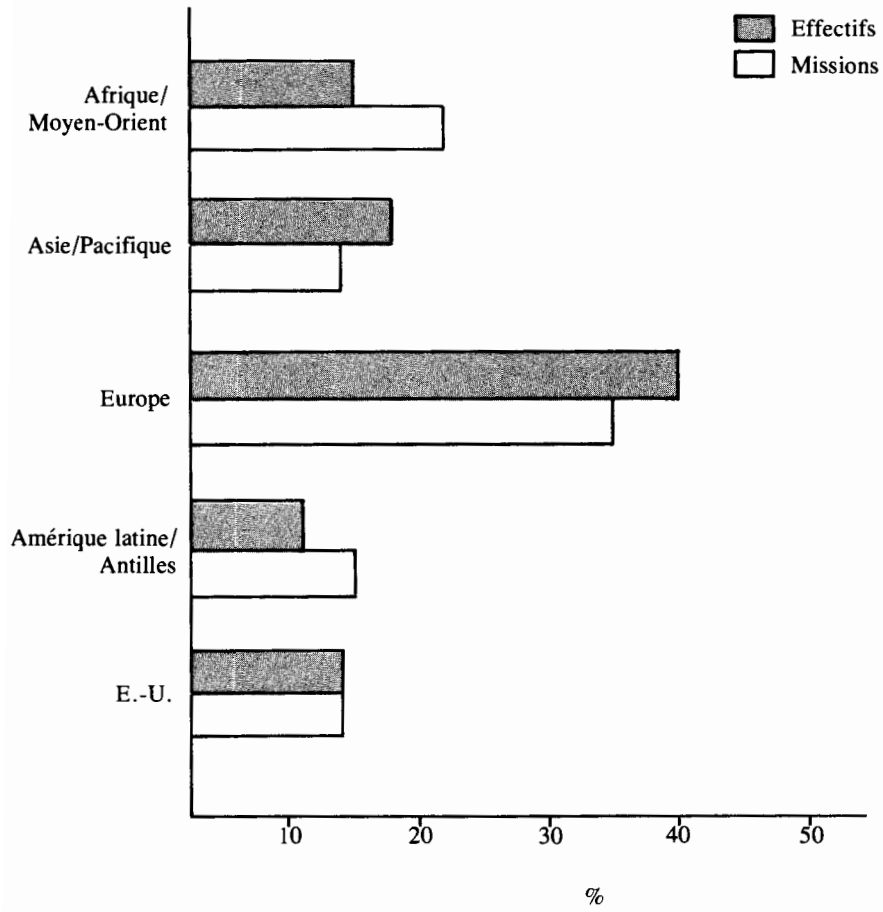
	# d'employés	% au Canada	% à l'étranger	% de ceux à l'étranger dans des missions difficiles
Agents				
Affaires extérieures	693	48,3	51,7	46,8
Industrie et Commerce (SDC)	311	37,0	63,0	48,0
CCEI*	227	29,1	70,9	45,3
ACDI*	54	—	100,0	98,1
Total — agents	1285	40,2	59,8	46,8
Personnel de soutien				
Secrétaires — ST/SCY	457	35,4	64,6	46,2
Commis — CR	322	34,2	65,8	44,0
Personnel de				
communication — CM	237	44,3	55,7	48,1
Gardiens — GS-PRC	111	22,5	77,5	53,7
Techniciens — EL	81	56,8	43,2	46,9
Messagers — GS-MES	18	55,6	44,4	25,0
Agents d'administra- tion — AS	18	33,3	66,6	75,0
Total — personnel de soutien	1244	37,3	62,7	47,0
Total — personnel permutant	2529	38,8	61,2	46,9

* Consolidé avec les AE, mai 1981.

Sources: MAE, I&C (SDC), Direction extérieure de la CCEI et ACDI.

TABLEAU 11

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS ET DES MISSIONS
SUIVANT LES RÉGIONS GÉOGRAPHIQUES**



Source: Secrétariat interministériel.

Le tableau 12 illustre la nature des activités des agents (Canadiens et recrutés locaux) et des membres du personnel de soutien travaillant à l'étranger. En ce qui concerne les agents de programme, 26% des ressources en main-d'œuvre sont consacrées au «développement industriel et commercial», 18% à «l'emploi et l'immigration» et 15% aux «relations générales». On enregistre, par rapport à 1972, une modification de l'importance relative au détriment des «relations de défense» et de «l'administration et services de soutien», et en faveur d'autres programmes et, plus particulièrement, ceux des «relations générales» et de «l'emploi et l'immigration».

TABLEAU 12
RÉPARTITION DES ANNÉES-PERSONNES PAR
PROGRAMME — EMPLOYÉS CANADIENS ET EMPLOYÉS
RECRUTÉS SUR PLACE

Programme	1971-1972 (%)	1980-1981 (%)
Développement commercial et industriel	25,1	26,4
Emploi et Immigration	15,5	18,0
Relations générales	10,9	14,9
Administration et services de soutien	12,0	7,2
Information et relations culturelles	4,8	6,8
Aide au développement international	5,5	6,2
Relations de défense	13,6	6,0
Tourisme	4,6	4,9
Services consulaires	2,8	3,2
Liaison policière	—	2,5
Science, technologie et environnement	—	1,1
Douanes et Accise	0,3	1,0
Autres	4,7	0,9
Transports, communications et énergie	0,1	0,8

Remarque: Les chiffres ayant été arrondis, le total ne fait pas nécessairement 100%.

Source: Secrétariat interministériel, «Évaluation par pays—1981».

Le profil démographique du service extérieur

En mai 1981, l'agent moyen du service extérieur est un homme marié, âgé de 41 ans et ayant 13 années de service. Il est vraisemblablement posté à l'étranger et, dans un cas sur deux, il travaille dans une mission difficile. Il est anglophone bilingue, possède un bon niveau de scolarité puisqu'il a fait des études postuniversitaires, et son recrutement s'est fait vraisemblablement à l'université même, bien qu'il puisse provenir d'un autre ministère du gouvernement fédéral. À l'exception des secrétaires, qui sont pour la plus grande part des femmes célibataires, l'employé de soutien administratif permutant moyen est un homme marié, âgé de 41 ans et ayant 10 années de service continu au sein du gouvernement. Il a de fortes chances d'être anglophone, de posséder un

certain niveau d'instruction postsecondaire et d'avoir déjà travaillé avant d'entrer au service extérieur. La famille moyenne du service extérieur comporte 3,3 membres, y compris l'employé, son conjoint et ses enfants à charge. En moyenne, le conjoint à l'étranger ne travaille pas; seulement un sur quatre est employé. Les autres indications de nature démographique dont on dispose au sujet du service extérieur sont les suivantes:

L'emplacement: Comme l'indique le tableau 10, les agents employés par le MAE ont légèrement plus de chances d'être postés au Canada que leurs homologues des autres ministères (49% des agents du MAE sont postés au Canada, comparativement à 37% des délégués commerciaux, 29% des agents d'immigration et aucun des agents de l'ACDI). Quarante-sept pour cent des 1 549 employés permutants (61% du total) travaillent dans des missions classées à un certain niveau de difficulté, dont 53 des 54 agents extérieurs de l'ACDI.

Le sexe: Soixante-treize pour cent des employés permutants au sein du service extérieur sont des hommes et 27% des femmes, comparativement à 64% d'hommes et 36% de femmes dans l'ensemble de la fonction publique. Lorsque l'on tient compte des employés détachés et des employés des autres ministères, la répartition change légèrement, puisque l'on trouve 75% d'hommes et 25% de femmes. Le tableau 13 montre que, parmi les agents du service extérieur ainsi que les commis, les agents d'administration et les communicateurs du service extérieur on compte moins de femmes que dans les mêmes groupes au sein du service intérieur. La répartition des secrétaires et des techniciens permutants est semblable à celle de l'ensemble de la fonction publique, la première de ces deux catégories étant à prédominance masculine et la deuxième regroupant avant tout des femmes.

L'état civil: La majorité des employés permutants (62%) sont mariés et 38% sont célibataires (voir le tableau 14). Soixante-quinze pour cent des agents sont mariés et représentent 62% de l'ensemble du personnel marié. Si l'on exclut la catégorie des secrétaires, qui comporte avant tout des célibataires (89%), 72% des membres du personnel de soutien sont mariés. Parmi les 961 «célibataires», 401, soit 42%, sont des secrétaires, 321, soit 33%, sont des agents, 138, soit 14%, sont des commis, et le reste, soit 11%, appartiennent aux autres catégories du personnel de soutien.

Les dossiers du personnel ne permettent pas de relever immédiatement et avec exactitude le pourcentage de divorcés, de séparés ou de veufs, mais les réponses fournies par 46% d'employés permutants ayant répondu au questionnaire de la Commission donnent les résultats suivants: 66% de personnes mariées, 22% de célibataires, 6% de divorcés, 3% de séparés et 3% d'unions libres.

La taille des familles: L'effectif permutant du service extérieur comprend 1 729 conjoints et 2 191 enfants à charge, d'où des familles comportant en moyenne 3,3 membres (voir le tableau 15). Une enquête spéciale menée par la Commission auprès de tous les conjoints du service extérieur en poste à l'étranger a révélé que leur nombre se montait à 1 134 personnes, 25,3% d'entre

elles étant employées à l'heure actuelle, contre 50,5% qui l'étaient lors de leur dernier séjour au Canada. Ce dernier chiffre coïncide avec celui de Statistique Canada de juillet 1981, qui montre que 49,5% des femmes mariées canadiennes font partie de la population active.

La langue maternelle: Le tableau 16 montre que 74% des employés permutants mentionnent l'anglais ou une troisième langue comme leur langue maternelle, tandis que 26% indiquent le français. Ces pourcentages coïncident avec la répartition dans l'ensemble de la fonction publique. Soixante-seize pour cent des agents sont anglophones, mais 82% de l'ensemble des agents sont officiellement bilingues.

L'âge: L'âge moyen des membres du service extérieur, suivant la classification des employés, reste remarquablement constant, la moyenne générale étant de 41 ans. Seule la moyenne d'âge de 55 ans correspondant au personnel de sécurité et celle de 36 ans pour les commis s'écartent de plus 2 ans de cette norme. L'âge moyen dans l'ensemble de la fonction publique en 1980 est légèrement inférieur, soit 39 ans environ. Soixante-sept pour cent des agents et 62% des membres du personnel de soutien sont âgés de plus de 36 ans (voir le tableau 17). Comparativement à l'ensemble de la fonction publique, on trouve proportionnellement moins d'employés permutants du service extérieur de moins de 25 ans, mais davantage dans la catégorie des 36-45 ans (42% des agents et 28% des membres du personnel de soutien, contre 21% dans l'ensemble de la fonction publique).

Les années de service: La durée moyenne de service sans interruption dans la fonction publique des employés permutants est de 12 ans, soit légèrement plus que les 9 ans qui constituent la moyenne dans la fonction publique (voir le tableau 18). Les agents ont 13 années de service, comparativement à 10 années en moyenne pour le personnel de soutien. Conformément à cette différence, 60% des membres du personnel de soutien ont 10 années de services ou moins, tandis que 56% des agents ont plus de 10 années d'expérience.

Les antécédents scolaires: Aucun renseignement n'était facilement disponible, mais 82% des personnes ayant répondu au questionnaire de la Commission ont suivi des cours du niveau postsecondaire. Un échantillon de 300 agents permutants pris au hasard montre que 60% d'entre eux possèdent un diplôme de niveau égal ou supérieur à la maîtrise.

L'expérience professionnelle: Là encore, aucun renseignement n'était facilement disponible en ce qui concerne l'ensemble des employés permutants, mais 55% des personnes ayant répondu au questionnaire précisent qu'elles avaient déjà une expérience professionnelle avant d'entrer au service extérieur.

TABLEAU 13
RÉPARTITION DU PERSONNEL SUIVANT LE SEXE
ET LA CLASSIFICATION

Classification	Service permutant		Fonction publique	
	Hommes (%)	Femmes (%)	Hommes (%)	Femmes (%)
FS	91,8	8,2	73,4	26,6*
AS	85,0 ⁺	15,0 ⁺	66,6	33,4
CR	70,5	29,5	23,1	76,8
CM	92,4	7,6	59,0	41,0
EL	100,0	—	99,5	0,5
ST/SCY	0,9	99,1	1,0	99,0
Total	72,5	27,5	64,4	35,6

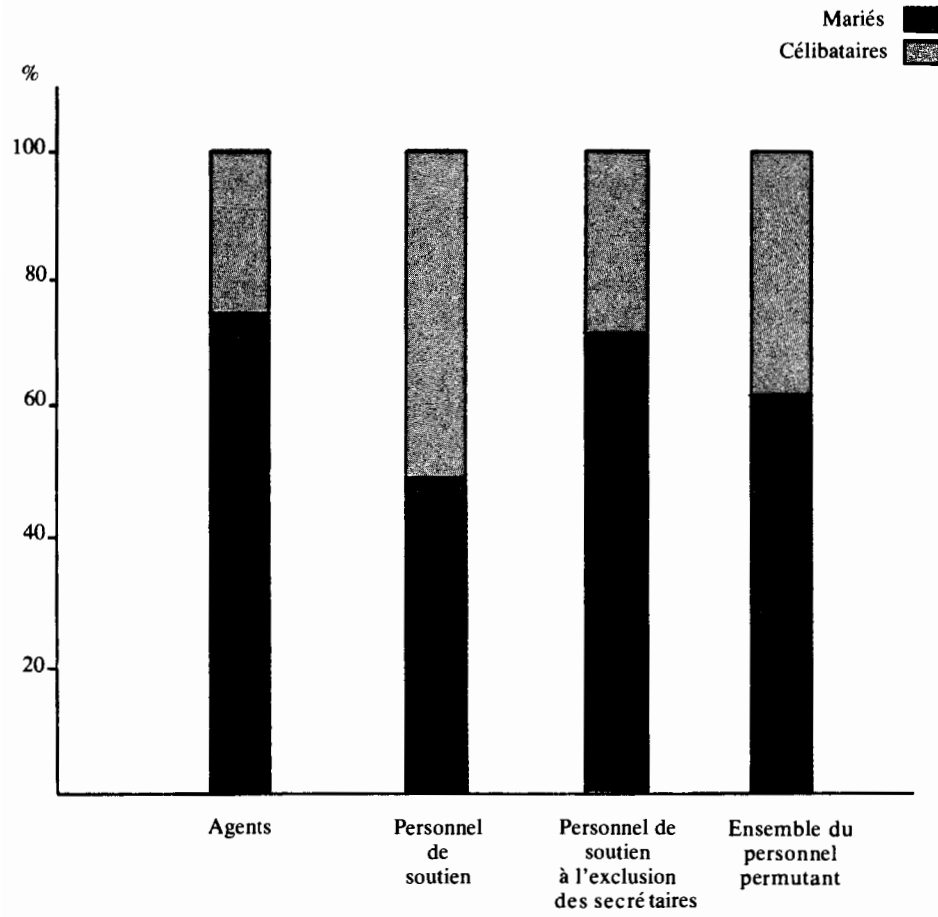
* Tient compte de la catégorie de l'administration et du service extérieur.

+ Compte tenu des 35 employés composant l'effectif au mois d'août 1981.

Sources: MAE, I&C (SDC), Direction extérieure de la CCEI, ACDI et Commission de la Fonction publique, *Rapport annuel*, 1980.

TABLEAU 14

RÉPARTITION DU PERSONNEL
SUIVANT L'ÉTAT CIVIL



Sources: MAE, I&C (SDC), Direction extérieure de la CCEI et ACDI.

TABLEAU 15
FAMILLES DU SERVICE EXTÉRIEUR

	Conjoints			Enfants à charge		
	Canada	Étranger	Total	Canada	Étranger	Total
Affaires extérieures	468 ⁺	646 ⁺	1114*	542 ⁺	7 41 ⁺	1283*
I&C	88	161	249	197	212	409
CCEI	39	111	150	89	151	240
ACDI	—	44	44	—	97	97
Affectation unique/ détachement	—	172	172	—	162	162
Total	595	1134	1729	828	1363	2191

* Suppose un conjoint pour chaque groupe familial, les enfants constituant le reste.

+ Extrapolé à partir des effectifs.

Sources: MAE, I&C (SDC), Direction extérieure de la CCEI, ACDI et enquête de la Commission.

TABLEAU 16
**LANGUE MATERNELLE DU PERSONNEL
DU SERVICE EXTÉRIEUR**

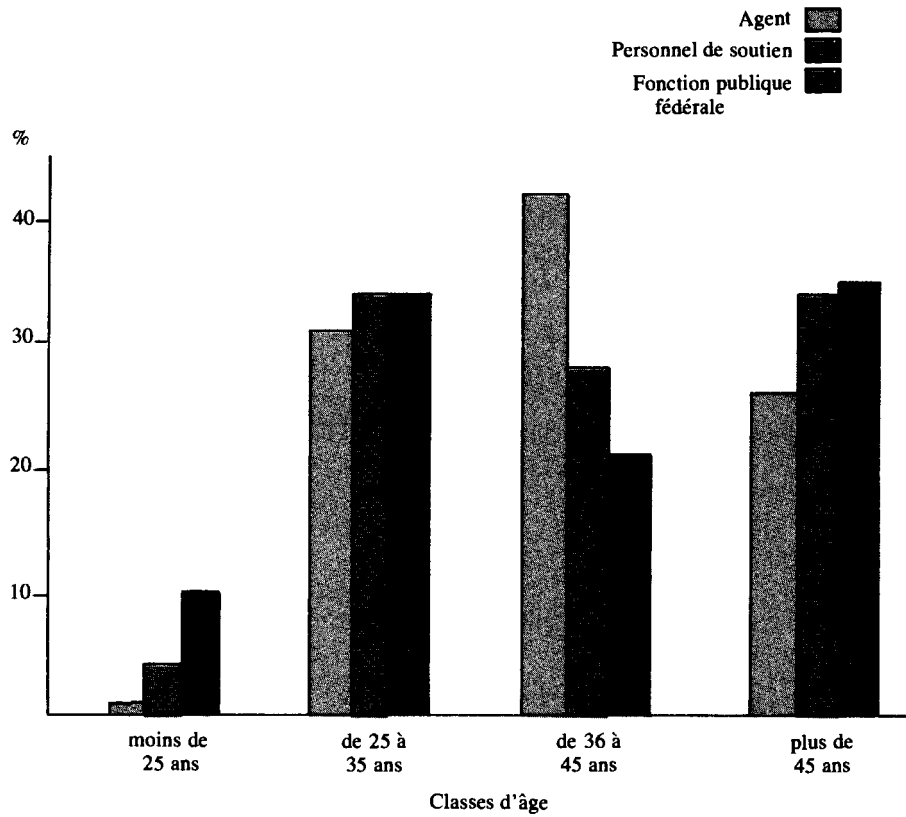
	Anglais* (%)	Français (%)
Agents des Affaires extérieures	73,6	26,4
Personnel de soutien des Affaires extérieures	69,9	30,1
Industrie et Commerce — Agents	80,4	19,6
CCEI — Agents ⁺	83,7	16,3
ACDI — Agents ⁺	53,7	46,3
Total du personnel permutant	73,0	27,0
Effectifs de la fonction publique en 1980	73,2	26,8

* L'anglais regroupe un faible pourcentage d'employés ayant une troisième langue comme langue maternelle.

⁺ Figurant dans la consolidation de mai 1981.

Sources: MAE, I&C (SDC), Direction extérieure de la CCEI, ACDI et Commission de la Fonction publique, *Rapport annuel*, 1980.

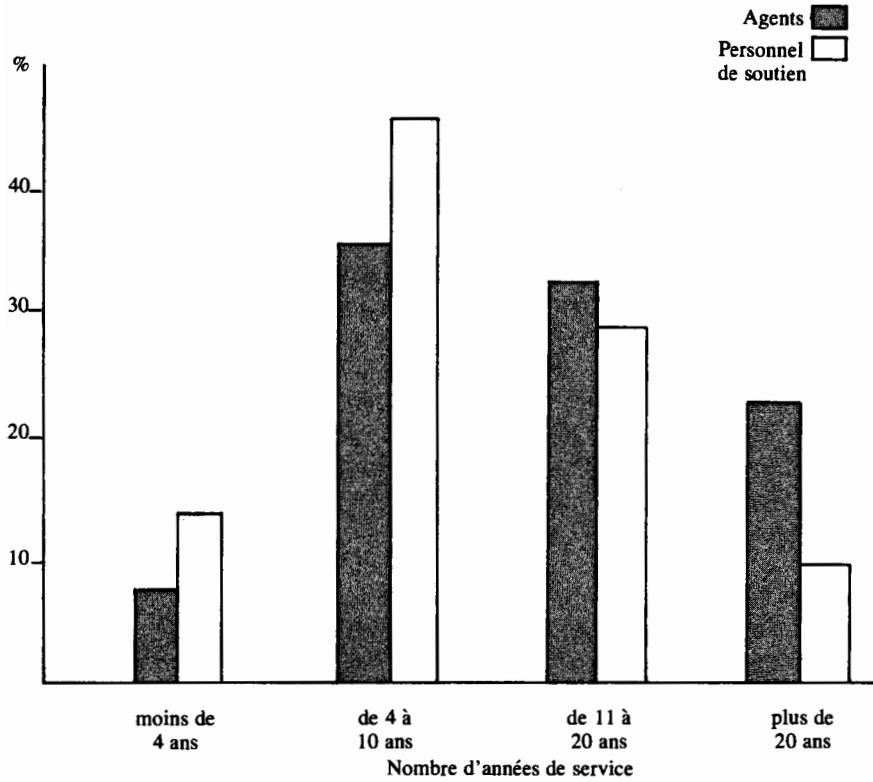
TABLEAU 17
RÉPARTITION DU PERSONNEL SUIVANT L'ÂGE



Sources: MAE, I&C (SDC), Direction extérieure de la CCEI, ACDI et Commission de la fonction publique, Rapport annuel, 1980.

TABLEAU 18

**RÉPARTITION DU PERSONNEL EN
FONCTION DES ANNÉES DE SERVICE**



Sources: MAE, I&C (SDC), Direction extérieure de la CCEI,
et ACDI.

Le coût du service extérieur

Au cours de l'année financière 1979-1980, les dépenses engagées au titre du service extérieur par le MAE, I&C, la Direction extérieure de la CCEI et l'ACDI ont dépassé 285 millions de dollars, dont la plus grande part, et de loin (86%), est allée au ministère des Affaires extérieures. Comme l'indique le tableau 19, les dépenses engagées par les ministères intéressés au service extérieur ont augmenté régulièrement. Cela est particulièrement vrai des dépenses du MAE qui, en dollars constants de 1980, ont augmenté de 643% entre 1954-1955 et 1979-1980, comparativement à des augmentations qui se montent respectivement à 188% et à 145% pour I&C et la CCEI. Ces augmentations différentes peuvent s'expliquer en partie par le transfert du personnel de soutien et son intégration au MAE en 1971. Parallèlement, on a enregistré une augmentation de près de 50% du nombre de missions et de 135% du nombre d'employés du service extérieur depuis 1955.

Le budget du MAE (en ne tenant compte que des dépenses d'exploitation et d'équipement) par rapport à l'ensemble du budget du gouvernement (en ne tenant compte que des dépenses d'exploitation et d'équipement) a légèrement augmenté au cours des 10 dernières années (voir le tableau 20), la progression la plus nette se situant en 1971, au moment de l'intégration du personnel de soutien. Depuis la période de 1975 à 1976, on a enregistré une diminution nette du pourcentage alloué au MAE.

S'inspirant des chiffres fournis par les ministères concernés, le tableau 21 présente les différentes répartitions des dépenses. Le principal poste de dépenses est celui des salaires et des indemnités, qui représentent, dans chaque cas, plus de la moitié du budget total. Le MAE prend à sa charge plusieurs postes de dépenses pour lesquels les autres ministères n'ont pas à faire de budget (par exemple, location et entretien des bâtiments, protection, communication et ensemble des salaires et indemnités versés au personnel de soutien).

Le tableau 22 fournit un état plus détaillé des dépenses d'exploitation du MAE au cours des trois derniers exercices financiers. Lorsque l'on exclut du total les recettes tirées des loyers partagés (qui, à la suite des recommandations du Vérificateur général, sont versées directement dans le fonds du revenu consolidé depuis avril 1980), l'augmentation entre 1978-1979 et 1979-1980 est de 3% (l'augmentation annuelle la plus faible des dix dernières années). Entre 1979-1980 et 1980-1981, elle a été de 12%. En dépit de ces différences d'augmentation en ce qui concerne le total des coûts, la répartition globale des dépenses par article de rapport n'a pas changé radicalement. Les dépenses liées à la rémunération représentent environ la moitié du total au cours des trois années financières considérées. Le deuxième plus grand poste de dépenses, qui a subi une légère augmentation au cours des trois années considérées, est celui de la location, de la réparation et de l'entretien des bâtiments et des machines. Un seul autre poste de dépenses dépasse 5% du total, soit celui de l'affranchissement et des communications.

Le tableau 23 considère les dépenses du MAE sous un autre angle. Il indique que 50,4% des dépenses prévues (à l'exclusion des subventions et des contributions) pour l'année financière 1981-1982 seront consacrées à l'appui aux programmes extérieurs des autres ministères et organismes du gouverne-

TABLEAU 19
DÉPENSES DU SERVICE EXTÉRIEUR
PAR MINISTÈRE ET PAR ANNÉE
(en dollars constants de 1980^c)

	MAE ^a		I&C (SDC) ^b		CCEI (Direction extérieure) ^c		ACDI (SE) ^d		TOTAL	
	000 \$	% Modification	000 \$	% Modification	000 \$	% Modification	000 \$	% Modification	000 \$	% Modification
1954-1955	33 021		8 132		5 549		—		46 703	
1959-1960	45 893	+39,0	10 572	+30,0	6 035	+8,8	—		62 499	+33,8
1964-1965	76 369	+66,4	17 906	+69,4	8 399	+39,2	—		102 674	+64,3
1969-1970	124 582	+63,1	26 253	+46,6	12 432	+48,0	—		163 267	+59,0
1974-1975	199 541	+60,2	18 922	-27,9	11 979	-3,6	3 240		233 682	+43,1
1979-1980	245 421	+23,0	23 428	+23,8	13 619	+13,7	4 231	+30,6	286 699	+22,7

Remarque: Les chiffres ayant été arrondis, le total ne fait pas obligatoirement 100%.

^a Les chiffres comprennent 1) les dépenses d'exploitation et d'équipement — Intérêt canadien à l'étranger; 2) le programme de prestation aux employés prévu par la loi. Sources: Dépenses réelles tirées du *Budget principal des dépenses* de 1970, 1975, 1980, et dépenses réelles tirées des *Comptes publics* de 1955, 1960, 1965.

^b Les chiffres comprennent les dépenses d'exploitation et d'équipement du Service des délégués commerciaux. Sources: *Comptes publics* de 1955, 1960, 1965, et siège central du SDC 1970, 1975, 1980.

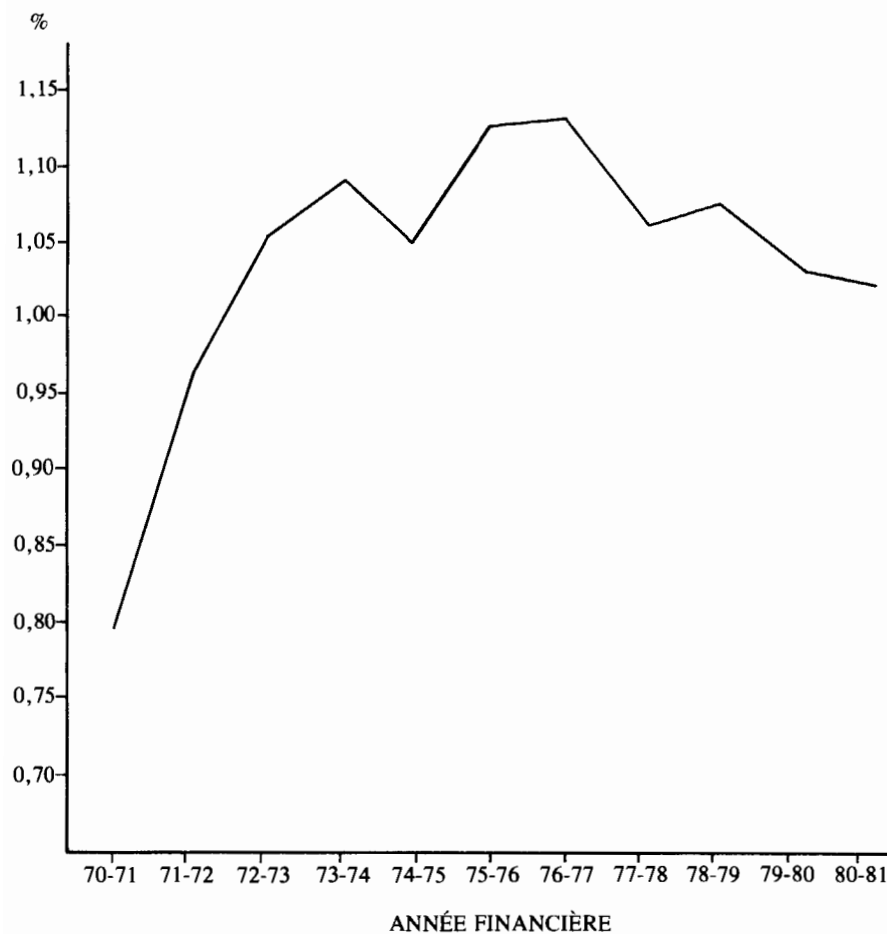
^c Les chiffres comprennent les coûts de la Direction extérieure de la CCEI. Sources: *Comptes publics* de 1955, 1960, 1965, 1970, et siège central de la CCEI 1975, 1980.

^d Les chiffres comprennent les coûts des opérations du Service extérieur de l'ACDI. Bien que l'ACDI ait été constituée en 1968, les chiffres correspondant à 1969-1970 ne sont pas disponibles.

^e Les rapports de conversion en dollars de 1980 ont été fournis par la Banque du Canada.

TABLEAU 20

**BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DU BUDGET DE L'ÉTAT**



Remarque: Les chiffres budgétaires ne comprennent que les dépenses d'exploitation et d'équipement (les subventions et les contributions en sont exclues).

Source: **Budget principal des dépenses** de 1972 à 1981.

TABLEAU 21
RÉPARTITION DES DÉPENSES D'EXPLOITATION
SUIVANT LES MINISTÈRES, 1979-1980

	Affaires extérieures		I&C (SDC)		CCEI		ACDI (SE)	
	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)
Salaires et traitements	89 216	41,7	13 597	59,4	8 888	65,3	1 825	43,1
Indemnités	18 134	8,5	3 258	14,2	2 382	17,5	796	18,8
Location/réparation/entretien des bâtiments	39 888	18,6	—	—	—	—	—	—
Location/réparation/entretien des véhicules automobiles	1 532	0,7	—	—	—	—	—	—
Autres frais de location/réparation/entretien	4 100	1,9	—	—	7	—	—	—
Services d'utilité publique	6 585	3,1	—	—	11	0,1	—	—
Matériaux, fournitures, pièces de rechange, outils	7 330	3,4	—	—	26	0,2	—	—
Services de protection	3 889	1,8	—	—	—	—	—	—
Déplacements	8 080	3,8	2 193	9,6	751	5,5	(1 184	28,0
Déménagements	9 387	4,4	1 619	7,1	1 089	8,0	(—
Affranchissement, fret, communication	12 939	6,0	—	—	—	—	—	—
Accueil	4 634	2,1	1 932	8,4	219	1,6	278	6,6
Information	1 272	0,6	—	—	25	0,2	—	—
Autres dépenses	7 119	3,3	293	1,3	222	1,6	149	3,5
TOTAL DES DÉPENSES	214 005	100,0	22 892	100,0	13 620	100,0	4 231	100,0

Remarque: Les chiffres ayant été arrondis, le total ne représente pas nécessairement 100%.
Sources: MAE, I&C (SDC), Direction extérieure de la CCEI et ACDI.

ment. Entre 1973–1974, première année pour laquelle les données sont disponibles, et 1981–1982, ce pourcentage s'est étagé entre 53,1% (1973–1974) et 42,1% (1977–1978) des dépenses prévues. On peut s'attendre qu'il augmente encore, du fait de la consolidation du service extérieur. Le tableau 23 montre par ailleurs clairement que l'Europe est le principal centre d'intérêt canadien, puisqu'elle absorbe 29,6% des dépenses prévues. Elle est suivie de près par l'hémisphère occidental, avec 25,9%.

Le service extérieur n'a pas échappé à la politique de restrictions budgétaires du gouvernement. On manque toutefois de données fiables sur les effets de celles-ci. Certes, les ministères sont en mesure de préciser les ordres qu'ils ont reçus du Conseil du Trésor et de garantir que les coupures budgétaires ont été pratiquées, mais ils ne peuvent indiquer précisément dans quelle mesure leurs programmes et leur personnel ont été touchés. À l'aide des données dont nous disposons, il est cependant possible de reconstituer certains effets des restrictions budgétaires.

Selon les chiffres qui ressortent du tableau 22, on a véritablement procédé à des réductions de dépenses en matière de péréquation du traitement et d'indemnités, de déplacements courants, d'information, d'affranchissement, de fret et de communication, de formation, d'accueil et de location de résidences officielles et de logements du personnel loués au secteur privé entre 1978–1979 et 1979–1980. On a enregistré par ailleurs des réductions de dépenses au titre de la prime du service extérieur, des congés au Canada, du logement temporaire et de l'information, entre 1979–1980 et 1980–1981. Il apparaît aussi évident que les augmentations qui ont eu lieu dans de nombreux secteurs sont loin de compenser l'inflation.

Le tableau 24 examine la croissance des dépenses d'exploitation et d'équipement du ministère des Affaires extérieures en dollars constants de 1980. On y voit clairement qu'en termes réels, les dépenses du MAE en 1979–1980 ont été nettement réduites. La réduction a été en fait de 4,5%.

Les chiffres donnés par le tableau 25 apportent un nouvel éclairage de ce point de vue. Au cours des trois années pour lesquelles nous disposons de données complètes, les dépenses d'équipement ont été ramenées, par rapport aux prévisions d'origine, de 12 à 23%, lorsque l'on ne tient pas compte de l'inflation*. En 1979–1980, année pendant laquelle, de toute évidence, les répercussions se sont fait le plus sentir, les dépenses d'exploitation ont elles aussi diminué. Les subventions et les contributions n'ont subi, de leur côté, aucune réduction.

Les précisions concernant les ajustements budgétaires pour l'année financière 1979–1980 fournies par le MAE montrent que ces économies ont pu être réalisées grâce à une réduction du personnel (selon les directives du Conseil du Trésor), un élagage des programmes d'information, de renouvellement de l'équipement de communication et de sécurité du personnel, à la réduction ou au report des déménagements de chancellerie et des rénovations des locaux et des logements destinés au personnel, à la réduction du programme de conversion des logements loués dans le privé en logements loués par l'État, au report

(Suite à la page 145)

* Étant donné qu'une grande part des dépenses du MAE ont lieu à l'étranger, les modifications peuvent aussi traduire les fluctuations de la valeur du dollar canadien.

TABLEAU 22
DÉPENSES RÉELLES D'EXPLOITATION
DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

Article de rapport (opérations)	1978-1979		1979-1980		1980-1981	
	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)
1) <i>Traitements et salaires</i>	83 563	40,4	89 216	41,7	98 160	40,5
Total employés canadiens	58 057	28,0	61 605	28,8	66 453	27,4
Total employés recrutés sur place	25 506	12,3	27 611	12,9	31 707	13,1
2) <i>Indemnités et autres avantages</i>	15 787	7,6	18 134	8,5	18 102	7,5
Total allocations SE	14 522	7,0	16 055	7,5	16 330	6,7
Autres prestations	1 265	0,6	2 079	1,0	1 772	0,7
Ventilation des indemnités du SE						
Prime du service extérieur	5 509	2,7	6 352	3,0	6 231	2,6
Péréquation des traitements	4 548	2,2	4 311	2,0	4 352	1,8
Indemnité différentielle de mission	567	0,3	847	0,4	837	0,3
Autres indemnités du SE	3 898	1,9	4 545	2,1	4 910	2,0
Fourniture d'installations de loisirs dans les postes difficiles			—	—	2	—
Examens médicaux (DSE 9)			21	—	26	—
Indemnités scolaires (DSE 34)			1 803	0,8	1 989	0,8
Déplacements à des fins éducatives (DSE 35)			53	—	54	—
Entretien durant les vacances scolaires (DSE 37)			4	—	7	—
Soins médicaux préventifs (DSE 38)			48	—	48	—
Soins médicaux spéciaux (DSE 39)			—	—	18	—
Soins médicaux ordinaires (DSE 40)			104	—	108	—
Déplacements pour soins médicaux (DSE 41)			137	0,1	166	0,1
Congé annuel avec option (DSE 45)			230	0,1	339	0,1

TABLEAU 22 (suite)

Article de rapport (opérations)	1978-1979		1979-1980		1980-1981	
	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)
Congé à prendre au Canada et indemnité (DSE 46)			178	0,1	133	0,1
Voyage durant congé à prendre au Canada (DSE 46)			289	0,1	203	0,1
Aide au titre des déplacements pour congé annuel (DSE 50)			812	0,4	992	0,4
Déplacement pour réunion de famille (DSE 36 et 51)			353	0,2	399	0,2
Déplacement pour événements familiaux malheureux (DSE 54)			63	—	104	—
Indemnité langues étrangères (DSE 59)			13	—	13	—
Autres (DSE 60, 61, 66, etc.)			437	0,2	309	0,1
3) Déplacements	7 332	3,5	8 080	3,8	8 441	3,5
Courants	3 817	1,8	1 905	0,9	4 895	2,0
Au poste	833	0,4	939	0,4	—	—
À des fins de formation	—	—	—	—	57	—
Services de messagerie	1 433	0,7	1 594	0,7	— ¹	—
Divers	1 249	0,6	3 642	1,7	3 489	1,4
4) Déménagements	8 599	4,1	9 387	4,4	9 788	4,0
Accessoires au voyage	7 029 ²	3,4	1 834	0,9	1 586	0,6
Indemnité de séparation familiale	—	—	—	—	8	—
Transport des effets personnels	—	—	4 881	2,3	5 144	2,1
Automobile	—	—	416	0,2	483	0,2
Frais de subsistance/logement temporaire	462	0,2	1 208	0,6	1 134	0,5
Entreposage	—	—	508	0,2	555	0,2
Indemnisation des dommages et des pertes	1 108	0,5	—	—	127	—
Autres	—	—	540	0,2	751	0,3
5) Information	1 859	0,9	1 272	0,6	514	0,2
6) Affranchissement, fret, communication	17 982	8,7	12 939	6,0	15 751	6,5

TABLEAU 22 (suite)

Article de rapport (opérations)	1978-1979		1979-1980		1980-1981	
	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)
7) <i>Services professionnels et spéciaux</i>	8 389	4,0	6 685	3,1	7 796	3,2
Liés à la formation	845	0,4	564	0,3	602	0,2
Autres	7 544	3,6	6 121	2,9	7 194	3,0
Ventilation des dépenses de formation						
Langue officielle	338	0,2	176	0,1	185	0,1
Langue étrangère	238	0,1	256	0,1	276	0,1
Formation de gestion	94	—	37	—	40	—
Formation technique	56	—	14	—	16	—
Formation professionnelle	—	—	9	—	9	—
Formation générale	119	0,1	73	—	76	—
8) <i>Services de protection</i>	3 318	1,6	3 889	1,8	5 182	2,1
Représentants de pays étrangers au Canada	1 628	0,8	2 080	1,0	2 874	1,2
À l'étranger	1 118	0,5	1 300	0,6	1 795	0,7
Administration centrale et divers	572	0,3	509	0,2	513	0,2
9) <i>Accueil</i>	4 702	2,3	4 534	2,1	5 685	2,3
Lié au SE	3 960	1,9	3 869	1,8	4 669	1,9
Lié à l'administration centrale	742	0,4	665	0,3	1 016	0,4
10) <i>Bâtiments et machines</i>	46 604 ³	22,5	50 573 ⁴	23,6	58 729 ⁵	24,2
Location						
Chancelleries	9 397	4,5	10 835	5,1	11 505	4,7
Résidences officielles	2 216 ³	1,1	1 507	0,7	1 952	0,8
Résidences des employés louées par la Couronne	13 523 ³	6,5	15 119	7,1	18 157	7,5
Résidences des employés louées dans le privé	6 427 ³	3,1	5 148	2,4	5 592	2,3
Autres	1 506	0,7	1 898	0,9	2 522	1,0
Réparations/Entretien:						
Chancelleries	2 290	1,1	3 488	1,6	4 307	1,8
Résidences officielles	—	—	937	0,4	1 474	0,6
Logements du personnel	2 078	1,0	2 854	1,3	3 078	1,3
Autres	3 950	1,9	2 202	1,0	1 921	0,8
Services d'utilité publique	5 217	2,5	6 585	3,1	8 221	3,4

TABLEAU 22 (suite)

Article de rapport (opérations)	1978-1979		1979-1980		1980-1981	
	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)	(000 \$)	(%)
11) Voitures	1 325	0,6	1 532	0,7	1 741	0,7
Location	91	—	122	0,1	96	—
Réparations	1 015	0,5	398	0,2	431	0,2
Pièces de rechange et carburant	—	—	825	0,4	1 098	0,4
Assurances	219	0,1	187	0,1	116	—
12) Autres dépenses	7 544	3,6	7 764	3,6	12 689	5,2
Matériel et fournitures	6 246	3,0	6 937	3,2	8 715	3,6
Pièces et outils	—	—	393	0,2	448	0,2
Consuls honoraires	78	—	140	0,1	181	0,1
Autres	1 220	0,6	294	0,2	3 345	1,4
TOTAL GÉNÉRAL	207 400		214 005		242 578	

¹Inscrit au titre de l'affranchissement et des communications à compter de 1980-1981.

²Comprend le transport des effets personnels.

³Les recettes correspondant au logement ne sont pas comprises. Le chiffre réel n'est pas connu, mais, sur la recommandation du MAE, on est parti du principe qu'il se montait à 4,7 millions de dollars. Les chiffres ont donc été corrigés afin de retirer ces recettes au prorata du coût des résidences officielles, des logements du personnel loués par la Couronne et des logements loués dans le privé.

⁴Les recettes provenant des frais de logement des employés (4 735 000 \$) ne sont pas comprises. Aucun ajustement n'a été nécessaire, étant donné que la comptabilité de 1979-1980 considère les recettes tirées des logements comme un poste distinct.

⁵Les recettes provenant des frais de logement des employés ne sont pas comprises. À compter de 1980-1981, les recettes tirées du logement sont versées dans le compte du revenu consolidé.

Remarque: Les pourcentages ayant été arrondis, leur total ne se monte pas obligatoirement à 100%.

Les pourcentages inférieurs à 0,1% ne sont pas indiqués.

Source: ministère des Affaires extérieures.

TABEAU 23
PRÉVISIONS DE DÉPENSES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
SUIVANT L'ACTIVITÉ ET LA RÉGION, 1981-1982

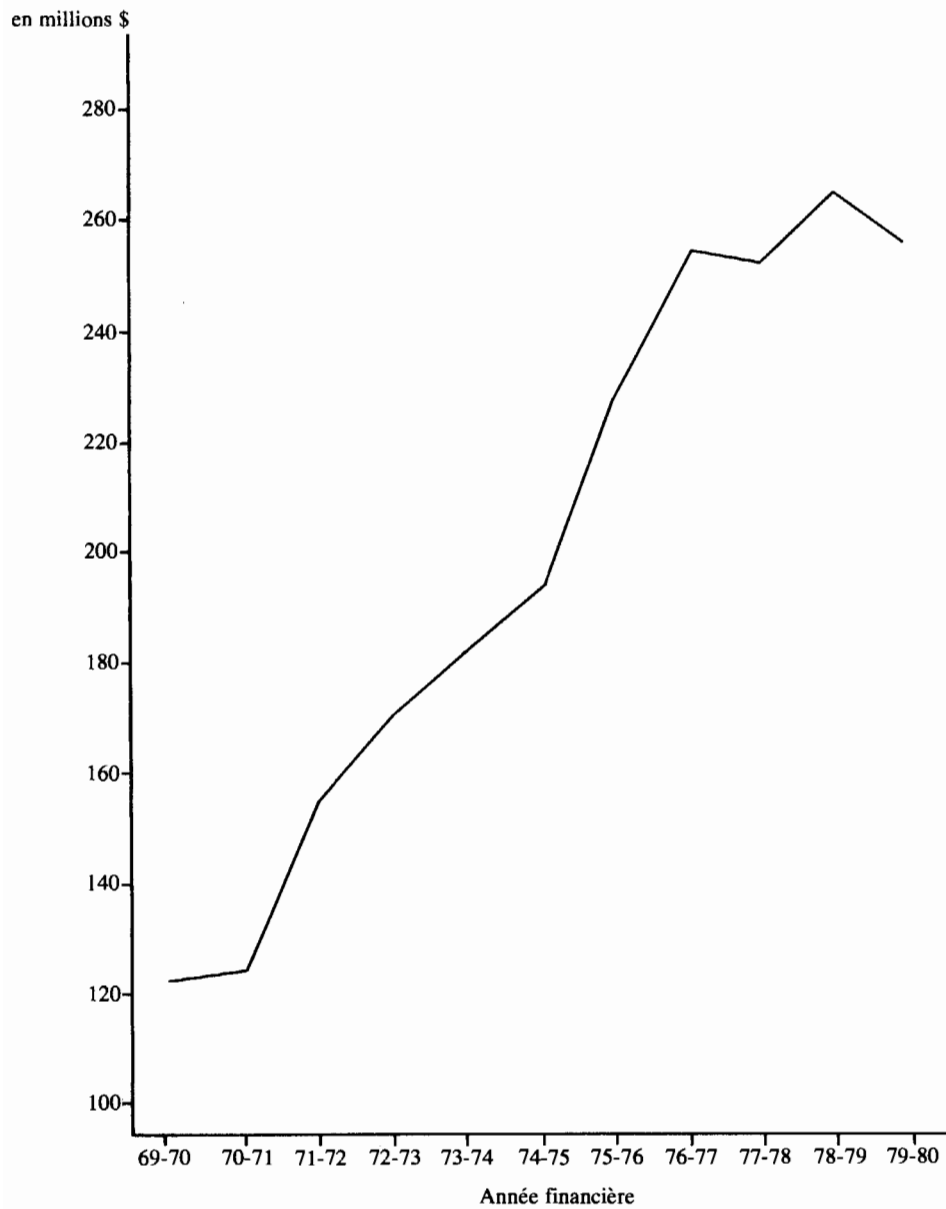
Régions	Activité						Total	
	Relations avec les gouvernements étrangers et les institutions inter-gouvernementales		Aide aux Canadiens		Information et relations culturelles			Appui à d'autres programmes
	000 \$	%	000 \$	%	000 \$	%	000 \$	%
Asie et Pacifique	12 301	27,8	1 682	3,8	2 869	6,5	27 333	61,9
Europe	23 835	27,3	4 753	5,4	9 273	10,6	49 556	56,7
Afrique et Moyen-Orient	11 507	31,4	2 290	6,3	1 964	5,4	20 842	56,9
Hémisphère occidental	19 063	24,9	4 327	5,7	7 461	9,7	45 740	59,7
Missions permanentes et délégations	7 161*	40,6	82	0,5	6 183	35,1	4 192	23,8
Soutien fonctionnel de l'Administration centrale	18 403	55,2	1 184	3,6	12 371	37,1	1 371	4,1
TOTAL	92 270*	31,2	14 318	4,8	40 121	13,6	149 034	50,4
							295 743*	100,0

* Ne comprend pas des subventions, contributions et cotisations de l'ordre de 11 141 000 \$.
 Source: *Budget principal des dépenses, 1980-1981.*

TABLEAU 24

**PRÉVISIONS AUTORISÉES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
(DÉPENSES D'EXPLOITATION ET D'ÉQUIPEMENT UNIQUEMENT)**

(en dollars constants de 1980)



Source: Budget principal des dépenses, 1970-1971 à 1980-1981.

TABLEAU 25
PRÉVISIONS ET DÉPENSES
DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

Année	Programme	Prévisions*	Dépenses**	Modifications	
		(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)	(%)
1977-1978	Exploitation	171 154	172 622	+1 468	+0,9
	Équipement	32 165	28 267	-3 898	-12,1
	Subventions et contributions	53 678	60 529	+6 851	+12,8
1978-1979	Exploitation	194 068	202 269	+8 201	+4,2
	Équipement	33 503	25 827	-7 676	-22,9
	Subventions et contributions	61 539	72 017	+10 478	+17,0
1979-1980	Exploitation	213 513	209 270	-4 243	-2,0
	Équipement	34 449	29 510	-4 939	-14,3
	Subventions et contributions	83 627	84 658	+1 031	+1,2
1980-1981	Exploitation	244 365	—	—	—
	Équipement	34 997	—	—	—
	Subventions et contributions	96 321	—	—	—
1981-82	Exploitation	286 520	—	—	—
	Équipement	42 986	—	—	—
	Subventions et contributions	111 141	—	—	—

* Les chiffres de cette colonne correspondent aux prévisions originales de dépenses publiées dans le *Budget principal des dépenses* de l'année en cause.

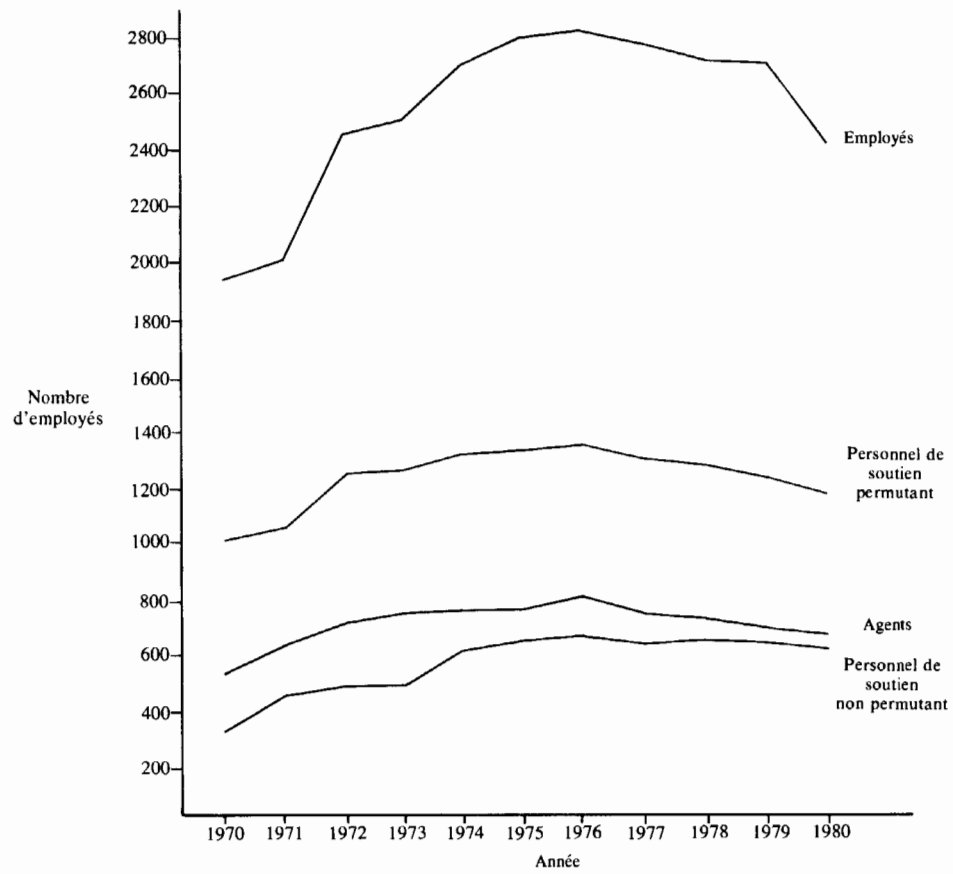
** Les chiffres de cette colonne correspondent aux dépenses réelles publiées dans le *Budget principal des dépenses* deux années après les prévisions d'origine.

Source: *Budget principal des dépenses* des années financières se terminant le 31 mars 1978, 1979, 1980, 1981 et 1982.

des achats d'œuvres d'art et à l'achat de meubles répondant aux normes en cours uniquement pour la partie des résidences officielles affectée à la représentation.

L'effet des restrictions budgétaires peut aussi être considéré en termes de réduction des effectifs. Le tableau 26 fait état d'une réduction du nombre total d'employés du service extérieur à compter de 1976, et plus particulièrement après 1978. Le nombre des agents du service extérieur a augmenté de 2% entre 1975 et 1980 (voir le tableau 7), mais celui des employés du personnel de soutien administratif a diminué de 10%. Si l'on ne tient compte que du personnel du MAE, le nombre d'agents à l'étranger a diminué de 4% entre 1975 et 1980, tandis que celui des agents à Ottawa a augmenté de 8,5%. Par

TABLEAU 26
EFFECTIFS EMPLOYÉS PAR LE
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES



Source: Ministère des Affaires extérieures.

contre, les deux tiers des réductions de personnel de soutien se sont faites au siège central. Il convient de faire remarquer, toutefois, que les progrès techniques enregistrés dans le domaine des communications, du traitement des textes et de l'informatique ont permis au MAE de réduire le nombre de postes dans la catégorie du personnel de soutien.

Depuis 1975, la charge de travail et les besoins en ressources du service extérieur n'ont pas diminué: le nombre de missions à l'étranger a en fait augmenté de 1%, et l'inflation à l'étranger a été plus grave qu'au Canada. En dépit de ces facteurs, on attend du service extérieur qu'il mène à bien ses programmes avec moins d'employés, une part inférieure du budget du gouvernement et des ressources très sérieusement limitées et même réduites (en termes réels). Les mesures d'austérité qui ont été mises en place semblent affecter davantage les employés que les programmes. Des postes ont été supprimés, le personnel de soutien a été réduit, les logements n'ont pas été rénovés ni élevés au rang de loyers de l'État, les déménagements des chancelleries n'ont pas été effectués, et la formation est restée limitée, pour ne mentionner qu'un certain nombre des conséquences. Le résultat net des mesures d'austérité semble être l'existence d'un personnel réduit, dont les conditions de vie et de travail n'ont pas été améliorées et dont on attend des services de même qualité.

LE MILIEU AMBIANT DU SERVICE EXTÉRIEUR

Définition

Le milieu ambiant du service extérieur se compose de tous les facteurs non professionnels qui affectent la vie des membres de la collectivité du service extérieur — les employés et leur famille — ainsi que tous les éléments qui déterminent la qualité de la vie des membres du service extérieur. Le Décret du Conseil qui a donné lieu à la création de la Commission demande au commissaire d'étudier l'opportunité pour le gouvernement de modifier le contexte de la gestion du service extérieur pour tenir compte entre autres «des changements dans... les conditions et les circonstances dans lesquelles les membres du service extérieur et leur famille choisissent de vivre au Canada et dans lesquelles ils doivent vivre à l'étranger» ainsi que «des nouvelles valeurs sociales et individuelles».

Dans sa lettre au commissaire, le premier ministre a défini certaines des caractéristiques de la vie que mènent les membres du service extérieur. Il a fait allusion «aux différences entre les conditions de vie dans une société stable et prospère comme la nôtre et celles qui règnent dans bien des endroits où doivent travailler aujourd'hui les membres du service extérieur», et au «climat de violence qui sévit en de trop nombreux pays, aux aspirations des femmes dans la société canadienne, à la reconnaissance croissante du besoin d'assurer l'égalité des conjoints dans les ménages canadiens, de même qu'à la façon dont le service extérieur peut y faire obstacle, sans oublier les pressions que ce dernier exerce sur la vie familiale et les perturbations qui peuvent en découler et que moins de canadiens sont prêts à accepter».

Nous avons constaté que ces remarques font état d'une partie du problème, mais ne dévoilent pas l'ensemble de la situation. Le mode de vie du service extérieur est caractérisé avant tout par le changement. En effet, quand on parle du service extérieur, on est inévitablement amené à utiliser des termes tels que «permutance, mobilité, adaptation, transition». Le changement est la seule constante qui caractérise la vie au service extérieur. Les employés et leur famille doivent constamment s'adapter et se réadapter. Ils sont «en transition» permanente. Souvent, la seule prévision que l'on puisse faire au sujet du changement est que sa direction sera imprévisible et généralement non assujettie au choix des individus concernés.

La vie que mènent les employés du service extérieur est souvent moins flatteuse que l'image qu'elle projette. De l'extérieur, on imagine que les employés en mission à l'étranger mènent une vie de luxe aux frais du contribuable, dans des maisons fabuleuses et sous des cieux exotiques auxquels la plupart des Canadiens ne peuvent que rêver. Malheureusement, ce cliché décrit uniquement la résidence officielle, où d'ailleurs les ambassadeurs et les autres chefs de mission campent pendant deux ou trois ans, tandis que les maisons qu'ils s'étaient choisies au Canada font le bonheur de leurs locataires. Nul ne pense aux petits appartements et aux logements de fortune dont doivent se contenter de nombreux employés du service extérieur. Nul n'imagine les fréquentes pannes d'électricité, les coupures d'eau, non potable de toute façon, pas plus que «les lépreux dans la rue, les mendiants à la porte, les cobras dans le jardin, les vipères dans la salle de bain et les cafards dans la cuisine!»*.

On imagine que les employés du service extérieur mènent une vie confortable, entourés de serviteurs, sans jamais songer que les employés du service extérieur préféreraient, comme la plupart des Canadiens, être seuls chez eux. On n'imagine pas les difficultés que présentent les tâches les plus simples comme assurer le fonctionnement d'une maison et faire le marché sans l'aide d'une personne qui connaisse la langue du pays ainsi que les produits et les points d'approvisionnement locaux. On ne pense pas qu'il est absolument impossible de laisser les enfants tout seuls, car il existe à travers le monde très peu d'endroits qui offrent autant de sécurité que les quartiers résidentiels tranquilles des villes canadiennes.

La carrière militaire présente des aspects professionnels et privés qui ressemblent d'une certaine manière aux conditions de vie des employés du service extérieur. Mais les militaires disposent, quant à eux, d'un système de soutien administratif dynamique et solidement implanté qui leur permet de surmonter plus facilement les problèmes de permutance et de dépaysement. Les postes militaires sont en général relativement bien établis: la plus grande partie de l'infrastructure nécessaire est déjà en place, ayant été créée, soit par la Couronne, soit par les militaires eux-mêmes, grâce à un mode de financement privé, établi depuis longtemps, des installations destinées à répondre aux besoins les plus élémentaires. Les dimensions même de l'appareil militaire ont facilité la mise sur pied de programmes autonomes et d'un réseau de participation qui permettent d'offrir des services capables de faire oublier les désagréments de certaines situations.

* Commentaire d'un chef de mission au sujet de sa résidence officielle.

On peut également comparer le mode de vie des employés du service extérieur à celui des membres de la GRC, bien que ces derniers soient rarement postés à l'extérieur du Canada. Le mode de vie des membres du service extérieur présente certaines similitudes avec celui des fonctionnaires qui sont répartis entre différents points du pays; cependant ces derniers peuvent généralement s'y installer de manière définitive. On peut dire, de manière générale, que la main-d'œuvre canadienne est très mobile, surtout dans certains secteurs et certaines professions. Pourtant, les professions qui imposent un degré aussi général de mobilité qu'une carrière au sein du service extérieur sont rares ou même inexistantes. Les employés du service extérieur (et leur famille) passent généralement plus de la moitié de leur carrière à l'étranger, baignant dans des cultures qui ne sont pas les leurs et profitant mal des avantages de la vie communautaire et de la société canadienne que la plupart de nos compatriotes prennent pour acquis.

Tout comme le mode de vie des employés du service extérieur est caractérisé par le changement, le milieu ambiant du service extérieur est lui-même sujet aux changements. Les employés du service extérieur et leur famille ont de plus en plus de mal à accepter le mode de vie qui leur est proposé ou à s'y adapter, en raison avant tout des changements économiques et socio-culturels qui interviennent au Canada, mais également à cause de ceux qui surviennent à l'étranger. Le moral des employés du service extérieur risque de diminuer à mesure que le mode de vie qu'ils doivent adopter leur pose des problèmes et devient inacceptable. Cette évolution de la situation fait l'objet de la section suivante.

L'évolution du milieu ambiant du service extérieur

La situation du service extérieur s'est dégradée depuis que nous y sommes entrées, il y a une vingtaine d'années. Il n'y a plus de défi et cela n'est tout simplement plus aussi satisfaisant. À l'époque, nous n'étions pas démoralisées... nous avions la foi dans ce que nous faisons, nous avions la mission de représenter notre pays à l'étranger. Nous étions prêtes à faire ce qui nous était demandé, à nous rendre aux endroits où l'on avait besoin de nous... sans regret, car la carrière de nos maris était aussi la nôtre. Tout cela rendait plus difficiles les problèmes familiaux, mais nous rapprochait également les uns des autres. Nous appartenions à une communauté et nous avions le sentiment profond de notre identité.
(Mémoire de l'épouse d'un employé du service extérieur)

Tels étaient les aspects positifs de la vie au sein du service extérieur au cours des années 1950 et 1960. Pourtant, on ne peut pas dire que, par rapport aux conditions actuelles, le mode de vie était plus facile, moins frustrant ou moins exigeant. Il semble toutefois qu'à l'époque, on faisait face beaucoup plus facilement au style de vie du service extérieur tout en l'acceptant, probablement pour les raisons mentionnées dans l'extrait ci-dessus: l'esprit «missionnaire», le fait de considérer les épouses comme de vrais partenaires dans une carrière «commune»; la solidarité familiale.

De nos jours, les conditions imposées aux employés du service extérieur ont changé de manière radicale. En 20 ans, le ministère a triplé en importance et le nombre de missions à l'étranger a doublé . . . tandis que 50% de ces postes sont classés comme «éprouvants». La complexité actuelle des activités de l'État ainsi que le contexte international constamment changeant et souvent «menaçant» (inflation mondiale, nouvelles revendications des pays du tiers monde, terrorisme international) ont provoqué une transformation de la situation des employés du service extérieur et de leur famille.

La croissance du service extérieur et la bureaucratisation qui s'en est suivie ont eu entre autres comme conséquence de donner souvent aux membres du service extérieur l'impression qu'ils n'étaient que des pions et qu'on ne prenait même pas la peine de les consulter au sujet des décisions qui les touchaient personnellement. Ils se sentent souvent «isolés», «ignorés» et même «dénigrés». Comme le signale T.A. Keenleyside dans l'article «Career Attitudes of Canadian Foreign Service Officers» qu'il a écrit en 1976, «l'atmosphère de club qu'avait autrefois le ministère des Affaires extérieures et qui lui donnait un "air de famille" est désormais chose du passé».

Les employés du service extérieur ont l'impression d'avoir de moins en moins d'initiative et cela se manifeste de différentes manières: souvent, ils ne peuvent pas choisir où habiter, les installations de loisirs qu'ils désirent fréquenter, pas plus que leurs meubles ou le réparateur auquel ils aimeraient faire appel. Ces dispositions ont peut-être permis de réduire les délais d'adaptation des employés, mais toute structure qui a tendance à diminuer la liberté d'action des individus entraîne également des effets négatifs. Il faudrait par conséquent essayer d'atteindre un équilibre entre les effets positifs et les effets négatifs de telles dispositions.

L'utilisation de plus en plus courante d'enceintes, c'est-à-dire des établissements autonomes comprenant plusieurs logements, pour loger les Canadiens dans certaines missions éprouvantes est une autre disposition qui modifie le mode de vie des membres du service extérieur. Certaines de ces bases offrent des logements plus que convenables pour certains employés et permettent d'offrir de surcroît des installations de loisirs acceptables. Cependant, ces enceintes ont un aspect négatif, puisqu'elles ont tendance à souligner les écarts hiérarchiques lorsqu'on attribue des logements différents aux employés selon qu'ils détiennent ou non un statut diplomatique. En outre, elles peuvent favoriser l'éclosion d'une mentalité de ghetto en isolant la communauté canadienne de la société locale. Soit que les employés raffolent de la vie dans l'enceinte, soit qu'ils la détestent. Il nous semble que certains employés devraient être autorisés à vivre en dehors de l'enceinte, s'ils le désirent, même lorsque les conditions sont telles que l'enceinte paraît la meilleure solution.

La détérioration de la situation dans les pays étrangers a contribué également à rendre la vie en mission de moins en moins enviable. Un des principaux attraits qu'offrait le service extérieur était la possibilité de découvrir des lieux nouveaux et d'explorer des pays inconnus. Or, de nos jours, il est souvent interdit aux employés de quitter la ville de mission. Nombreux sont ceux qui se sont embarqués pour des contrées exotiques et qui ont déchanté en arrivant en constatant soudainement que les pays de cocagne d'autrefois étaient devenus des villes infernales. L'explosion démographique et l'augmentation du

niveau de vie ont créé un immense engorgement. C'est ainsi que certaines villes qui étaient autrefois tout à fait viables sont désormais paralysées par des services publics surchargés et par des infrastructures qui menacent ruine. L'augmentation de la criminalité et du terrorisme oblige à prendre des mesures de sécurité supplémentaires dans la vie quotidienne et à limiter plus encore la mobilité. Dans un article intitulé «The Changing Role of the Canadian Diplomat» (1980) G. Clarke expose la façon dont A.E. Gotlieb envisage cet aspect de la vie à l'étranger:

Il prévoit pour l'avenir, soit les années 1980 et 1990, une diffusion encore plus grande du pouvoir, une plus grande tolérance des conflits et par conséquent une augmentation des risques pour les diplomates.

Dans toutes les villes, il y a un nombre limité de logements, d'installations de loisirs, de services et de places dans les écoles internationales. Dans la plupart des villes de mission, la croissance de la communauté étrangère (constituée non seulement par le personnel diplomatique, mais également par les employés des organismes internationaux, des grandes compagnies, etc.) a créé une grande concurrence pour l'accès à ces biens et services. Compte tenu de la faible performance du dollar canadien et des programmes d'austérité que connaît le pays, le service extérieur canadien éprouve beaucoup plus de difficultés à obtenir sa part.

De tous les changements sociaux qui ont modifié la vie dans le service extérieur, le mouvement de libération de la femme est celui qui a eu les conséquences les plus prononcées. Un grand nombre des visions traditionnelles de la mission propre au service extérieur, dont nous avons parlé au début du présent texte, ont été élaborées et entretenues par les conjoints des employés du service extérieur. Cependant, la plupart des communautés canadiennes à l'étranger reflètent aujourd'hui la réalité nouvelle qui s'est imposée à la société canadienne en général. On y trouve des conjoints dont les attentes, les besoins ou les désirs diffèrent: certains veulent travailler, d'autres souhaitent poursuivre leur carrière, tandis que d'autres préfèrent jouer un rôle plus traditionnel tout en souhaitant que l'on reconnaisse leur rapport à la représentation du Canada à l'étranger. Compte tenu de tous ces éléments, la vie au sein du service extérieur peut souvent donner lieu à des conflits et à des divisions dans les relations familiales, plutôt que d'encourager la collaboration et de renforcer l'unité de la famille.

Mis à part la détérioration des conditions de vie et les problèmes particuliers que rencontrent les conjoints des employés à l'étranger, d'autres raisons, aussi bien économiques que sociales, font que l'on hésite à consacrer toute une vie à une carrière de permutance au sein du service extérieur. Dans un document qu'il a préparé pour la Commission royale, l'ancien ambassadeur Arthur Andrew a présenté l'observation suivante:

Pour ce qui est des avantages autres que les avantages financiers, la vie des employés du service extérieur en poste dans certaines capitales était naguère beaucoup plus facile que celles des fonctionnaires d'Ottawa. La simple possibilité de se rendre à l'étranger constituait en soi une raison valable de faire partie du service

extérieur. De nos jours, on peut dire qu'Ottawa est la capitale la plus avantageée du monde sur le plan matériel, et elle n'est certainement pas dépourvue d'attraits sur les autres plans. Un Canadien qui se rend à l'étranger doit maintenant s'adapter à un niveau de vie généralement inférieur, et souvent de beaucoup, au niveau de vie canadien.

Le mode de vie au service extérieur: ses conséquences pour les employés et les familles

L'étude que nous avons faite du mode de vie propre au service extérieur et de ses répercussions sur les employés et leur famille s'inspire d'entrevues, de mémoires personnels, de questionnaires, de divers rapports de recherche de la Commission, d'autres études telles que l'étude sur la mobilité effectuée par l'Association de la communauté du service extérieur (ACSE) ainsi que de mémoires présentés à la Commission par les ministères.

Les données dont nous disposons indiquent que la carrière dans le service extérieur est perçue comme une expérience qui, sous de nombreux aspects, peut être très gratifiante et enrichissante sur le plan personnel. Les avantages socio-culturels qu'offre une carrière dans le service extérieur sont à l'origine d'une grande partie de ces impressions positives. Les voyages ainsi que la possibilité de rencontrer des gens, d'apprendre des langues étrangères et d'explorer d'autres cultures continuent d'être considérés comme des dimensions attirantes et stimulantes de la vie dans le service extérieur. Quant aux aspects négatifs, les «problèmes de famille» sont les motifs invoqués le plus fréquemment lors des départs du service extérieur par les conjoints des employés qui ont répondu au questionnaire. Les employés citaient les «problèmes de famille» en second lieu (après les «possibilités de carrière») comme motif qui les amènerait à quitter le service extérieur. La reconnaissance du rôle des conjoints, les possibilités d'emploi pour ces derniers et l'éducation des enfants sont également des points importants que les employés et leur conjoint ont signalé au chapitre des éléments négatifs.

Les réponses au questionnaire font état, dans une moindre mesure, d'autres sujets d'inquiétude importants comme la santé, le logement, la sécurité et les loisirs. En outre, ces inquiétudes se font d'autant plus pressantes que l'employé occupe un poste situé dans une mission difficile. Or, plus de la moitié de nos missions sont des missions difficiles.

Lors des entrevues, nous avons demandé aux personnes qui ont récemment quitté le service extérieur (au cours des cinq dernières années) de donner les motifs de leur départ. La plupart du temps, ces motifs étaient d'ordre professionnel, mais une fois sur deux on mentionnait le milieu ambiant. Les anciens employés indiquaient plus précisément que les exigences de la permittance, tensions familiales et l'absence de possibilités d'emploi pour leur conjoint comptaient parmi les raisons qui les avaient amenés à décider de quitter le service extérieur.

Lors de l'étude qu'il a effectuée sur les agents du service extérieur, T.A. Keenleyside leur a demandé quels étaient, selon eux, les principaux inconvénients que présentait une carrière au service extérieur. Les réponses qu'il a obtenues lui ont permis d'aboutir à la conclusion suivante:

Les «ruptures sociales» imposées par la vie diplomatique (conséquence des nombreux changements de poste pour les relations avec la famille et les amis) étaient de loin l'inconvénient le plus souvent cité puisqu'il était mentionné en tout premier lieu par 22,5% des répondants et qu'il apparaissait dans 48,5% des réponses.

En résumé, M. Keenleyside a constaté que les problèmes et les perturbations propres au mode de vie occasionné par la permutance étaient la principale cause d'insatisfaction des personnes faisant carrière au service extérieur.

Dans l'étude de l'ACSE, les cinq sources d'insatisfaction le plus souvent mentionnées au sujet de la vie dans le service extérieur étaient les suivantes:

1. perte des contacts avec les amis,
2. problèmes de santé,
3. absence de possibilités professionnelles pour les conjoints,
4. séparation de la famille,
5. trop grande place accordée à la hiérarchie et aux catégories professionnelles.

Le premier élément mentionné «perte des contacts avec les amis», est semblable aux «ruptures sociales» rapportées par M. Keenleyside ainsi qu'aux «sentiments de déracinement» qui ont été constamment mentionnés dans les commentaires que nous avons recueillis lors des entrevues et par l'intermédiaire du questionnaire.

Le personnel du service extérieur croit également qu'il mène à l'étranger une vie moins détendue qu'au Canada (70% des employés et 65% de leurs conjoints croient que leur vie dans une ville de mission est moins détendue qu'à Ottawa; 80% des employés et 72% de leurs conjoints pensent que *les familles* qui vivent dans une ville de mission mènent une vie moins détendue).

Étant donné que les employés et leurs conjoints n'accordent pas la même importance aux différentes questions relatives au milieu dans lequel se déroule la vie au service extérieur, nous allons nous pencher plus en détail sur la manière dont ce milieu peut affecter les différents membres de la communauté du service extérieur.

Les conséquences pour les employés

Afin de juger des conséquences que peut avoir la vie au service extérieur pour les employés, nous mettons en comparaison et en contraste les perceptions des agents, du personnel de soutien administratif, des employés célibataires et des couples faisant carrière au service extérieur.

Les agents du service extérieur: Les agents du service extérieur ont tendance à considérer que les aspects socio-culturels de leur vie au service extérieur constituent une source importante de satisfaction et donnent une légère préfé-

rence à ces avantages par rapport aux facteurs purement professionnels. Les données recueillies par l'intermédiaire du questionnaire indiquent également que ce sont les agents ayant le moins d'ancienneté qui apprécient le plus ces avantages. En revanche, l'adaptation culturelle, les exigences de la permutance et l'isolement continuent d'être à la source des problèmes liés au milieu que rencontrent les agents. Ces problèmes sont particulièrement graves pour les agents célibataires et pour les agents de sexe féminin. De leur côté, les agents qui ont une plus grande ancienneté et dont la carrière est bien établie ont tendance à éprouver des sentiments de frustration, lorsqu'ils doivent faire face à des problèmes relatifs à leur isolement par rapport à leur foyer et leur famille, à l'éducation des enfants, aux aspirations professionnelles de leur conjoint et au temps libre insuffisant dont ils disposent lorsqu'ils sont en mission.

Nous avons néanmoins constaté qu'au chapitre des insatisfactions, les agents placent les questions de milieu ou de mode de vie après les questions professionnelles. Il s'agit là d'une différence certaine par rapport à ce que M. Keenleyside avait enregistré il y a cinq ans alors que les agents avaient signalé que les inconvénients relatifs au milieu présentaient pour eux une plus grande source d'insatisfaction que les inconvénients d'ordre professionnel.

Le personnel de soutien administratif: Les membres du personnel de soutien administratif accordent également beaucoup d'importance aux avantages qu'offre la permutance, la considérant comme une des principales sources de satisfaction dans une carrière au service extérieur. Ils accordent beaucoup moins d'importance aux satisfactions d'ordre professionnel. Dans la section du questionnaire qui demandait aux répondants de préciser par ordre de préférence les autres raisons qui les avaient incités à se lancer dans une carrière au service extérieur, les membres de la catégorie du soutien administratif ont signalé la plupart du temps l'attrait du voyage.

Le système de caste est probablement la caractéristique la plus visible du milieu ambiant du service extérieur. Le fait de jouir ou non du statut diplomatique a été soulevé dans 47% des réponses émanant du personnel de soutien, et l'analyse des réponses au questionnaire confirme que cette question est la principale source d'insatisfaction du personnel de soutien. De plus, cette question a été soulevée dans la plupart des entrevues et des discussions de groupe que nous avons eues avec les employés de soutien. Il s'agit là d'une question capitale pour ces employés et cela est tout à fait légitime, si l'on tient compte du contraste qui existe entre la vie qu'ils mènent à Ottawa et celle qu'ils doivent mener à l'étranger.

À Ottawa, rien n'empêche les employés de soutien de vivre comme bon leur semble. En revanche, lorsqu'ils arrivent à l'étranger, ils sont victimes d'un traitement qu'ils considèrent comme injuste. Souvent, ils n'ont pas droit avec leur famille aux mêmes installations de loisirs que les agents et ils n'ont pas toujours le droit de choisir leur logement. Par rapport aux agents, leur niveau de vie est souvent inférieur à celui qu'ils auraient peut-être eu à Ottawa. Leurs privilèges d'importation sont plus limités que ceux des agents, et il peut arriver qu'ils soient obligés de faire appel à la bonne volonté des agents pour acheter les produits en franchise. En outre, le personnel de soutien dispose généralement de moins bonnes possibilités de formation linguistique. Or, la majorité des

membres du service extérieur considère que cette formation linguistique est absolument indispensable à la vie et au travail efficace à l'étranger. Le cas des membres du personnel de soutien a été illustré dans un exemple fourni à la Commission par un employé de soutien:

Pour ce qui est de l'ameublement, les membres du personnel de soutien doivent se contenter, soit de ce dont ils «héritent», soit de vieux meubles, soit, dans certains cas, des meubles les moins chers sur le marché. (Premier exemple: un arrivage de nouveaux meubles en provenance d'Ottawa et destiné aux "appartements du personnel", qui se trouve être, dans ce cas, le personnel de soutien, a été attribué à un agent nouvellement arrivé qui n'aimait pas ses meubles. Ces derniers ont servi à meubler l'appartement de l'employé du personnel de soutien.)

Une des principales sources d'insatisfaction des membres du personnel de soutien porte sur les logements et, en particulier, sur la façon dont ils sont attribués. Ils prétendent que le mode d'attribution des logements est injuste, même si l'on tient compte des obligations de représentation des agents, étant donné qu'il arrive qu'un agent célibataire se voit attribuer un logement — maison ou appartement — plus grand que celui d'un employé de soutien ayant plusieurs personnes à charge. L'injustice est encore plus grave lorsque l'agent paie un loyer moins élevé parce qu'il n'a pas de personnes à charge. Le comble, c'est que les services administratifs de certaines missions auraient tendance, aux dires d'un grand nombre de membres du personnel de soutien, de veiller aux besoins d'installation des agents (ameublement, services, réparations) avant de régler les problèmes de logement du personnel de soutien.

Pour les employés de soutien (et pour les agents de certains autres ministères), l'existence de deux types de passeports est révélatrice de la division du personnel du service extérieur en deux catégories. À leurs yeux, cela ne fait que renforcer les distinctions qui sont faites entre eux et les agents, entraîner un effet négatif sur leur moral et diminuer considérablement l'esprit de collaboration qui doit régner dans une mission. De nombreux agents ont conscience de cette situation (qui les rend mal à l'aise), mais elle fait tellement partie intégrante du système qu'il faudrait modifier les attitudes propres à cette institution pour régler ce problème. Ce n'est pas une question que peuvent régler les particuliers.

En somme, le personnel de soutien ne veut tout simplement pas recevoir à l'étranger un traitement différent de celui qu'il reçoit au Canada. L'existence de deux catégories d'employés à l'étranger — le personnel diplomatique et les autres — donne lieu à certaines plaintes dénonçant des attitudes discriminatoires, le traitement différent ou préférentiel reçu par certains membres du service extérieur, le snobisme, l'existence de barrières de classes artificielles et la répartition injuste des avantages et des indemnités.

Les employés célibataires: Si les problèmes liés à la permutance touchent la plupart des employés, c'est souvent aux célibataires, autant les hommes que les femmes, que ces problèmes paraissent les plus difficiles. Les employés, surtout les plus âgés, qui ont l'expérience de plusieurs missions, qui ne bénéficient pas du soutien émotionnel d'un environnement familial peuvent être plus enclins à

souffrir de leur isolement et peuvent être les plus hésitants à se déraciner et à tout recommencer dans un autre pays. Il est possible qu'ils aient plus de difficulté à s'installer étant donné qu'ils ne peuvent partager avec personne les nombreuses tâches que cela implique. En outre, et cela est beaucoup plus grave, il semble que la mise en œuvre des mesures destinées à régler les problèmes rencontrés par les membres du service extérieur accompagnés de leur famille ait tendance à laisser de côté les besoins des employés célibataires:

Les employés célibataires du service extérieur ont souvent l'impression que les familles sont favorisées. Tous les employés célibataires connaissent d'autres employés mariés qui se sont livrés à des négociations avec le bureau du personnel pour obtenir un poste plutôt qu'un autre, pour changer de mission ou pour obtenir des garanties au sujet d'un logement en utilisant le type d'argument suivant: "Mon conjoint ne peut pas travailler à X", "Le niveau scolaire de Y n'est pas comparable à celui d'Ottawa et je refuse d'être séparé de mes jeunes enfants", "Nous allons avoir un autre bébé et à Z les services de santé sont insuffisants". De mon côté, j'ai dû me débattre avec le bureau du personnel quand on m'a annoncé que les deux semaines de congé que j'avais prévu de passer chez mes parents en Colombie-Britannique avant de partir en mission devaient être ramenées à une semaine, étant donné qu'en tant que célibataire, on ne jugeait pas utile de m'accorder plus d'une semaine de congé dans ma famille. (*Mémoire d'un employé de soutien célibataire*).

Les employés célibataires s'inquiètent également d'être souvent considérés par la direction comme des employés «plus mobiles» que les personnes mariées. C'est pourquoi ils ont parfois l'impression d'être défavorisés lorsqu'il s'agit de pourvoir des postes dans des missions difficiles:

Les agents célibataires connaissent un autre problème auquel, il est vrai, il n'est pas possible de trouver des solutions simples. Il s'agit de la difficulté de trouver un conjoint éventuel capable d'une mobilité suffisante. Bien que les attitudes aient évolué au sujet du rôle traditionnel de l'homme et de la femme, ce problème peut se poser de manière particulièrement aiguë pour les femmes célibataires et peut être un facteur qui joue contre leur décision d'accepter ou de poursuivre une carrière dans le service extérieur.

Il faudrait aussi tenir compte des problèmes tout à fait spéciaux des parents célibataires. Les familles monoparentales n'ayant pas le statut de «famille», elles ne bénéficient pas des nombreux avantages que reçoivent les familles d'employés du service extérieur. Parmi les différentes sources de frustration, en voici une qui a été rapportée par un parent célibataire:

Les déplacements pour réunions de famille présentent une difficulté particulière, étant donné que l'employé du service extérieur qui a la garde des enfants n'a pas droit aux indemnités prévues pour les réunions familiales. En revanche, dans la situation inverse où la

garde des enfants est accordée au parent qui n'est pas membre du service extérieur, les frais de déplacement pour réunions familiales sont couverts.

Le couple employé par le service extérieur: Il s'agit là d'une formule assez nouvelle. Le ministère des Affaires extérieures désigne ces couples par l'expression «couple à double carrière»; on en dénombre actuellement 55. Lorsque les deux partenaires sont des permutants, il est parfois difficile de trouver deux postes dans la même ville. Il peut également se présenter d'autres problèmes: les risques de conflit sont plus élevés lorsque deux conjoints travaillent dans le même bureau et on peut accuser le ministère de leur accorder un traitement préférentiel lors de l'attribution des postes. Cependant, le service extérieur a probablement intérêt à accorder ce traitement préférentiel s'il veut continuer de bénéficier des avantages que lui procurent les couples d'employés. Les employés eux-mêmes croient qu'il s'agit là d'une formule positive et que les couples d'employés devraient être encouragés à demeurer au sein du service extérieur. Ils déclarent que le droit fondamental des couples d'employés d'être postés ensemble aussi souvent que possible devrait être reconnu et qu'il ne faut pas exagérer les difficultés de leur trouver des affectations communes.

Les conséquences pour les conjoints

À l'instar des employés qui considèrent que les aspects socio-culturels de la vie au service extérieur constituent un avantage important, 90% des conjoints ont mentionné ces mêmes facteurs comme source principale de satisfaction. Mais le milieu est également cité comme source principale d'insatisfaction par les conjoints.

Les sentiments d'isolement par rapport au Canada, à la famille et aux amis ainsi que les difficultés d'adaptation à la vie à l'étranger contribuent à faire de l'*adaptation* au milieu étranger le secteur d'insatisfaction le plus souvent mentionné dans les réponses à notre questionnaire. Pour les conjoints des agents comme pour ceux des membres du personnel de soutien, ce problème s'aggrave avec l'âge et l'ancienneté. Il semble que les voyages perdent de leur charme à mesure que l'on vieillit.

La seconde source d'insatisfaction qui a été le plus souvent mentionnée est l'*absence de possibilités de carrière*. D'après les réponses au questionnaire, ce problème semble plus aigu pour les conjoints d'agents que pour les conjoints des membres du personnel de soutien. Cette question est soulevée également dans un très grand nombre de mémoires (85%) en provenance des conjoints d'employés et a été également évoquée souvent lors de nos entrevues avec des agents mariés. Les conjoints qui abandonnent leur emploi au Canada pour accompagner leur partenaire à l'étranger ne bénéficient d'aucune compensation, et nombreux sont les conjoints qui pensent que l'ensemble des avantages qui leur est offerte ne suffit pas à compenser la perte du second revenu de couple. Cette question risque de devenir de plus en plus cruciale pour la survie du régime de permutation des postes dans le service extérieur, étant donné que les couples sont de plus en plus nombreux à considérer qu'un second revenu est une partie intégrante et essentielle du budget familial.

La Commission a effectué une enquête pour les conséquences du service à l'étranger pour l'emploi des conjoints des employés. Nous avons demandé à nos 119 missions de nous signaler combien d'employés étaient accompagnés de leur conjoint ou de leur partenaire, quel était le type d'emploi que ces derniers occupaient au Canada avant de se trouver en pays de mission et quelle était le type de leur emploi à l'étranger. Nous avons découvert que 50,5% des conjoints à partenaires avaient un emploi au Canada, mais que seulement la moitié, soit 25,3%, en avaient un à l'étranger.

Si les possibilités d'emploi constituent un facteur important, elles ne sont pas la seule source d'insatisfaction que connaissent les conjoints. L'étude effectuée par l'Association de la communauté du service extérieur présente à ce sujet un commentaire intéressant:

Le fait de travailler est seulement une solution au problème général qu'éprouvent les "épouses" d'employés, qui se caractérise par le manque de reconnaissance de leur apport et une inquiétude au sujet de l'avenir due à leur position de dépendance accentuée et renforcée par la vie extrêmement mobile qu'elles mènent. Il s'agit là des deux éléments fondamentaux du malaise général que ressentent les épouses et qui donnent lieu à de telles préoccupations dans tout l'Occident.

Il est très difficile pour les épouses des employés de soutien, mais également pour les épouses des plus jeunes agents, de passer d'une société canadienne relativement égalitaire au milieu du service extérieur qui accorde beaucoup d'importance au protocole et au statut et dans lequel la position hiérarchique des épouses est inséparable de celle de leur mari. Parfois, la partie la plus difficile de l'adaptation de l'épouse consiste à accepter de faire «partie» de la mission canadienne. Le problème se complique du fait de l'omniprésence de l'État dans la vie privée des familles en poste à l'étranger. L'État n'est pas seulement l'employeur; il est également la propriétaire, le fournisseur de meubles et de services d'entretien, et, dans certains cas, il tient lieu d'agence de location de voitures, de banque et de bureau de poste.

En résumé, la dépendance vis-à-vis de la mission pour les besoins quotidiens est si irrésistible qu'elle donne une impression d'aliénation de la liberté personnelle et du pouvoir de décision. Ce qui est plus important encore, c'est que les conjoints n'étant pas des employés, ils ne sont pas considérés comme faisant partie du service extérieur et ne sont même pas consultés au sujet des décisions qui affectent leur vie quotidienne.

La situation devient particulièrement frustrante pour l'épouse d'un chef de mission qui effectue de nombreuses «heures de service» sans que la fonction qu'elle accomplit ne soit attestée et sans que la contribution spéciale qu'elle apporte en représentant le Canada à l'étranger ne soit reconnue. En effet, l'épouse du chef de mission peut établir des contacts souvent d'une valeur inestimable pour ce dernier. Elle dirige également une maison qui, dans de nombreuses capitales, ressemble à un hôtel et représente un important investissement annuel de fonds publics pour l'acquisition de biens et services. L'épouse du chef de mission peut difficilement rejeter ce rôle traditionnel, et ses fonctions officielles lui laissent très peu de temps pour poursuivre une carrière

professionnelle ou occuper un emploi. De plus, l'épouse du chef de mission se sent de plus en plus isolée de nos jours, car les épouses des autres employés de la mission sont de plus en plus rares à lui proposer leur aide pour remplir ses fonctions traditionnelles d'hôtesse canadienne à l'étranger.

Bien entendu, les problèmes qui se posent aux conjoints des employés du service extérieur sont aussi nombreux et aussi variés que les personnes qui composent la communauté:

Évidemment, l'évolution du rôle joué par les femmes au Canada est un facteur important, mais toutes les femmes ne sont pas absolument déterminées à poursuivre une carrière professionnelle. Nombreuses sont les épouses qui seraient prêtes à accepter le rôle auquel les convie le service extérieur si elles étaient considérées comme membres à part entière d'une équipe professionnelle et non pas comme des partenaires "sans responsabilité" de leur mari. (*Mémoire de l'épouse d'un employé*)

Rien de tout cela ne permettra à la plupart des épouses d'employés de poursuivre leur carrière professionnelle à l'étranger aussi facilement qu'au Canada. Les couples qui ne peuvent accepter cette réalité n'ont pas d'affaire au service extérieur dont le service à l'étranger constitue une dimension essentielle (*Mémoire d'un agent du service extérieur*)

Indépendamment de l'optique du gouvernement ou de la façon dont chaque couple s'adapte aux exigences de la vie diplomatique ou de l'image que l'épouse de l'employé a d'elle-même, en tant que personne privée, les diplomates à l'étranger sont considérés comme des personnalités publiques et, par le fait même, leurs épouses le sont également. (*The Ottawa Citizen, le 26 juin 1981*)

La révolution est inachevée. Certains pensent que la libération relève de la plus parfaite hypocrisie. C'est ce qui amène les épouses de certains employés à déclarer: "On nous dit que nous sommes libres d'agir à notre guise, mais en fait le poste qu'occupe notre mari nous oblige souvent à faire ce que nous faisons avant, mais cette fois sans la moindre reconnaissance de notre participation". (*Diplomacy: The Role of the Wife*)

L'expérience, les besoins et les attentes des épouses des employés au service extérieur étant infiniment variés, il est difficile de définir leurs problèmes dans une perspective globale. Toutefois, la conclusion présentée ci-dessous résume assez bien les résultats de notre enquête:

Le dilemme qui se pose à l'épouse d'un employé du service extérieur est un exemple grossi de la situation que vivent les femmes en général dans notre société. L'épouse de l'employé du service extérieur est déchirée entre le rôle traditionnel d'épouse, rôle qui est toujours respecté dans de nombreuses régions du monde où elle est appelée à se rendre, et l'image d'elle-même comme personne indépendante dans la société canadienne. Quelle que soit la solution, le service extérieur devra, au cours des années à venir, prendre les

mesures qui s'imposent pour respecter aussi bien le rôle traditionnel que le rôle nouveau de la femme canadienne. (*Étude sur la mobilité de l'Association de la communauté du service extérieur*)

Les conséquences pour les familles

S'il est vrai que les familles et les enfants des employés du service extérieur ont le privilège de faire des expériences enviables, ils sont également soumis à des tensions particulières. Il faut par conséquent s'intéresser tout particulièrement à la promotion de la stabilité familiale et à l'analyse des facteurs qui influencent les bouleversements de la famille. Dans le document qu'il a remis à la Commission, le ministère des Affaires extérieures reconnaît le fardeau spécial que la permutance impose aux familles:

On prend de plus en plus conscience que les familles et, en l'occurrence, les enfants ont besoin d'aide, autant sinon plus que les employés eux-mêmes, qui peuvent généralement se raccrocher à des éléments stables et qui peuvent établir des relations, grâce à leur travail, dès leur arrivée dans un nouveau poste. En revanche, l'épouse et les enfants de l'employé doivent s'adapter à une nouvelle maison, à de nouveaux amis et à de nouvelles relations, à un nouveau quartier, à une nouvelle école et se charger très souvent d'emballer les effets personnels et de faire le déménagement, la plupart du temps sans aide.

À la question demandant aux parents d'évaluer la difficulté d'établir et de maintenir des liens familiaux à l'étranger, les employés ont répondu de la manière suivante:

Difficile	41%
Ni facile ni difficile	24%
Facile	35%

Voici les réponses des conjoints à la même question:

Difficile	37%
Ni facile ni difficile	18%
Facile	45%

Le profil des réponses fournies par les maris et leurs épouses est similaire, et il est particulièrement intéressant de noter les pourcentages relativement élevés des extrêmes. Les répondants au questionnaire de la Commission ont souvent évité de se prononcer de manière catégorique, choisissant une réponse modérée parmi les sept possibilités qui leur étaient offertes. Toutefois, pour ce qui est de la famille, la plupart des répondants ont considéré comme positive ou négative l'influence du service extérieur sur les relations familiales. Cela corrobore les recherches précédentes qui signalaient que le fait d'être affecté à un poste à l'étranger avait tendance soit à resserrer les liens des familles et des couples, soit à les dissoudre. Certains des facteurs en jeu sont exposés dans les commentaires suivants:

Il peut arriver que les déménagements augmentent les pressions auxquelles est soumis le parent à un degré tel qu'il ne réussit plus à y faire face sur le plan émotif, le parent est moins disponible pour l'enfant. Ce dernier souffre moins du déménagement lui-même que de la perte du parent qu'il entraîne. (*Switzer et al., The Effect of Family Moves on Children*)

La principale source de notre insatisfaction, celle qui nous inciterait probablement à quitter le service extérieur, en l'occurrence, la qualité de la vie de famille, constitue un problème qui n'est pas facile à régler. (*Mémoire d'un agent du service extérieur et de son épouse*)

Quant aux enfants, ils ont répondu aux questions destinées à déterminer leur degré de satisfaction ou d'insatisfaction vis-à-vis de la vie au service extérieur de la même manière que leurs parents. Les avantages socio-culturels comme les voyages, les rencontres, la connaissance de nouvelles cultures, totalisent plus de 90% de toutes les sources de satisfaction mentionnées. Pour ce qui est des aspects négatifs, 70% des raisons d'insatisfaction ont été attribuées aux problèmes d'adaptation et de déracinement. Les difficultés particulières auxquelles doivent faire face les enfants peuvent souvent être graves:

Les enfants des familles qui se déplacent beaucoup sont plus sujets que les enfants de familles moins mobiles à des pressions susceptibles non seulement d'engendrer des sentiments de confusion et de tristesse, mais encore, dans certaines circonstances défavorables, des sentiments de rejet ou de punition. Lors du déménagement, leur maîtrise du milieu qu'ils connaissent s'affaiblit et le sentiment d'appartenance qui les rassure disparaît, tandis que leurs habitudes quotidiennes sont bouleversées; et tant qu'ils ne se familiarisent pas avec leur nouvel environnement, ils éprouvent une plus grande dépendance vis-à-vis de leurs parents et de leurs frères et sœurs. Dans cet état, ils sont beaucoup plus sensibles aux événements extérieurs, intentionnels ou non, qu'ils peuvent interpréter comme une perte, une carence de soins ou une désapprobation personnelle. En outre, les enfants éprouvent ces sentiments précisément au moment où leurs parents, qui subissent eux aussi des pressions de l'extérieur, parviennent difficilement à trouver la patience supplémentaire et la compréhension qu'il leur faudrait pour faire face à un comportement difficile. (*Mémoire du conjoint d'un employé du service extérieur*)

Mais l'enfant qui bâtit son monde familial autour des amis, des lieux et des situations provisoires qu'il connaît découvre bientôt la nature passagère de ces relations. Ce monde ne lui offre pas la sécurité que l'on associe au «foyer», car il ne sait jamais quand il va être séparé des ses nouveaux amis. C'est pourquoi la notion de foyer est à la fois une chose souhaitable et une chose à éviter; il est impossible de s'enraciner et, pourtant, il semble que le jeune enfant ne puisse s'empêcher d'en faire la tentative. Cependant, tôt ou tard

il perd le désir de s'enraciner et commence à s'adapter aux situations étrangères à la manière d'un voyageur et non pas comme celui qui cherche un foyer. L'enfant est devenu un étranger. (*Commentaire d'un ancien enfant du service extérieur*)

L'éducation est un des problèmes les plus difficiles auxquels doivent faire face les familles du service extérieur (60% des mémoires des conjoints traitaient des questions d'éducation). L'absence de continuité constitue la principale préoccupation, mais l'absence d'études canadiennes et, entre autres, l'absence de cours de langue seconde et d'enseignement spécialisé sont également des sources d'insatisfaction.

Les familles francophones en particulier disposent d'un choix limité d'écoles à l'étranger. Le lycée est souvent la seule école francophone que peuvent fréquenter leurs enfants. Toutefois, lorsqu'elles sont de retour à Ottawa, le montant élevé des frais de scolarité les empêche habituellement d'inscrire leurs enfants au lycée. Il en résulte que ces enfants ne pourront plus tard être admis dans un lycée à l'étranger. Les familles de francophones sont ainsi privées de leur droit fondamental d'éduquer leurs enfants dans la langue de leur choix. Les parents anglophones peuvent également avoir des difficultés à maintenir une certaine continuité dans l'éducation de leurs enfants. Ce problème devient plus grave lorsque les enfants arrivent en fin de cycle secondaire. Il y a essentiellement conflit entre le besoin de maintenir une certaine continuité et la charge financière que cela représente pour les parents.

Les *services de santé et de loisirs* constituent un autre motif de profonde insatisfaction. Plus de la moitié des répondants au questionnaire pensaient que les services prévus pour les principaux problèmes médicaux à l'étranger étaient insuffisants par rapport aux services qu'ils pouvaient espérer au Canada. Moins de 10% des répondants trouvaient que les loisirs proposés aux Canadiens en poste à l'étranger étaient comparables à ceux dont disposaient les membres du service extérieur des autres nations occidentales. Les femmes ont été deux fois plus nombreuses que les hommes à soulever des questions de santé et de loisirs dans les commentaires qu'elles ont adressés à la Commission.

Comme on pouvait s'y attendre, les plaintes au sujet des services de santé et de loisirs étaient plus nombreuses dans les commentaires en provenance de missions difficiles. Ottawa est de plus en plus une ville où il fait bon vivre. Cet attrait de la capitale canadienne, couplé aux besoins réels de disposer de «racines» à certaines époques de la vie, est très important pour les familles, en particulier lorsque l'expérience la plus récente de ces dernières à l'étranger a eu lieu dans une mission difficile où l'infrastructure médicale et sociale et les installations de loisirs étaient moins que suffisantes. Il est clair que le manque général d'installations de loisirs et les risques de plus en plus grands de problèmes de santé dans les missions difficiles sont des aspects qui n'incitent pas les familles à demeurer dans le service extérieur permutant. Les loisirs sont souvent considérés comme une importante question de santé étant donné qu'ils sont souvent perçus comme un moyen de conserver le bien-être physique et mental.

Les répondants au questionnaire de la Commission ont présenté des commentaires mitigés au sujet de l'administration du programme de santé de la

fonction publique et au sujet du rôle de Santé et Bien-être social Canada (environ 36% des commentaires étaient positifs et 36% négatifs). Plus la mission où était affecté le répondant était difficile, plus son commentaire était négatif. Les entrevues que nous avons eues avec des employés et leurs familles ont indiqué des sentiments semblables chez les employés en poste dans des pays où la fréquence des problèmes de santé est plus grande (par exemple les pays tropicaux) et où les services de santé sont minimes ou sont d'une qualité discutable.

Le programme de santé de la fonction publique est un programme de prévention plutôt qu'un programme de traitement, destiné aux fonctionnaires en poste au Canada ou à l'étranger. Toutefois, les médecins de Santé et Bien-être social Canada ont du mal à établir leur crédibilité lors de leurs visites périodiques dans les missions, même lorsqu'ils jouent un rôle de médecine préventive. Dans un certain nombre de missions difficiles, les employés et leur famille apprécient les services que fournissent couramment des infirmières du pays, engagées à temps partiel dans le cadre d'un programme financé par Santé et Bien-être social Canada, mais signalent la nécessité de disposer de services de consultation et éventuellement de services de traitement plus complets.

Au cours des entretiens avec la Commission, les représentants de Santé et Bien-être social Canada ont souligné le fait que la prestation de ces services de traitement est probablement le seul moyen d'établir la crédibilité et la confiance qui sont essentiels pour permettre aux médecins canadiens à l'étranger de régler efficacement certains problèmes de santé rencontrés dans les missions difficiles. Ils croient qu'il serait possible de transformer le programme en un service de traitement, en faisant appel à du personnel régional qui rendrait visite régulièrement aux missions qui ont le plus besoin à la fois de services de prévention et de services de traitement. Ils ne croient pas que les médecins basés à Ottawa pourraient assumer de manière appropriée cette fonction, pas plus d'ailleurs que les services existants.

Nombreux sont les employés du service extérieur qui considèrent que la politique sur l'évacuation des employés ou des personnes à charge pour raisons médicales est mal définie. Ils souhaitent que l'on mette un terme à cette imprécision en introduisant dans les directives sur le service extérieur une politique claire sur l'évacuation pour raisons médicales et en donnant plus de pouvoir en ce domaine au chef de mission. Par ailleurs, les conjoints des employés préconisent l'adoption de modalités normalisées d'évacuation rapide des enfants en cas d'urgence médicale.

La *sécurité* est une autre question importante qui a été soulevée. Si tous les membres du service extérieur peuvent être affectés par des problèmes de sécurité, ce sont surtout leurs conjoints qui en souffrent. Le problème pour les canadiens qui vivent à l'étranger ne se traduit pas tant par l'insécurité et le stress qui viennent du fait qu'ils se sentent menacés par des groupes d'action politique terroristes, mais plutôt par la difficulté qu'ils éprouvent à vivre dans des pays où l'ordre public s'est détérioré ou n'a jamais été imposé. Dans certaines de nos missions, tous les employés ou leurs familles ont fait l'objet d'activités criminelles et souvent d'attaques violentes. Certaines mesures ont été prises et les chambres à coucher de certains employés ont été transformées

en citadelles imprenables en munissant les fenêtres de barreaux et en isolant le reste de la maison ou de l'appartement par des grilles de métal fermées à clef. Les employés apprécient ces mesures de sécurité, même si cela leur donne l'impression de vivre dans une prison. Ce qu'ils apprécient moins, c'est que souvent rien n'est fait, tandis que les employés sont persuadés ou possèdent même les preuves que de telles mesures extrêmes seraient nécessaires.

Conclusions

Les familles

Nos enquêtes nous ont convaincus que la famille est la pierre d'angle du service extérieur. Les conditions de vie qu'offre le service extérieur tendent à resserrer les liens familiaux ou au contraire à les dissoudre, et les répercussions sur les enfants sont particulièrement graves. Tout devrait être mis en œuvre pour encourager et protéger la stabilité familiale à l'étranger.

Une solution consisterait à créer un réseau semblable à celui du *American Family Liaison Office* à Ottawa et dans les missions à l'étranger pour offrir des services de consultation (scolarité, emploi, etc.) ainsi que les autres services de soutien nécessaires.

Une autre solution qui est peut-être la plus efficace, non seulement sur le plan financier mais également sur le plan de la qualité des services est celle de l'entraide communautaire. Pour cela, il faudrait accorder à l'Association de la communauté du service extérieur les fonds nécessaires pour mettre sur pied des services de soutien du personnel et des familles.

La scolarité

La scolarité est une question capitale pour les membres du service extérieur qui ont des enfants d'âge scolaire. Essentiellement, le problème qui se pose aux familles du service extérieur est la difficulté de maintenir une certaine continuité dans la scolarité. Il faudrait envisager d'offrir une aide financière aux parents afin de leur permettre de maintenir une certaine continuité dans la scolarité de leurs enfants lorsqu'ils sont en poste à Ottawa. Ce point est particulièrement important pour les parents et les écoliers francophones.

Les conjoints

On a tendance à trop simplifier le problème des conjoints en comparant les stéréotypes du rôle «traditionnel» et du rôle «moderne». L'épouse «traditionnelle» étant celle qui se percevait comme faisant partie intégrante du service extérieur, qui acceptait ce rôle et s'en trouvait valorisée et l'épouse «moderne» étant celle qui considère sa situation comme une expérience humiliante, une aliénation et un obstacle à son épanouissement personnel et professionnel. Il doit probablement se trouver des personnes qui se conforment à ces normes «extrêmes», mais la majorité des épouses combinent plusieurs éléments des deux catégories.

Bien qu'il soit impossible et peu avisé de vouloir appliquer les mêmes critères à toutes, il est inacceptable de ne pas reconnaître la participation des épouses au service extérieur et de rôle qu'elles jouent en matière de représentation du Canada à l'étranger. Il faut accepter le principe selon lequel les épouses sont indispensables à un service extérieur efficace. À partir de ce principe, on doit chercher à offrir des conditions permettant aux épouses de s'insérer librement dans la vie au service extérieur de la manière qui convient le mieux à leurs besoins et à leurs choix personnels. Bref, il faut clarifier, reconnaître et soutenir le rôle de l'épouse selon les besoins.

Par ailleurs, le gouvernement doit prendre conscience des perturbations financières et sociales que la vie au service extérieur impose aux épouses. Étant donné que l'on accorde des primes de service aux employés qui doivent accepter des affectations à l'étranger, il serait logique d'offrir directement aux épouses un certain type d'indemnités financières pour les dédommager de leur manque à gagner et pour les inciter à aller à l'étranger. De plus en plus, la direction du service extérieur sera confrontée aux problèmes des épouses causés par le service extérieur et devra leur trouver des solutions. À notre point de vue, il est préférable d'adopter une approche globale plutôt que de tenter de résoudre chaque problème individuellement.

Le statut diplomatique

Une des caractéristiques les plus visibles du service extérieur est le système de caste qui découle de la structure hiérarchique traditionnelle du service diplomatique. Le système comprend deux classes de personnel, le personnel diplomatique et le personnel non diplomatique, ce qui donne lieu souvent à un traitement inéquitable du personnel de soutien dans les missions étrangères. C'est là une des causes principales des problèmes de moral chez le personnel de soutien. Par ailleurs, ce système de caste peut donner lieu à des conflits et à des divisions et saper considérablement l'esprit de collaboration et de communauté d'une mission. Cela peut donner également l'impression au personnel de soutien en poste dans certains pays que la direction attache moins d'importance à leur sécurité et à celle de leur famille qu'à celle des agents du service. Nous sommes convaincus que rien ne doit être épargné pour supprimer la discrimination et l'inégalité de traitement, qu'elle soit financière ou autre, afin de mettre fin au système de caste.

Le milieu ambiant

Le moral de la communauté du service extérieur est affecté par la détérioration des conditions, de vie à l'étranger. Le gouvernement ne peut pas modifier ces conditions, qui ne peuvent d'ailleurs que s'aggraver. C'est pourquoi, compte tenu de la nature éprouvante de la vie au service extérieur, il est de plus en plus indispensable de réexaminer attentivement les opérations de *recrutement*, de *sélection*, de *formation* et de *soutien* des employés et de leur famille. Pour réussir à l'étranger, les employés devront faire preuve de qualités telles que la capacité de tolérer les pressions de l'extérieur et de s'y adapter, la souplesse, le discernement et le tact. Ces qualités sont difficiles à mesurer, mais il faudrait néanmoins mettre au point des méthodes permettant d'évaluer les

capacités des individus et des familles lors des opérations de recrutement et de sélection. Après avoir été sélectionnés, les employés et leur famille doivent être préparés à la vie à l'étranger par des séances d'information et d'orientation. Par la suite, il faut trouver des moyens d'appuyer les employés en poste, particulièrement dans les missions difficiles. À ce titre, il faudrait définir les besoins des *particuliers* et des *familles*, et mettre sur pied des programmes de formation ou de soutien pour subvenir à ces besoins.

Les fonctions du chef de mission à l'étranger sont extrêmement exigeantes, et le moral général du personnel dépend de la manière dont elles sont exercées. Lors de la sélection et de l'évaluation des cadres supérieurs à l'étranger, il faudrait tenir compte du fait que les responsabilités de gestion d'un chef de mission sont bien plus étendues que celles des fonctionnaires d'un niveau équivalent en poste à Ottawa.

La sécurité

Les problèmes de sécurité personnelle dans les pays présentant un risque élevé sont sources de pressions et d'inquiétudes, surtout pour les épouses et les familles des employés. Cet état de choses peut entraîner une baisse du moral et diminuer la productivité générale des employés. S'il est impossible d'éliminer le terrorisme et l'instabilité politique, la direction peut prendre certaines mesures afin d'améliorer la sécurité physique et mettre en place certains dispositifs afin de réduire les risques auxquels peuvent être exposés les employés et leur famille. Les mesures d'austérité ont entraîné des coupures financières dans les fonds consacrés à l'examen de ces questions, et les plans qui ont été proposés ne semblent pas avoir produit les résultats escomptés. En outre, il semble qu'aucun effort organisé ne soit effectué pour tenir les familles au courant des plans d'urgence et d'autres mesures qui pourraient les aider à surmonter leurs craintes.

Les soins de santé

Il est important de disposer d'installations de santé appropriées et de services de prévention, surtout dans les missions difficiles. Il s'agit là d'un aspect qu'il ne faut pas négliger. Désormais, les efforts de planification devront porter sur la crédibilité du service de soins canadiens à l'étranger, sur la confiance que les employés du service extérieur ont dans ce service et sur l'instauration de services de traitement chaque fois que cela est possible. Les dépenses en matière de santé, à l'instar des dépenses effectuées dans d'autres domaines affectant la vie quotidienne des Canadiens à l'étranger, ne doivent pas être considérées comme facultatives.

Les conjoints d'origine étrangère

On s'est inquiété des difficultés que rencontraient les conjoints d'origine étrangère de certains membres du service extérieur pour devenir Canadiens. Le Secrétariat d'État nous a assuré que ces problèmes n'existaient plus et qu'en général les conjoints d'origine étrangère qui réussissent à obtenir le statut d'immigrants reçus n'ont plus de problème à se faire reconnaître comme

résidents au Canada en vue d'obtenir la nationalité canadienne, en dépit du fait qu'ils doivent quitter le Canada pour accompagner leurs conjoints en poste à l'étranger. Nous nous félicitons de la disparition de ce problème et nous exhortons la direction de signaler clairement et rapidement cette nouvelle politique à tous les employés. Nous incitons également le gouvernement à introduire des dispositions explicites au sujet de tels cas, dès que se présentera une occasion d'amender la loi pertinente.

Nous avons également eu connaissance d'un certain nombre de cas où des conjoints d'origine étrangère n'ayant pas encore obtenu la citoyenneté canadienne ont été désavantagés par le fait de ne pouvoir obtenir un passeport diplomatique canadien. Le gouvernement et le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures ont le pouvoir de délivrer dans de tels cas des passeports diplomatiques canadiens et l'ont d'ailleurs fait au moins une fois. Nous jugeons nécessaire que cela devienne désormais pratique courante et ne soit plus réservé à certaines exceptions.

La permittance

Un grand nombre des questions soulevées dans le présent document mettent en doute la possibilité de maintenir un système de permittance au sein du service extérieur. Le rôle nouveau de la femme, dont le revenu au Canada fait partie intégrante du budget familial, est un des facteurs qui vont à l'encontre de la permittance, mais le manque d'attrait de la vie dans certaines missions est tout aussi important. Un grand nombre des problèmes que connaissent les employés du service extérieur et leur famille, en l'occurrence le manque de racines, les changements permanents, les pressions, les séparations familiales, l'adaptation culturelle, sont directement liés à la baisse du moral que l'on constate dans la communauté du service extérieur. Il est encore plus important d'admettre que la permittance est la «CNSE» essentielle de ces problèmes. Si l'on ajoute à cela les témoignages de plus en plus nombreux indiquant que les employés n'ont pas l'intention de consacrer toute leur vie à une carrière au service extérieur, on se rend compte qu'il est grand temps de réexaminer le système de permittance et d'étudier différents moyens de l'adapter aux réalités actuelles. Il ne s'agit pas là d'une question propre au service extérieur canadien, si l'on en juge par le commentaire suivant qui a été fait au sujet du système américain:

La caractéristique la plus frappante de la nouvelle génération d'employés est son attitude par rapport au service. Ces nouveaux employés s'intéressent à la profession en vue d'y faire éventuellement carrière pendant quelques années. Si une telle attitude peut gêner les partisans d'un service extérieur de carrière, elle est néanmoins saine. En effet, les employés qui décideront de persévérer seront motivés par les satisfactions que leur procure leur emploi. Quant à ceux qui jugeront avoir fait fausse route, ils pourront donner leur démission sans regret ni faux idéalisme.

De manière générale, il faut probablement s'attendre à de plus grandes possibilités de va et vient pour les employés ainsi qu'à une augmentation des congés sans solde, des carrières brèves, peut-être

à une plus grande utilisation de spécialistes extérieurs dans certains postes et probablement à une réduction de la durée de service des employés faisant une carrière plus longue au service extérieur. Il s'agit là de moyens logiques d'utiliser efficacement les talents dans une société où les adultes changent en moyenne d'emploi ou de carrière tous les sept à dix ans. (*L. Mathes, «Is the Foreign Service in Decline», Foreign Service Journal, mai 1981*)

Les résultats de nos enquêtes indiquent clairement que, plus les employés ont de l'ancienneté au service extérieur, plus ils ont du mal à s'adapter au mode de vie que cela implique. Pour accepter un tel mode de vie, il faut faire preuve d'un certain degré d'engagement et de dévouement qui semble être appelé à disparaître. C'est ce qui a été illustré au cours d'un récent colloque tenu à Washington et intitulé *Diplomacy: The Role of the Wife*:

Ceux qui croient que tous les efforts qu'ils fournissent "pour le gouvernement" devraient être dédommagés, qui comparent les avantages et les inconvénients de chaque affectation et qui tiennent à mener leur vie comme ils l'entendent perdent totalement une dimension de la vie diplomatique qui la rend différente de toute autre carrière, à l'exception peut être de la carrière militaire, en raison de la discipline qu'elle exige. La carrière diplomatique est simplement trop dangereuse et trop exigeante pour être abordée autrement. C'est pourquoi, si l'on ne retire pas une certaine fierté du fait de servir son pays, je dis bien de servir son pays, aucun dédommagement ne semblera suffisant pour équilibrer les sacrifices et les inconvénients que cela implique. Cette constatation s'applique aussi bien aux employés du service extérieur qu'à leurs épouses.

Nombreux sont les membres du service extérieur (et leurs conjoints) qui se sentent de plus en plus sous-estimés, mal reconnus et isolés. Lorsque les conditions de vie en métropole paraissent de plus en plus attrayantes et les conditions à l'étranger continuent de se dégrader, on aboutit nécessairement à une chute grave du moral.

C'est pourquoi il est extrêmement important de tirer profit des attitudes et des sentiments positifs du personnel du service extérieur et d'empêcher toute dégradation future des conditions générales qui entourent le service extérieur. À cette fin, nous proposons différentes options dans les pages suivantes qui présentent les questions que nous jugeons capitales pour la résolution des problèmes liés au milieu ambiant du service extérieur.

Les éléments d'importance capitale

Dans la présente section, nous nous intéressons aux éléments du contexte du service extérieur qui ont une importance capitale pour les employés et les familles. Pour chacun de ces éléments, nous avons exposé brièvement le ou les problèmes qu'il posait et présenté certaines options permettant de modifier ou d'améliorer la situation. Signalons que ces différentes options varient considé-

rablement selon la portée qu'elles ont et les ressources dont il faut disposer pour les mettre en œuvre. Nous ne prétendons pas que *toutes* les options pourraient ou devraient être mises en application. Nous croyons plutôt qu'elles illustrent les différentes voies que l'on peut emprunter pour modifier et améliorer les conditions générales de vie offertes par le service extérieur. Les éléments particuliers abordés dans la présente section sont les suivants:

- Le rôle du conjoint,
- Le conjoint au travail,
- La santé et les loisirs,
- L'adaptation: particuliers et familles,
- L'éducation,
- La différence de statut,
- Le logement,
- La sécurité.

LE RÔLE DU CONJOINT

Problèmes	Options de changement	Résultats
<p>1. Le rôle capital joué par le conjoint dans la communauté du service extérieur est mal reconnu, et par ailleurs, on ne tient pas compte du fait que certains dispositifs spéciaux devraient être prévus pour alléger les effets des changements imposés aux conjoints de tous les membres du service extérieur.</p>	<p>1. Traiter directement avec les conjoints et les personnes à charge pour tenter de résoudre leurs problèmes particuliers.</p>	<p>Permettrait de reconnaître le rôle clef des conjoints et des familles au sein du service extérieur, et aux conjoints et aux personnes à charge de participer aux décisions.</p>
	<p>2. Donner à l'ACSE l'aide financière et les pouvoirs dont elle doit disposer pour se pencher sur les préoccupations des non-employés.</p>	<p>Les conjoints et les personnes à charge connaissant très bien la vie au service extérieur, il se peut que leur expérience soit des plus utiles à la communauté.</p> <p>Nécessiterait peut-être un dispositif de liaison avec le ministère pour certaines questions faisant appel à un autre niveau de décision.</p>
	<p>3. Créer, au sein du ministère des Affaires extérieures, un Bureau des affaires communautaires chargé de prendre en main les questions propres aux non-employés: éducation, emploi des conjoints, santé mentale et adaptation au mode de vie du service extérieur, etc.</p>	<p>Assurerait une certaine continuité pour les questions qui exigent des mises à jour et des révisions continues.</p> <p>Permettrait de reconnaître la responsabilité de l'employeur à l'égard des personnes à charge des employés du service extérieur.</p>
	<p>4. Préparer les conjoints au départ en mission:</p>	<p>Faciliterait l'adaptation et le changement.</p>

LE RÔLE DU CONJOINT (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	a) En organisant des conférences et des ateliers plus complets avant les départs en mission sur des sujets tels que les procédures de sécurité et d'évacuation, les implications de la vie dans une mission canadienne, la représentation et le protocole, la politique extérieure canadienne et l'adaptation des familles.	Les conjoints auraient plus confiance dans leur capacité d'adaptation à l'étranger. Les conjoints se sentiraient soutenus et reconnus par le ministère des Affaires extérieures.
	b) En offrant des cours de formation linguistique à <i>tous</i> les conjoints et en prévoyant un budget suffisant à la mission pour offrir à tous les conjoints des cours de formation linguistique complémentaire ou d'initiation.	Les conjoints s'adapteraient plus rapidement, se sentiraient plus à l'aise dans leurs rapports avec les ressortissants du pays hôte et auraient plus de facilité pour assurer la bonne marche de leur maison. Permettrait d'améliorer le moral à la mission en encourageant toutes les épouses à participer aux activités qui sont offertes dans le pays hôte.
	5. Tenir les conjoints au courant des événements qui se produisent au Canada en mettant à leur disposition plus de journaux et de	Les conjoints pourraient parler en connaissance de cause dans leurs conversations avec les ressortissants du pays hôte.

LE RÔLE DU CONJOINT (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	publications canadiennes et en améliorant leur diffusion.	Permettrait de diminuer l'impression d'isolement.
	6. Tenir les conjoints au courant des événements et des activités qui se déroulent à la mission.	Reconnaîtrait le désir des conjoints de représenter le Canada en toute connaissance de cause.
	7. Préparer des séances de compte rendu pour les conjoints à leur retour au Canada.	Faciliterait l'adaptation à la vie canadienne. Permettrait au ministère d'obtenir des données nouvelles et des conseils utiles qui serviraient à la mise en œuvre des séances de préparation au départ.
2. À la mission, les conjoints ne jouissent d'aucune reconnaissance officielle du rôle capital qu'ils jouent dans la communauté du service extérieur et participent très peu aux décisions qui touchent leur vie quotidienne.	1. Créer, dans chaque mission, un comité consultatif comprenant des représentants des conjoints, dont le rôle serait de se réunir à intervalles réguliers pour étudier les problèmes propres à la communauté.	Améliorerait le moral à la mission. Donnerait l'occasion de résoudre les problèmes de la communauté de manière équitable. Le comité pourrait entreprendre des projets cherchant à améliorer l'esprit communautaire. Améliorerait les communications entre les différents membres de la communauté, de manière efficace et à peu de frais.

LE RÔLE DU CONJOINT (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	2. Accorder le soutien nécessaire pour permettre à l'ACSE d'organiser des sections locales dans les différentes missions.	Constituerait un foyer d'intérêt pour les conjoints et les familles.
	3. Prévoir, particulièrement dans les missions les plus importantes, des fonctions semblables à celles du Bureau des affaires communautaires d'Ottawa.	Répondrait aux questions que se posent les conjoints et les personnes à charge, particulièrement au début de leur séjour. Permettrait de coordonner les projets d'aide destinés à la communauté. Ferait participer les conjoints à des projets d'auto-assistance. Améliorerait le moral à la mission.
	4. Désigner un cadre supérieur de la mission comme responsable des affaires communautaires.	Montrerait que la direction s'intéresse aux problèmes de la communauté et constituerait un point de contact. Assurerait une certaine continuité.
3. La vie au service extérieur provoque, dans la vie des conjoints, des	1. Offrir des indemnités financières aux conjoints.	Améliorerait le moral au service extérieur si ces indemnités étaient réparties de manière

LE RÔLE DU CONJOINT (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
<p>perturbations qui ont des conséquences financières à court et à long terme pour les familles.</p>	<p>2. Augmenter les prestations payables au conjoint par le régime de pension et, de manière plus générale, en cas de séparation ou de divorce, partager l'ensemble des prestations.</p>	<p>équitable entre tous les conjoints.</p> <p>Les conjoints pourraient utiliser ces indemnités comme bon leur semblerait.</p> <p>Offrirait plus de sécurité aux conjoints.</p>
<p>4. L'employeur soutient que les responsabilités de représentation incombent à l'employé, mais il est impossible pour les conjoints de ne pas participer dans une certaine mesure à ces fonctions de représentation du Canada.</p>	<p>Aider, dans son rôle d'hôtesse, l'épouse d'un employé ayant des responsabilités de représentation en lui permettant de s'appuyer sur une bonne organisation matérielle et en simplifiant également les procédures comptables.</p>	<p>Représentation plus efficace et de meilleure qualité à la résidence des employés.</p> <p>Reconnaissance de la participation des conjoints.</p>

LE CONJOINT AU TRAVAIL

Problèmes	Options de changement	Résultats
1. Les conjoints des employés du service extérieur éprouvent des difficultés à concilier leurs aspirations en matière d'emploi avec le mode de vie imposé par le système d'affectation par permutation.	1. La mission pourrait définir des emplois pouvant être exercés par les conjoints des employés dans le cadre de contrats de service personnel.	<p>Méthode efficace et rentable pour l'exécution de certains travaux.</p> <p>Méthode souple permettant d'octroyer certains emplois sans description de tâches ni procédures complexes d'embauche.</p> <p>Les travaux contractuels étant souvent effectués à domicile, il ne serait pas nécessaire de prévoir de l'espace de bureau.</p>
	2. Attribuer les postes d'employés recrutés sur place aux conjoints des employés et utiliser l'échelle de salaire s'appliquant au Canada ou aux employés expatriés.	<p>Dans les pays où il est difficile de doter les postes d'employés recrutés sur place de manière appropriée, on pourrait se tourner vers les conjoints des employés du service extérieur, qui feraient des employés efficaces et sûrs.</p> <p>L'expérience canadienne est utile dans de nombreux postes d'employés recrutés sur place (par ex. infirmières).</p>
	3. Engager des conjoints sur place pour des postes destinés à des Canadiens.	<p>Remédierait au problème entraîné par les congés sans solde ou d'autres absences temporaires.</p> <p>Faciliterait la dotation de postes moins attrayants.</p>

LE CONJOINT AU TRAVAIL (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	4. Maintenir les accords réciproques et refuser des permis de travail aux conjoints de membres du service extérieur étranger au Canada, sur une base réciproque.	Augmenterait les possibilités d'emploi des conjoints dans le pays hôte.
2. Les conjoints et les autres personnes à charge des employés ne disposent pas de suffisamment d'information sur l'emploi.	<p>1. Offrir des services de consultation professionnelle à Ottawa afin de dispenser des informations d'actualité sur les possibilités d'emploi au Canada et à l'étranger ainsi que des renseignements sur les programmes de sécurité sociale, les permis de travail, les règlements concernant l'impôt et le travail dans le pays hôte.</p> <p>2. Organiser des ateliers sur le thème de l'emploi (rédaction de CV, recherche d'emploi, possibilités d'emploi).</p> <p>3. Distribuer dans les missions les annonces de concours de la fonction publique ainsi que des publications et des articles canadiens traitant des tendances</p>	Permettrait de dresser un tableau précis du marché de l'emploi dans le pays de mission et aiderait les conjoints à réintégrer le marché canadien de l'emploi.
		Aiderait les conjoints à se réintégrer à la vie canadienne.

LE CONJOINT AU TRAVAIL (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	du marché et des possibilités d'emploi au Canada	
	4. Permettre aux conjoints de se réunir chaque mois dans les locaux de l'administration centrale.	Inciterait les conjoints résidant au Canada et les conjoints revenant de mission à s'entraider.
	5. Utiliser des bandes vidéo dans les missions à l'étranger pour l'orientation, l'éducation et la formation professionnelle.	Faciliterait la réintégration des conjoints à la vie canadienne.
3. Les possibilités d'avancement des conjoints sont diminuées en raison des interruptions causées par le mode de vie du service extérieur (inconvenients sur le plan de la promotion, de la permanence, de l'ancienneté et de l'agrément).	1. Accorder des congés sans solde pour toute la durée du séjour à l'étranger des conjoints employés par la fonction publique et inciter les autres employeurs à faire de même.	Assurerait la sécurité d'emploi.
	2. Permettre aux conjoints de participer à des concours internes de la fonction publique.	Pourrait offrir certaines possibilités professionnelles aux conjoints précédemment employés par la fonction publique qui n'auraient pas obtenu de congé sans solde.

LE CONJOINT AU TRAVAIL (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	<p>3. Permettre aux conjoints qui disposent des compétences nécessaires de participer à des concours proposés par des ministères intéressés au service extérieur.</p> <p>4. Payer les frais de formation au Canada des conjoints d'employés du service extérieur qui auraient perdu leur agrément en raison de leur départ à l'étranger.</p>	<p>Utiliserait l'expérience et les connaissances acquises en mission par les conjoints.</p> <p>Compenserait le préjudice subi par les conjoints.</p>
<p>4. Les conjoints qui sont employés par la fonction publique ou par un autre employeur perdent leurs avantages sociaux (Régime de pensions du Canada, retraite, prestations-décès, crédits de congés de maladie, de congés annuels ou de congés spéciaux) ou doivent payer des pénalités pour «interruption de service».</p>	<p>1. Donner aux conjoints à charge des employés, même lorsqu'ils sont sans emploi, la possibilité de contribuer à un régime indépendant de retraite ou de sécurité sociale lorsqu'ils sont à l'étranger.</p> <p>2. Accorder aux conjoints travaillant dans les missions canadiennes à l'étranger les prestations sociales canadiennes.</p>	<p>Garantirait la sécurité aux conjoints dans un contexte financier toujours plus incertain.</p> <p>Compenserait les conjoints et reconnaîtrait leur apport.</p> <p>Permettrait aux conjoints qui occupent régulièrement des postes d'employés recrutés sur place d'accumuler une certaine ancienneté et de maintenir une continuité dans leur travail.</p>

LE CONJOINT AU TRAVAIL (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	<p>3. Prévoir des clauses relatives aux prestations de sécurité sociale dans les ententes réciproques conclues avec d'autres pays au sujet de l'emploi.</p> <p>4. Modifier les règlements de l'assurance-chômage afin de permettre que les crédits accumulés juste avant le départ en mission s'appliquent à la période commençant immédiatement après le retour au Canada, de sorte que le conjoint puisse bénéficier de ces prestations dès son retour.</p>	<p>Cela est déjà possible, comme le montre l'accord réciproque conclu avec les É.-U. au sujet des prestations d'assurance-chômage.</p> <p>Aiderait financièrement les conjoints des employés pendant la période où ils sont à la recherche d'un emploi.</p>
<p>5. La situation unique de l'épouse du chef de mission l'expose à des conflits d'intérêts si elle travaille sur place.</p> <p>Il est souvent difficile pour l'épouse du chef de mission de refuser le rôle traditionnel qui lui incombe, et ses</p>	<p>1. Lorsque cela est acceptable par les deux parties, embaucher l'épouse du chef de mission comme employée du gouvernement canadien, avec tous les avantages que cela implique.</p> <p>2. Conclure un accord contractuel avec l'épouse du chef de mission au sujet de ses fonctions officielles.</p>	<p>Inciterait les épouses des chefs de mission à accompagner leurs maris et les appuieraient dans leur rôle de représentantes officielles du Canada.</p> <p>Aiderait l'épouse du chef de mission dans son rôle de représentante officielle du Canada.</p>

LE CONJOINT AU TRAVAIL (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
<p>fonctions officielles ne lui laissent pas beaucoup de temps libre pour occuper un emploi.</p>	<p>3. Créer un poste d'administrateur de la résidence officielle avec droit de premier refus accordé à l'épouse du chef de mission.</p> <p>4. Veiller à ce que l'épouse du chef de mission reçoive suffisamment d'aide des employés recrutés sur place pour assurer le fonctionnement de la résidence.</p> <p>5. Accorder à l'épouse du chef de mission un régime de pension sans cotisation.</p>	<p>Reconnaîtrait la situation unique de l'épouse du chef de mission.</p>
<p>6. Le conjoint est souvent contraint de rester au Canada pour des raisons d'emploi, d'éducation ou de formation.</p>	<p>1. Accorder une indemnité de séparation.</p> <p>2. Dédommager les déplacements du conjoint pour réunions de famille.</p> <p>3. Payer les frais de communications téléphoniques régulières entre les conjoints.</p>	<p>Autoriserait une certaine souplesse, tandis que le fait d'aider les conjoints des employés à poursuivre leurs objectifs professionnels, à certains moments critiques de leur carrière, encouragerait peut-être à long terme une meilleure acceptation du système d'affectation par permutation.</p>

SANTÉ ET LOISIRS

Problèmes	Options de changement	Résultats
<p>1. Les médecins de Santé et Bien-être social Canada à l'étranger ont du mal à établir leur crédibilité et à attirer la confiance de la communauté du service extérieur en raison de leur mandat actuel de «soins préventifs».</p>	<p>1. Réviser le rôle des équipes sanitaires de la fonction publique dans le contexte du service extérieur afin de déterminer s'ils ne pourraient pas être dispensés de manière plus efficace à partir d'Ottawa.</p>	<p>On pourrait mieux contrôler la prestation des programmes de santé de la fonction publique au personnel du service extérieur, et ces programmes seraient peut-être dispensés d'une manière plus cohérente, mais cela au détriment des connaissances et de la crédibilité à la mission.</p>
	<p>2. Redéfinir le rôle de la fonction publique en matière de santé de manière à donner aux médecins de SBSC un mandat leur permettant de dispenser au moins les services de traitement essentiels ainsi que des services de consultation dans les missions difficiles.</p>	<p>Si leur mandat leur permettait de dispenser des services de traitement à l'étranger, les médecins de SBSC seraient en mesure d'offrir des services cliniques complets (à l'exception des examens aux rayons-X) et d'offrir un programme de soins de santé propre au service extérieur, sur une base régionale et avec des visites régulières.</p> <p>Le contrôle des installations de santé à l'étranger serait confié à des médecins ayant une bonne connaissance des conditions prévalant dans les différents pays.</p>
<p>2. Les membres de la communauté du service extérieur estiment que, sur le</p>	<p>1. Octroyer aux médecins de SBSC un mandat de traitement, et veiller à ce que</p>	<p>Améliorerait l'image actuelle que projettent les médecins de SBSC et permettrait de mieux</p>

SANTÉ ET LOISIRS (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
<p>plan de la santé, ils courent des risques plus grands à l'étranger qu'à Ottawa. En outre, la plupart d'entre eux jugent que les dispositions prises relativement aux principaux problèmes médicaux sont généralement insuffisantes par rapport aux soins qui seraient dispensés dans de tels cas à Ottawa.</p>	<p>SBSC recrute et assure le recyclage des médecins qualifiés intéressés par le traitement des problèmes de santé canadiens à l'étranger. On dispose d'ailleurs déjà d'une certaine base qui pourrait être étendue en vue d'offrir des services de traitement dans les régions où le besoin se fait sentir.</p>	<p>répondre aux besoins de santé de la communauté du service extérieur.</p>
	<p>2. Mettre sur pied un plus grand nombre de mini-cliniques dans les missions canadiennes et, le cas échéant, déléguer des infirmières dans ces missions.</p>	<p>Pourrait s'avérer rentable, étant donné que cela rendrait inutile une partie des rapatriements sanitaires.</p>
	<p>3. Dans les missions difficiles, les missions canadiennes devraient collaborer plus souvent (comme en Europe de l'Est) avec les autres missions étrangères afin de mettre sur pied de meilleurs services de santé.</p>	<p>La mise en commun des ressources constituerait un moyen rentable de répondre aux besoins en matière de santé de la communauté du service extérieur.</p>
	<p>4. SBSC devrait effectuer, avant le départ, des examens médicaux plus</p>	<p>Contrôlerait certains problèmes et permettrait de mieux préparer les gens à des situations</p>

SANTÉ ET LOISIRS (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	complets et tenir pour tous les membres de la famille des séances d'information sur la façon de rester en bonne santé à l'étranger.	différentes de celles qu'ils vivent normalement au Canada.
	5. SBSC devrait veiller à ce que les personnes qui reviennent de missions difficiles subissent des examens médicaux complets.	Préviendrait des complications médicales ultérieures et permettrait de réunir des renseignements utiles à l'avenir.
3. L'absence de plans d'évacuation sanitaire bien définis pour chaque mission donne lieu à de graves inquiétudes, particulièrement chez les personnes en poste dans des pays ne possédant pas les services de santé appropriés.	1. SBSC et le MAE devraient collaborer en vue de mettre au point une politique mieux définie et des plans d'urgence concernant l'évacuation sanitaire.	Donnerait aux employés du service extérieur l'assurance que les cas d'urgence peuvent être traités promptement et efficacement.
	2. Préciser les responsabilités et le pouvoir du chef de mission et des médecins de SBSC au sujet des mesures immédiates à prendre en cas d'urgence.	Permettrait d'accélérer les formalités en cas d'urgence et d'éviter les attentes pénibles.
	3. Prévoir les situations d'urgence en établissant des contrats au préalable avec les services d'ambulance aériens.	

SANTÉ ET LOISIRS (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	4. Accorder des passeports à tous les enfants d'employés du service extérieur.	Permettrait une évacuation plus rapide.
	5. SBSC devrait mettre sur pied, en collaboration avec d'autres parties intéressées, un comité de soins de santé d'urgence à l'étranger dont le rôle serait de fournir, au moment opportun, des services rapides d'aide et de conseils.	Permettrait une évacuation plus rapide.
4. Dans un assez grand nombre de missions à l'étranger, les installations de loisirs sont inexistantes ou sont si onéreuses que les employés ne peuvent les utiliser.	1. Adopter une politique voulant que chaque mission offre des installations de loisirs aux employés et aux familles et étudie les différents moyens de le faire: a) En accordant une subvention du gouvernement pour payer les frais d'inscription dans les clubs existants (le gouvernement pourrait, par exemple, payer la différence entre les droits d'inscription à la mission et ceux dans un club comparable d'Ottawa).	Contribuerait à améliorer la santé physique et morale; autoriserait un mode de vie comparable à celui du Canada. Solution simple et pratique. Serait excellente pour le moral, étant donné que cette idée a été proposée par un grand nombre de personnes. Permettrait d'alléger la charge financière de l'employé.

SANTÉ ET LOISIRS (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	b) En achetant ou en louant à bail un cottage, un chalet, une villa ou une maison au bord de la mer pour les mettre à la disposition des employés et de leurs familles.	Offrirait des installations communes aux employés.
	c) En achetant un terrain pour y installer des courts de tennis ou une piscine.	Offrirait la possibilité de se livrer aux exercices physiques qui favorisent un bien-être physique et mental.
	d) En veillant à ce que, lors de la construction de nouvelles chancelleries, des dispositions spéciales soient prises au sujet des installations de loisirs.	
	2. Dans les pays où il n'existe pas d'installations de loisirs convenables, le gouvernement devrait envisager de collaborer avec d'autres gouvernements étrangers en vue de construire, d'entretenir et d'assurer le fonctionnement des installations nécessaires.	Cela permettrait de disposer des installations nécessaires; les frais de fonctionnement et d'entretien seraient partagés.

SANTÉ ET LOISIRS (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	3. Encourager l'initiative des employés et de leurs familles (pour ce qui est d'imaginer différentes activités d'entraînement et de mise en forme) en prévoyant des crédits pour l'achat de matériel, la location de locaux, etc.	Permettrait d'encourager les employés à se maintenir en forme et en bonne santé.

ADAPTATION: INDIVIDUS ET FAMILLES

Problèmes	Options de changement	Résultats
1. Les membres de la communauté du service extérieur considèrent comme très éprouvants les changements nombreux et radicaux qui caractérisent leur mode de vie.	1. Veiller à ce que les employés puissent utiliser les congés qu'ils ont accumulés.	Minimiserait le stress occasionné par la vie à la mission.
	2. Augmenter les moyens de défense dont disposent les employés en organisant des ateliers sur la façon de faire face aux situations éprouvantes ainsi que des exposés sur des thèmes comme le choc culturel et l'accoutumance à l'alcool et aux drogues.	L'employeur fournit de l'aide aux employés, aux conjoints et aux personnes à charge.
	3. Perfectionner le processus de sélection afin de détecter les personnes plus sensibles à des situations éprouvantes et de prendre les mesures qui s'imposent.	Mesure préventive utile aussi bien pour l'employé que pour l'employeur.
	4. La réduction de la fréquence des déplacements et l'assouplissement du cycle d'affectation permettraient de rendre les réinstallations moins éprouvantes.	Les employés du service extérieur auraient une plus grande emprise sur les événements qui marquent leur vie.

ADAPTATION: INDIVIDUS ET FAMILLES (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	5. On pourrait accorder plus de temps aux employés lors du déménagement ou du réaménagement.	Réduction du stress.
2. Les longues séparations de la famille et de la famille élargie donnent lieu à des sentiments de déracinement.	1. Donner à tout le personnel à l'étranger la possibilité de rentrer chaque année au Canada. 2. Donner aux employés de meilleures possibilités de rester en contact avec les membres de leur famille en améliorant le service postal et en leur permettant de téléphoner régulièrement chez eux. 3. Accorder aux employés célibataires des indemnités pour réunions familiales	Permettrait de se refamiliariser avec le Canada et de renforcer les liens familiaux. Augmenterait la fréquence des contacts avec la famille. Reconnaître le besoin, pour les célibataires, d'entretenir des liens familiaux.
3. Dans l'administration des prestations aux employés, on ne tient pas compte de manière appropriée du parent unique.	Reconnaître le cas de parent unique dans l'administration des directives sur le service extérieur (autoriser, par exemple, les enfants à charge à accompagner le parent lors d'un congé pour décès, et prévoir des	Aiderait le parent seul à respecter les besoins de sa famille.

ADAPTATION: INDIVIDUS ET FAMILLES (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	dispositions plus favorables pour les réunions familiales avec l'autre parent, de manière que les accords concernant la garde de l'enfant soient respectés).	
4. Les dispositions s'appliquant au conjoint d'origine étrangère en matière d'indemnités de réunions familiales sont insuffisantes.	Reconnaître l'existence du grand nombre de conjoint d'origine étrangère en leur permettant de choisir le lieu de résidence de leurs parents comme point de référence pour les congés annuels avec option pour événements familiaux malheureux.	Permettrait aux conjoints d'origine étrangère de préserver leurs liens familiaux.
5. Les employés, leurs enfants et leurs conjoints tendent à perdre leur identité canadienne.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Offrir des séances de consultation aux employés et à leurs familles, lors de leur retour au pays, pour les familiariser avec les nouveautés au Canada et à l'administration centrale. 2. Retour annuel au Canada. 3. Le gouvernement pourrait s'engager à faciliter l'accès aux moyens de diffusion de masse du Canada 	<p>Aiderait les membres du personnel à se réintégrer dans la région d'Ottawa-Hull en leur donnant une bonne base de départ pour prendre les décisions qui s'imposent, en toute connaissance de cause.</p> <p>Permettrait de garder les liens d'amitié et d'affaires, les relations familiales, etc.</p> <p>Familiariserait le personnel avec la mode, les opinions et les nouveautés canadiennes.</p>

ADAPTATION: INDIVIDUS ET FAMILLES (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	(abonnements à des revues ou des journaux régionaux, enregistrements d'émissions de radio ou de télévision canadiennes offrant toute une gamme de programmes susceptibles de plaire à des personnes de goûts et d'âge différents).	
	4. On devrait améliorer le service offert par l'entremise de la valise diplomatique des Affaires extérieures pour assurer une plus grande rapidité de livraison du courrier personnel de tous les membres du service extérieur. En retour, ils devraient pouvoir expédier au Canada des cadeaux, etc., par le même procédé.	Permettrait aux employés à l'étranger de conserver des liens avec leurs parents et leurs amis, et de maintenir leurs relations professionnelles ou leurs relations d'affaires.
6. Il n'existe, dans les missions, aucun dispositif cohérent de soutien permettant d'aider les nouveaux arrivants à s'adapter au nouveau pays.	1. Veiller à ce qu'une formation linguistique soit offerte à tous les employés, à leurs conjoints et à leurs personnes à charge.	Offrirait un accès uniforme à la formation linguistique et faciliterait l'adaptation au pays de mission.
	2. Communiquer directement avec les conjoints et les personnes à charge pour s'assurer qu'elles	Permettrait aux conjoints de connaître les services d'aide qui leur sont offerts.

ADAPTATION: INDIVIDUS ET FAMILLES (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
-----------	-----------------------	-----------

- | | | |
|--|--|---|
| | reçoivent avant leur départ les informations nécessaires et toute autre assistance prévue à cet effet. | |
| | 3. Veiller à ce que chaque mission dispose d'un processus d'accueil des nouveaux arrivants et que l'on assure que ces derniers reçoivent bien les renseignements qui pourraient les aider à s'adapter à leur nouveau milieu. | Donnerait aux employés une première impression positive et faciliterait l'adaptation. |

ÉDUCATION

Problèmes	Options de changement	Résultats
1. Le manque de continuité dans l'enseignement constitue le plus grand problème.	1. Accorder une subvention aux parents francophones afin de leur permettre d'inscrire leurs enfants au lycée français lorsqu'ils sont en poste au Canada.	Permettrait de maintenir une certaine continuité dans le type de scolarité, dans les programmes ainsi que dans la langue d'enseignement. Les enfants pourraient donc plus facilement être réinscrits dans un lycée français à l'étranger lors d'une prochaine mission.
	2. Accorder une aide semblable aux parents anglophones pour leur permettre de placer leurs enfants dans des écoles privées lors des deux dernières années d'enseignement secondaire.	Permettrait la continuité dans la pédagogie et autoriserait également une certaine stabilité de leur environnement social, évitant les changements à un moment crucial du développement des adolescents.
	3. Favoriser la création à Ottawa d'une école internationale pour les enfants des employés du service extérieur.	Faciliterait la réinsertion dans la vie canadienne en faisant le lien entre le service extérieur et la vie canadienne.
	4. Offrir des services d'orientation scolaire.	Aiderait les parents à prendre des décisions concernant l'orientation scolaire de leurs enfants en leur fournissant des informations, en les aidant à évaluer les circonstances et à définir les choix possibles. Offrirait également des possibilités d'emploi aux conjoints qui disposeraient des compétences nécessaires.

ÉDUCATION (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	<p>5. Négocier un accord permettant aux enfants d'employés du service extérieur d'être admis automatiquement dans les écoles françaises, britanniques et américaines à l'étranger.</p>	<p>Éliminerait les problèmes d'inscription, supprimant ainsi un des aspects préoccupants d'une installation à l'étranger.</p>
<p>2. Il y a souvent un manque d'enseignement spécialisé à l'étranger.</p>	<p>1. Veiller à ce que l'on tienne compte, au moment de l'affectation, des besoins spéciaux de certains enfants en matière d'enseignement, en particulier ceux des enfants ayant des troubles d'apprentissage.</p> <p>2. Subventionner les écoles maternelles pour les enfants d'âge préscolaire ainsi que les activités parascolaires.</p>	<p>Encouragerait les familles, dont les enfants ont des besoins spéciaux en matière d'enseignement à continuer de faire partie du personnel du service extérieur permutant.</p> <p>Permettrait d'offrir des services, disponibles à Ottawa, que le personnel s'attend à trouver à l'étranger. Tiendrait compte des contraintes de la vie au service extérieur sur le développement social des enfants.</p>
<p>3. Le manque global d'études canadiennes dans l'enseignement que reçoivent les enfants constitue un autre sujet d'inquiétude.</p>	<p>1. Fournir dans chaque mission du matériel multi-médias sur le Canada et la vie canadienne.</p>	<p>Offrirait une source d'information permettant de constituer des connaissances de base, des références et un sens de l'identité canadienne.</p>

ÉDUCATION (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	2. Subventionner les cours particuliers portant sur les matières propres au Canada sur les langues officielles et sur la langue du pays hôte.	Offrirait des possibilités d'emploi aux conjoints. Donnerait aux enfants un certain sens de leur identité canadienne. Permettrait d'accumuler les connaissances nécessaires pour être au niveau des écoles canadiennes et pour pouvoir passer les examens de la fonction publique et les examens postsecondaires.

DIFFÉRENCE DE STATUT

Problèmes	Options de changement	Résultats
<p>1. Le système des deux passeports illustre bien les pratiques qui donnent au personnel de soutien l'impression d'être des laissés pour compte. Cette impression de discrimination a des conséquences graves sur le moral des employés des missions et sur l'esprit de collaboration. Une telle attitude ne fait que renforcer les différences déjà existantes entre le personnel de soutien et les agents.</p>	<p>1. Accorder des passeports diplomatiques à tous les employés et à leurs familles.</p> <p>2. Supprimer carrément le passeport diplomatique.</p>	<p>Le personnel de soutien et les agents de certains autres ministères ne se sentiraient plus comme des laissés pour compte, et cela aurait une incidence positive sur le moral des employés de la mission.</p> <p>Donnerait une impression d'égalité aux employés du service extérieur qui servent tous leur pays à l'étranger; toutefois, il pourrait falloir, pour des raisons de sécurité, disposer de passeports diplomatiques dans certains pays.</p>
<p>2. Dans certaines missions, les normes appliquées par le Canada pour délivrer des passeports diplomatiques et accorder un statut diplomatique au personnel de soutien ne sont pas conformes à celles qu'appliquent les autres nations occidentales.</p>	<p>Chercher à obtenir le statut diplomatique pour des employés de soutien lorsque les conditions du pays où ils se trouvent rendent un tel statut indispensable et refuser le statut diplomatique du personnel de soutien de missions étrangères au Canada, sur une base réciproque.</p>	
<p>3. Le système diplomatique international fait que le personnel de soutien se trouve désavantagé par rapport aux</p>	<p>1. Accorder automatiquement le statut diplomatique au personnel de soutien, après une certaine ancienneté.</p>	<p>Serait lié au système d'avancement et de promotion.</p>

DIFFÉRENCE DE STATUT (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
<p>employés qui bénéficient d'un statut diplomatique, étant donné qu'ils ne disposent pas de certains privilèges comme le fait d'acheter ou de vendre des automobiles et d'importer d'autres marchandises.</p>	<p>2. Accorder le statut diplomatique à tous les employés et demander des dispositions réciproques.</p> <p>3. Assurer un traitement financier équitable aux employés qui ne bénéficient pas du statut diplomatique (par exemple, garantir une certaine cohérence dans les droits d'achat de marchandises en franchise dans toutes les missions ou offrir une compensation au personnel de soutien par l'intermédiaire du système d'indemnité).</p>	<p>Supprimerait une cause importante du mauvais moral des employés.</p>
<p>4. Les employés de soutien doivent souvent passer par l'intermédiaire des employés jouissant d'un statut diplomatique pour l'importation de marchandises en franchise. Nombreux sont les employés qui trouvent cette procédure gênante et dégradante. En effet, toutes les importations demandées par le personnel de soutien</p>	<p>Dédommager les employés du personnel de soutien de cette «perte de privilège» afin qu'ils soient en mesure de se procurer non seulement le nécessaire mais également un peu de superflu. Donner la preuve que chacun reçoit un traitement équitable en veillant à ce que tout le monde bénéficie des mêmes avantages et privilèges.</p>	<p>Accorderait un même pouvoir d'achat à tous les employés. Permettrait d'alléger le fardeau financier d'un grand nombre d'employés.</p>

DIFFÉRENCE DE STATUT (suite)

Problèmes

Options de changement

Résultats

doivent être
approuvées
officiellement. En
résumé, tous les
employés du service
extérieur ne
bénéficient pas du
même traitement.

LOGEMENT

Problèmes	Options de changement	Résultats
<p>1. Le logement constitue un besoin fondamental et personnel qui doit être satisfait suffisamment si l'on veut que l'employé et sa famille s'adaptent bien à leur pays de mission. Le degré important d'insatisfaction rencontré, surtout chez les conjoints et le personnel de soutien, s'explique, en partie, (1) par le fait que les besoins et les attentes varient énormément d'une personne à l'autre et, (2) par l'impossibilité générale d'intervenir personnellement pour régler cette question fondamentale.</p>	<p>1. Autoriser la mission à contrôler le logement (acquisition, ameublement, affectation et entretien) en fonction de certaines lignes directrices prescrites par le siège central, qui s'inspireraient moins de la comparabilité avec Ottawa que de ce qui est considéré comme un logement convenable d'après les normes locales.</p> <p>2. Augmenter le poids d'effets personnels que les employés sont autorisés à expédier.</p>	<p>Les besoins spéciaux et les différentes possibilités seraient définis immédiatement et pourraient être abordés selon les circonstances (dans les pays tropicaux, par exemple, les meubles se détériorent plus rapidement que ne l'indiquent les tables de dépréciation canadiennes d'Ottawa). C'est pourquoi la direction de la mission remplacerait plus fréquemment les meubles que n'aurait tendance à le faire la direction à Ottawa.</p> <p>Les familles auraient davantage le loisir de personnaliser leur logement.</p>
<p>2. On ressent, particulièrement chez le personnel de soutien, une impression de discrimination injustifiée au sujet de l'affectation des logements. Il va de soi que des agents ont, à cause de leur fonction de représentation, des besoins spéciaux en matière de logement, mais, en revanche, il</p>	<p>1. Les logements mis à la disposition des employés devraient être choisis en fonction des besoins personnels et familiaux plutôt qu'en fonction du grade de l'employé. Ces logements devraient être dotés d'une chambre d'invité.</p> <p>2. Les conjoints et le personnel de soutien</p>	<p>Permettrait de respecter les besoins propres aux différentes familles et de supprimer les différences de traitement actuelles.</p> <p>Donnerait aux employés la possibilité de prendre</p>

LOGEMENT (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
n'apparaît pas équitable qu'un agent célibataire dispose d'une maison ou d'un appartement plus grand qu'un employé de soutien ayant plusieurs personnes à charge.	devraient pouvoir faire partie des comités de logement. 3. Supprimer l'octroi de logements de représentation à tout employé d'un niveau inférieur à celui de conseiller.	part à des décisions affectant leur vie personnelle. Les employés auraient l'impression de faire partie d'une communauté et non pas d'être dirigés par leur employeur.

SÉCURITÉ

Problèmes	Options de changement	Résultats
1. Ce sont les conjoints qui semblent être les plus touchés par les problèmes de sécurité, mais il faut admettre que l'inquiétude provoquée par les craintes relatives à la sécurité familiale peut diminuer l'efficacité d'un employé. La tension psychologique supplémentaire qu'entraînent les menaces à la sécurité personnelle constitue un problème grave dans les pays présentant un risque élevé.	<p>1. L'usage des crédits destinés à veiller à ce que tous les dispositifs nécessaires de sécurité soient en place dans les missions doit être considéré comme non discrétionnaire.</p> <p>2. Dans les missions reconnues comme présentant un risque élevé, toutes les résidences du personnel canadien devraient être inspectées au moins tous les deux ans, compte tenu du risque d'interventions terroristes ou criminelles, afin de s'assurer que ces résidences offrent la protection physique indispensable à la sécurité et au bien-être de leurs occupants (lumière extérieure, grilles aux fenêtres, portes et serrures spéciales, systèmes d'alarme, etc.).</p>	Permettrait de disposer de la meilleure sécurité physique possible et contribuerait à réduire les inquiétudes relativement à la sécurité personnelle.
	3. Les employés et leurs conjoints devraient obligatoirement participer à des exposés sur la sécurité, où ils recevraient des informations sur l'état	Permettrait aux employés de prendre conscience des problèmes réels et des problèmes éventuels, et leur donnerait essentiellement les moyens de se prendre en charge sur le plan de

SÉCURITÉ (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
	actuel de la criminalité, ainsi que certaines directives sur la façon de mettre au point un programme efficace de sécurité pour eux-mêmes et pour leur famille. Ces séances de présentation devraient avoir lieu avant le départ et au moment de l'arrivée dans le pays de mission.	la sécurité.
	4. Avant d'être affectés dans un poste présentant des risques élevés en matière de sécurité, les employés et leur famille devraient être examinés par un spécialiste qui déterminerait leur capacité à s'adapter à un tel environnement	Permettrait de savoir si un employé et sa famille devraient être affectés à tel ou tel poste. Permettrait de montrer que le système tient compte du conjoint et des personnes à charge.
	5. Augmenter la couverture des assurances et subventionner les polices d'assurance.	Permettrait de diminuer le stress qu'engendre les soucis financiers.
	6. Il faudrait obtenir le statut diplomatique pour tous lorsque la sécurité l'exige.	
2. Les employés du service extérieur, et	Ce point devrait être abordé lors des	Les gens demandent ce type de renseignement et

SÉCURITÉ (suite)

Problèmes	Options de changement	Résultats
surtout leurs conjoints, indiquent généralement qu'ils sont mal informés du plan d'évacuation de leur mission; ils déclarent également avoir été mal informés de leurs responsabilités en cas de mise en application d'un tel plan.	séances de préparation au départ et à l'arrivée dans le pays de mission. La mission serait par la suite chargée de veiller à ce que les plans fonctionnent.	en ont besoin; en effet, en cas d'évacuation, le plan se déroulerait beaucoup mieux si les gens savaient à quoi s'en tenir.

LES DIRECTIVES SUR LE SERVICE EXTÉRIEUR

Introduction

Il est admis depuis longtemps que les employés du service extérieur travaillent dans des conditions différentes de celles de leurs homologues au pays et que l'on doit donc leur appliquer un système de rémunération et des conditions d'emploi qui répondent véritablement à leurs besoins à l'étranger. Les dispositions qui s'appliquent aux employés du service extérieur du Canada, qu'ils soient soumis complètement à la permutance* ou qu'ils n'aient qu'une affectation unique**, figurent dans le manuel intitulé «Directives sur le service extérieur» que l'on abrège couramment en DSE. Ces directives ont été conçues en vue de «recruter, conserver et affecter les employés compétents qu'il faut (aux ministères et organismes) pour concevoir, exécuter et seconder avec efficacité et sans trop de frais leurs divers programmes à l'étranger».

Les dispositions financières ne sont pas toutes du même type ni aussi complètes les unes que les autres, les différences pouvant parfois être considérables; mais toutes s'expliquent à l'origine par la nécessité d'encourager et de rétribuer d'une certaine manière (pécuniairement ou non) les employés qui doivent travailler et vivre à l'extérieur du Canada.

Nous avons examiné ces avantages à la lumière du mandat de la Commission et compte tenu «des changements dans les conditions de travail et de vie

* Cette expression s'applique aux employés du service extérieur qui, aux termes de leur contrat d'emploi, sont en mesure de servir à l'étranger et prêts à le faire en fonction des exigences du service. Au 1^{er} avril 1981, ces employés appartenaient principalement au ministère des Affaires extérieures et au Service des délégués commerciaux.

** L'expression «affectation unique» s'adresse aux personnes qui ne se sont pas engagées à servir à l'étranger au cours de leur carrière, mais qui peuvent être appelées à le faire à l'occasion.

qui touchent tous les membres du service extérieur canadien et leur famille lorsqu'ils sont à l'étranger», afin de déterminer «dans quelle mesure ces changements doivent se refléter dans la politique préconisée par le gouvernement» en matière d'indemnités offertes à ces employés du service extérieur.

Nous avons tout d'abord cherché à situer les conditions offertes par les DSE par rapport aux systèmes d'indemnités financières mis au point par d'autres institutions ayant une vocation internationale analogue et dont les employés doivent faire face à certaines des mêmes conditions que celles des employés du gouvernement canadien à l'étranger. Il s'agissait non seulement d'examiner les conditions financières en elles-mêmes, mais aussi la façon dont les autres systèmes avaient été conçus. Plus encore, il s'agissait de comprendre la raison d'être des différentes indemnités et leur efficacité face aux problèmes qu'elles cherchaient à résoudre ou à pallier. Nombre d'institutions canadiennes ont été choisies dans le cadre de cette étude. On y trouve des entreprises privées, des gouvernements provinciaux, des sociétés fédérales de la Couronne ainsi qu'un organisme de développement. Toutefois, ces organismes n'ayant pas la même taille et ne recelant pas toute la diversité et toutes les catégories d'employés que l'on trouve au service extérieur du Canada, les comparaisons ont été étendues à des institutions telles que des organisations supragouvernementales, des gouvernements étrangers et des organismes consultatifs de développement à l'étranger. Les résultats de cette première partie de la recherche figurent dans un document distinct intitulé: «Les ensembles d'avantages financiers au service extérieur: une étude comparative», que l'on trouvera à la Troisième partie du présent rapport.

La présente étude va plus loin et se charge d'analyser et d'évaluer l'efficacité des DSE lorsqu'il s'agit d'encourager et d'indemniser le service à l'étranger. Pour ce faire, on y examine les différentes politiques en matière d'avantages, on y analyse les directives actuelles, on les compare aux autres approches et on y évalue la façon dont elles sont perçues par les intéressés, c'est-à-dire, par les membres du service extérieur et leur famille. On y tire enfin des conclusions générales en proposant différentes solutions susceptibles de corriger les anomalies existant dans tel ou tel domaine.

Les blocs d'avantages

Une grande partie des travaux à la base de la rédaction de ces chapitres se trouve dans le document de recherche intitulé: «Les ensembles d'avantages financiers au service extérieur: une étude comparative», qui nous donne des renseignements détaillés concernant les mesures et les pratiques adoptées par différentes institutions canadiennes et internationales en matière d'indemnités accordées aux employés œuvrant à l'étranger. La présente discussion s'attache de manière plus générale au cadre d'action et aux objectifs des différentes solutions adoptées.

Lorsqu'il s'agit de recruter (et de garder) des employés, le marché canadien, tant à Ottawa que dans le reste du pays, tend de manière générale à uniformiser les salaires et les avantages versés aux employés, des conditions

semblables amenant le plus souvent des traitements semblables. Une fois à l'étranger, ces forces égalisatrices ne jouent plus aussi facilement. Les différentes normes ainsi que les exigences et les besoins sont modifiés, et beaucoup d'autres facteurs entrent dans l'équation.

Quel que soit l'employeur international, les modalités de travail à l'étranger doivent tenir compte de la nécessité d'encourager ces employés à s'expatrier, mais elles s'appuient avant tout sur deux critères fondamentaux: la taille et la composition de la population travaillant à l'étranger, d'une part, et la nature et la durée des affectations, d'autre part. Ces deux critères déterminants, en fonction de la raison d'être de l'organisation — entreprise privée, service de l'État, organisation de type humanitaire — sont ceux qui vont modeler à la base le régime d'avantages. Les organisations canadiennes ont adopté différentes politiques qui toutes sont des variantes de quelques modèles de base corrigés ou modifiés afin de répondre à certains besoins particuliers.

Les types d'ensembles

À un bout de la gamme, on trouve la solution généralement préconisée par des organisations dont les opérations et le personnel à l'étranger sont limités. C'est un régime à *composantes uniques* ou *limitées* qui, souvent, attribue à l'employé une (ou des) somme forfaitaire, souvent exprimée par rapport au salaire, afin de couvrir certaines dépenses prévisibles telles que les frais supplémentaires de subsistance à l'étranger, de déplacement et de réinstallation, et de logement (bien qu'un logement gratuit soit généralement prévu). (Le versement de sommes forfaitaires n'est pas propre à ce genre de solution, mais il devient plus rare à mesure que le système devient plus complexe et plus réglementé.)

Un tel régime est à la fois simple et facile à administrer (aussi bien pour l'employeur que pour l'employé), mais il présente avant tout une grande souplesse, et peut s'adapter à la diversité et à l'évolution des besoins des personnes expatriées comme des employeurs.

À l'opposé, on trouve le régime financier à *composantes multiples* dont se servent principalement les gouvernements pour répondre aux besoins d'une large représentation à l'étranger qui regroupe de nombreux programmes et de nombreuses catégories d'employés*. Ces régimes visent à répondre aux besoins d'une population permutante qui consacre une grande partie de sa carrière au service à l'étranger. Il devient donc nécessaire de répondre non seulement aux besoins des employés, mais aussi à ceux des personnes qui sont à leur charge et qui, généralement, les accompagnent. Ce genre de solution doit tenir compte des différences du coût de la vie, mais aussi des plus grands besoins médicaux, scolaires et sociaux de la population expatriée.

Ce genre de régime entraîne automatiquement une réglementation détaillée et fait par ailleurs l'objet d'une interprétation rigide, comportant généralement peu d'exceptions, principalement en raison du fait que la précision et la complexité constituent des impératifs.

* Ce régime est adopté par ailleurs par un certain nombre de grandes entreprises multinationales même si, dans le contexte canadien, le régime de très peu d'organismes approche cet extrême.

La troisième voie fait la synthèse entre ces deux solutions opposées. Sa nature *mixte* permet au régime d'indemnités financières de tenir compte de tout un ensemble de conditions.

L'option mixte se retrouve le plus souvent au sein des grandes organisations à vocations multiples qui se caractérisent à la fois par d'importants intérêts internationaux et par des opérations à l'étranger en pleine expansion. L'adoption de cette solution est progressive et s'accompagne généralement de la création, au sein de l'organisation, d'un service permutant face à l'accroissement des responsabilités internationales de l'organisation. Le seuil critique est atteint lorsque l'organisation ne peut plus se permettre de traiter ou de négocier individuellement avec chaque employé (comme dans le régime aux composantes limitées). Il devient donc nécessaire d'établir un cadre général, soit un régime à composantes multiples. Ce régime se distingue par ailleurs des solutions à composantes limitées en ce sens qu'il est conçu pour tenir compte des besoins familiaux et domestiques de l'employé permutant.

Les régimes mixtes prévoient généralement des lignes directrices définissant la portée des différentes dispositions. La teneur et l'application des éléments servant au calcul de l'indemnité sont définies de manière générale sauf un petit nombre d'exceptions ou d'exemptions. (C'est ainsi que la plupart des dispositions concernant l'éducation précisent que l'employeur prendra à son compte tous les frais raisonnables liés à l'instruction des enfants à la charge de l'employé expatrié.)

La valeur des régimes mixtes réside dans le fait qu'ils sont en mesure d'incorporer tout un éventail de dispositions afin de faire face à l'évolution des circonstances. Ils peuvent prendre en charge toute une population d'employés affectés régulièrement à l'étranger au sein de nombreuses missions, tout en restant suffisamment souples pour faire face à des situations ou à des exigences exceptionnelles.

Les principes directeurs

Parallèlement à ces différents régimes, on trouve toute une gamme d'objectifs et de principes directeurs qui servent à définir le but politique des régimes et de leurs dispositions. Dans tout régime, il faut partir à la base d'une décision concernant les critères présidant à l'institution des clauses et des modalités de service.

Si l'on plaçait ces objectifs sur un axe, on trouverait d'un côté le principe de l'équivalence (nationale) et, de l'autre, celui de la relativité (locale). Le principe de «l'équivalence» (ou de la comparabilité) part d'une comparaison entre le niveau de service et de prestations offert à un employé compte tenu des conditions nationales (pays d'origine) et celui dont il dispose à l'étranger (pays de mission). Lorsque l'on a défini ce «niveau», le principe de l'équivalence implique l'instauration d'une disposition visant à l'améliorer ou à le maintenir. Au contraire, la «relativité» évalue ce niveau par rapport aux conditions locales et prévoit généralement des dispositions fixant des indemnités tenant compte du statut et de la fonction du personnel expatrié par rapport à cet environnement. Cela ne veut pas dire que le niveau ou la norme établie ne seront pas «équivalents» à ceux du pays d'origine (dans certains cas ils sont même supérieurs) mais aucun seuil n'est fixé.

On peut aussi prendre comme objectif un moyen terme entre les principes d'équivalence et de relativité. En combinant ces principes dans son régime d'indemnités, l'employeur est en mesure d'offrir une solution à la fois plus souple et possiblement plus efficace face à la diversité des besoins.

Certains employeurs internationaux au Canada, de même qu'un certain nombre de gouvernements étrangers tiennent compte, dans une certaine mesure, du principe de la relativité locale. Il a pour avantage d'éclairer d'un jour nouveau la raison d'être et l'application des différentes dispositions. Au lieu de s'en tenir à la rigidité et aux aspirations créées par le régime d'équivalence (problèmes traités dans la section suivante), on cherche à conserver un certain équilibre qui permette à l'employeur de garantir à l'employé expatrié l'accès à un niveau approprié de prestations et de services (services médicaux et soins de santé, éducation, etc.), compte tenu des normes en vigueur dans le pays d'origine, et d'offrir toute la souplesse nécessaire pour que l'employé expatrié puisse vivre confortablement dans le milieu local. Le recours au principe de la relativité locale évite la transposition arbitraire et bornée dans un milieu étranger de normes et d'aspirations considérées normalement comme étant raisonnables dans le pays d'origine. L'employeur et l'employé expatrié sont donc en mesure de déterminer ensemble le meilleur dosage permettant de satisfaire les besoins identifiés.

Il existe une différence qualitative essentielle entre les systèmes qui se fondent sur le principe de l'équivalence et ceux qui s'appuient sur la relativité. L'équivalence est une notion restrictive. D'un côté, elle tend à limiter les effets des dispositions de façon que personne ne gagne ou ne perde. Malheureusement, par contre, elle alimente des aspirations qui peuvent se révéler pernicieuses lorsque l'équivalence n'est pas réalisée. De son côté, le principe de la relativité peut allier ses propres avantages à ceux de l'équivalence. Il ne conditionne pas les aspirations de manière aussi radicale, et il présente un avantage fondamental lorsqu'il s'agit de conserver la souplesse indispensable à la satisfaction des besoins divers et changeants de l'employé expatrié.

Bien qu'il ne s'agisse pas véritablement d'une solution différente, une autre variante est encore possible. Il s'agit de la solution dite du *bilan*. En résumé, cela consiste à déterminer et à détailler précisément les différents droits de l'expatrié pendant la durée de son affectation à l'étranger. Lorsqu'on lui expose les modalités de son contrat avant qu'il n'aille à l'étranger, l'employé est mis entièrement au courant des avantages *supplémentaires* dont il bénéficiera dans le cadre de ses fonctions à l'étranger et se voit garantir qu'ils seront maintenus jusqu'à ce qu'il soit rapatrié. La solution du bilan peut être utilisée que l'on ait pris comme principe de s'assurer que l'employé ne gagnera ni ne perdra *rien* par rapport à ses homologues du pays d'origine, ou de faire en sorte que tous les employés à l'étranger reçoivent un traitement *équitable*, ou de garantir des conditions *concurrentielles* dans le monde entier, ou de *maintenir* un niveau de vie approprié pour les employés à l'étranger. Dans chaque cas, la façon d'agir est la même: d'un côté du bilan, l'employé considère le montant des traitements et des avantages dont il bénéficiera dans son pays d'origine et, de l'autre, le total des avantages et des indemnités dont il bénéficiera une fois en poste à l'étranger. Cette solution est utilisée par un certain nombre d'employeurs d'expatriés canadiens.

Les directives sur le service extérieur

Historique

Dans son rapport annuel de 1905–1906, le sous-ministre du Commerce a recommandé qu'une indemnité de subsistance soit accordée aux délégués commerciaux outremer; ce qui a donné lieu à la première indemnité (500 \$) en 1907. Au cours des années, une indemnité de représentation (1922), une indemnité de club (1923) et une indemnité de location (1929) sont venues s'y rajouter. Jusqu'en 1946, ces indemnités étaient accordées aux employés cas par cas, étant donné que leur salaire n'était pas imposable. Lorsque les salaires sont devenus imposables, les indemnités ont commencé à être versées régulièrement. Différentes réformes du système ont ensuite eu lieu, qui ont abouti à la publication en 1969 des directives sur le service extérieur (DSE).

L'avènement des conventions collectives dans la fonction publique, au milieu des années 1960, a coïncidé avec un réexamen approfondi des nombreuses dispositions et des nombreuses indemnités du service extérieur par le ministère des Affaires extérieures et par le Conseil du Trésor. À la suite de ce nouvel examen et des consultations qui ont eu lieu avec le Conseil national mixte (CNM), les DSE ont été adoptées.

Le CNM est un organisme consultatif, créé en 1944 par un Décret du conseil afin de «favoriser l'efficacité de la fonction publique et le bien-être des employés qui en font partie en assurant des consultations régulières entre le gouvernement, à titre d'employeur, et ceux de ses employés qui relèvent de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique)*. Le CNM opère par consensus et par consultation. Les recommandations présentées au gouvernement ne découlent pas d'une négociation; elles doivent relever plutôt d'un consensus. (Il faut avouer, cependant, que le système antagoniste encouragé par les conventions collectives et que l'on retrouve dans de nombreux domaines des relations employeurs-employés déteint inévitablement sur les activités de cette assemblée.)

Depuis 1969, les DSE font l'objet tous les trois ans d'une révision par le Comité des directives sur le service extérieur du CNM. Son mandat est le suivant:

- 1) Examiner le fond (y compris le degré de discrétion accordé à l'employeur) des directives sur le service extérieur ainsi que leur application afin de voir s'il y a lieu d'apporter des modifications destinées à mieux adapter les directives aux besoins tant de l'employeur que de l'employé;
- 2) Décider des directives à examiner et fixer la priorité de l'examen des différents aspects des directives.

Le Comité reste aussi, par ailleurs, une instance de recours chargé d'entendre les griefs des employés du service extérieur qui relèvent de sa compétence. Le CNM se maintient ainsi au courant des questions et des problèmes du jour.

* Constitution et règlements du CNM.

Le Comité des DSE du CNM regroupe paritairement des représentants de la direction et des représentants de l'employé* ainsi qu'un président (généralement un haut fonctionnaire appartenant à un ministère ne relevant pas du service extérieur mais ayant une certaine expérience de celui-ci) ainsi qu'un secrétaire nommé par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Les représentants de la direction et des employés qui font partie du Comité discutent des propositions de modification des DSE et présentent en fin de compte des recommandations au CNM, qui se charge de les approuver. Une fois que l'accord est donné, une présentation précisant les changements recommandés ainsi que leurs implications financières est soumise à l'approbation du Conseil du Trésor.

La description des DSE

Les directives sur le service extérieur constituent un corps de règlements nombreux et détaillés visant à répondre aux nombreuses exigences particulières du service extérieur. Elles partent de trois principes: le principe de l'équivalence qui «reconnaît que, dans la mesure du possible, l'employé en service à l'étranger devrait être ni plus ni moins favorisé que s'il travaillait au Canada»; le principe de l'encouragement qui «tient compte de ce que l'employeur doit offrir certains avantages supplémentaires pour intéresser les employés à accepter à l'occasion une mission à l'étranger, et pour recruter et conserver des employés faisant carrière dans le service extérieur»; et les principes relatifs à l'exécution des programmes qui «tentent d'assurer aux employés en service à l'étranger tous les moyens nécessaires pour mener à bien les programmes qui leur sont confiés».

Les deux principes fondamentaux souvent cités sont ceux de l'équivalence et de l'encouragement. L'élément relatif à l'exécution des programmes** est accessoire par rapport aux dispositions ayant trait au bien-être physique, financier et social de la population du service extérieur.

Le principe de l'équivalence n'a été expressément mentionné dans les directives qu'en 1972. Toutefois, on peut le faire remonter à la période de l'après-guerre puisque la présence d'un indice visant à corriger les différentes dispositions régissant les indemnités permet d'en déduire implicitement l'existence. La mise en application de ce principe est évidente lorsque l'on considère toutes les tentatives qui ont été faites pour établir un certain rapprochement qualitatif entre les conditions à Ottawa et dans le pays de mission. Sur le plan financier, la nécessité de l'équivalence a été reconnue dans les dispositions régissant, dans les années 1960, l'indemnité de service extérieur (ISE), qui jouait en partie le rôle d'un mécanisme de péréquation des traitements et qui

* La direction est représentée par des délégués de chacun des ministères suivants: Secrétariat du Conseil du Trésor; Affaires extérieures; Industrie et Commerce, et Emploi et Immigration Canada. La délégation du personnel est composée de quatre membres représentant les quatre organisations suivantes: Fraternité internationale des travailleurs de l'électricité, Association professionnelle des agents du service extérieur, Institut professionnel de la Fonction publique et Alliance de la Fonction publique du Canada.

** L'indemnité de langues étrangères, qui vise à permettre à un employé d'opérer de manière compétente au sein d'un environnement dans lequel on parle une langue étrangère, est un exemple de directive liée à l'exécution des programmes.

s'efforçait de maintenir à un même niveau le pouvoir d'achat des employés en mission et celui de ceux à Ottawa.

En juillet 1972, le Conseil du Trésor a élevé au rang de «principe» les notions «d'équivalence» de même que celles «d'encouragement» et «d'exécution des programmes» dans son introduction aux DSE. À partir de ce moment, la notion d'équivalence, jusqu'alors vague et appliquée sans aucune rigueur, est devenue le critère de base lorsqu'il s'est agi de déterminer les conditions de vie à l'étranger.

La disposition sur le logement (DSE #25) est une bonne illustration du principe de l'équivalence. Jusqu'en 1972, l'équivalence était «approximative» lorsqu'il s'agissait de déterminer la cote versée par des employés au titre du loyer et des services d'utilité publique. Les calculs se faisaient en fonction du traitement et de la taille de la famille. La directive de 1972 ne s'en est pas tenue à la notion d'équivalence «quantifiable», retenant aussi le principe de la *qualité* du logement. Certes, la directive se contente de déclarer que les employés doivent être «convenablement logés dans des conditions décentes» lorsqu'ils sont à l'étranger, mais un document d'orientation précise que la politique est de faire en sorte que les employés à l'étranger soient logés dans des conditions aussi proches que possible de celles de leurs homologues de l'administration centrale», et qu'il était indispensable que l'intention de l'employeur soit clairement exprimée. On a donc fait figurer une explication complète du principe de l'équivalence dans l'introduction de la directive en juillet 1978:

L'employeur s'engage à respecter une politique d'équivalence moyenne qui prévoit que, dans la mesure du possible et compte tenu des conditions et du mode de vie de l'endroit, l'employeur fournira à tout employé nommé au Canada à une mission située à l'étranger, un logement généralement comparable au logement à loyer moyen, doté de tous les services, normalement occupé par une personne de la région d'Ottawa-Hull recevant un traitement semblable et dont le ménage comprend le même nombre de personnes. En retour, l'employé paiera des frais de logement à l'employeur qui correspondent, en général, au loyer d'un logement non meublé, doté de tous les services, normalement occupé par une personne de la région d'Ottawa-Hull et dont le ménage comprend le même nombre de personnes*.

Même si l'intention des DSE est de s'assurer, ou de chercher à s'assurer, que les conditions de vie (logement, soins médicaux et moyens d'éducation) qui règnent dans les missions étrangères soient «approximativement les mêmes que celles d'Ottawa», le principe d'équivalence a fait l'objet de critiques. Ces dernières années, on a reproché à ce principe d'être de plus en plus difficile à appliquer, de manquer de souplesse du point de vue administratif et même d'être pernicieux.

Le principe de l'encouragement est resté lui aussi implicite pendant un certain temps dans différentes dispositions d'indemnités et n'a été officielle-

* Introduction à la Directive #25 sur le service extérieur, juillet 1978.

ment élevé au rang d'objectif directeur que dans les directives de 1972. Ce principe reconnaît qu'il existe des inconvénients et des freins à la motivation au sein du service extérieur qui nécessitent la mise en œuvre de moyens visant à encourager les employés à travailler à l'étranger.

Deux directives feront état du principe de l'encouragement, celle qui concerne la prime de service extérieur et celle qui s'applique à l'indemnité différentielle de mission.

La prime de service extérieur est un supplément non imposable accordé en tant qu'encouragement au service extérieur et, à ce titre, elle souligne qu'il y a des inconvénients et des désagréments, dont certains peuvent être d'ordre financier, à servir le pays hors du Canada*.

Cette directive est un moyen de recruter et de garder le personnel en encourageant, en entretenant et en organisant un service permutant de carrière**. La prime est actuellement déterminée en fonction du traitement, du nombre d'années de service à l'étranger et de la taille de la famille. La prime de base, dont le montant se situe entre 1 600 \$ et 7 000 \$, est corrigée en fonction de l'indice de mission afin de tenir compte du coût comparatif de la vie et du taux de change entre la mission et Ottawa. On s'assure ainsi que la valeur locale de la prime de service extérieur sera la même pour des employés en situation équivalente. (Les employés à affectation unique qui ne s'engagent pas à long terme vis-à-vis du service extérieur, reçoivent une prime de service extérieur moins élevée, au titre de la DSE #57, que les employés permutants de carrière.)

L'objectif de l'indemnité différentielle de mission (DSE #58) est semblable à celui de la prime de service extérieur. Son optique est cependant légèrement différente puisqu'elle tient compte de la nécessité de doter en personnel qualifié les missions difficiles et qu'elle est versée en contrepartie des conditions peu agréables qui existent dans ces missions. La difficulté est appréciée en fonction des inconvénients locaux tels que l'isolement, l'inhospitalité du climat, les risques pour la santé, les soins médicaux insuffisants, l'hostilité et la violence. Quatre niveaux de difficultés ont été établis suivant les missions (du niveau I au niveau IV par ordre de difficulté croissante), et les indemnités versées vont de 675 \$ à 3 150 \$ en fonction de la situation de famille. (Cinquante pour cent de nos missions ne sont pas considérées comme étant difficiles; on les qualifie de missions de niveau A, et les employés qui y travaillent ne reçoivent aucune indemnité différentielle de mission.)

L'indemnité différentielle de mission sert à la fois d'encouragement et d'indemnisation. Les documents du Conseil du Trésor traduisent clairement l'intention de l'employeur, qui est de s'en servir partiellement pour compenser les dépenses supplémentaires résultant directement du fait de vivre dans un environnement difficile (c'est le cas, par exemple, des dépenses de loisir, car, étant donné le manque d'installations publiques, les employés peuvent se voir obligés de payer des suppléments tels que des inscriptions au sein d'un club).

* Introduction à la Directive #56 du service extérieur, avril 1979.

** Même dans le régime antérieur d'indemnités de service extérieur, on avait prévu un minimum de base (300 \$-480 \$ par an) dans les DSE pour encourager et retenir les employés.

À l'exception de ces dispositions qui visent à encourager les employés à s'expatrier, la majorité des DSE sont conçues afin «d'indemniser» les employés (et les personnes qui sont à leur charge) des avantages, des installations et des services qu'ils n'ont pas à l'étranger comparativement au Canada. Conformément à la déclaration de l'employeur au sujet du principe de l'équivalence, les DSE ont été conçues de manière à s'assurer que l'employé en service à l'étranger ne soit ni plus ni moins favorisé que s'il travaillait au Canada.

Les tableaux qui suivent illustrent la portée et le contenu des directives. Le tableau 1 établit un parallèle entre les deux composantes des indemnités d'encouragement, soit la prime de service extérieur et, le cas échéant, l'indemnité différentielle de mission, en précisant leur montant pour un employé en service à l'étranger (célibataire ou avec des personnes à charge) dans cinq missions représentatives*.

* Le calcul du montant des primes d'encouragement s'appuie sur les exemples suivants:

Salaire—30 000 \$

Niveau de la prime — Niveau III

Situation de famille — Célibataire/marié avec deux personnes à charge

Indice de la mission — Calculé au 1^{er} novembre 1980

Si l'on veut obtenir davantage d'explications au sujet de ces primes, on se reportera aux DSE #56, #57 et #58.

TABLEAU 1

Montant:		INDICE DE LA MISSION/ NIVEAU DE DIFFICULTÉ	EMPLOYÉ CÉLIBA- TAIRE \$	EMPLOYÉ MARIÉ AYANT DEUX PERSONNES À CHARGE \$
De la prime de service extérieur (PSE) et de l'indemnité diffé- rentielle de mission (IDM) à:				
Londres*	PSE IDM	140/145/A	4760/4930 —	8120/8410 —
Hong Kong	PSE IDM	115/I	3910 675	6670 1050
Mexico	PSE IDM	100/II	3400 975	5800 1425
Le Caire	PSE IDM	100/III	3400 1425	5800 2100
Jeddah	PSE IDM	135/IV	4590 2100	7830 3150

* Londres est l'une des rares missions qui comporte un indice double afin de compenser l'absence de privilèges d'achat. Dans cet exemple, le fait que l'indice de la mission soit relevé de 5 points contribue à faire augmenter le montant de la PSE.

Le tableau 2 nous présente le panorama des différentes primes et des différentes indemnités liées au fonctionnement du service extérieur du Canada. Il dresse la liste des différentes directives sur le service extérieur (en faisant une brève description de la disposition et, le cas échéant, en donnant le montant de l'indemnité correspondante) qui s'y rapportent, puis les rapproche des méthodes en vigueur dans d'autres organisations dans les différents domaines couverts par les DSE.

TABLEAU 2

MONTANT COMPARATIF DES AVANTAGES: DIRECTIVES SUR LE SERVICE EXTÉRIEUR/AUTRES ENSEMBLES

N° de la Directive	Directives sur le service extérieur	Autres organisations*
9	<ul style="list-style-type: none"> • Couvre le coût des examens • Accorde des frais de déplacement et des congés, le cas échéant • Des examens dentaires sont exigés avant le départ dans 30 missions expressément citées 	<p>Les dispositions ayant trait aux examens médicaux et dentaires avant le départ en mission ressemblent en gros aux DSE.</p>
10	<ul style="list-style-type: none"> • Des prêts d'un montant variable sont mis à la disposition des employés pour la durée de leur affectation au taux consenti par le gouvernement aux sociétés de la Couronne (taux d'intérêt au 1^{er} septembre 1981: 17,75 %). • Employé non accompagné: jusqu'à 3 000 \$ • Employé accompagné d'une personne à charge: jusqu'à 3 500 \$ • Employé accompagné d'au moins deux personnes à charge: jusqu'à 4 000 \$ 	<p>Les dispositions s'appliquant aux prêts à l'affectation peuvent aller de 0 \$ à 10 000 \$ (remboursables en 3 ans à 6 %). Les taux d'intérêt sont généralement des taux privilégiés ou des taux commerciaux (délai de remboursement: 1 à 3 ans). Plusieurs institutions garantissent en outre des prêts sans intérêt au titre des dépenses imprévues.</p>
11	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque l'importation ou l'achat d'une voiture privée sont jugés appropriés dans une mission • Maximum 2 600 \$ • Même taux d'intérêt que pour les prêts à l'affectation 	<p>Certaines organisations ne prévoient aucun prêt pour l'achat d'une voiture et d'autres un prêt sans intérêt se montant à 50 % du prix d'une voiture neuve. Entre les deux, nombre d'organisations fournissent des prêts à des tarifs commerciaux.</p>

Frais de réinstallation

Déplacement: DSE 15.03–15.12

- Frais de déplacement suivant le moyen de transport le plus économique et le plus pratique (généralement transport aérien en classe économique) en plus des frais de logement, de repas et autres

Les indemnités de réinstallation ou de transfert varient suivant les différentes institutions, mais généralement leur montant est exprimé en pourcentage du traitement de base (entre 5 % et 25 %) ou fait l'objet d'un versement forfaitaire (environ 1 000 \$ pour l'employé, 500 \$ pour le conjoint et 125 \$–150 \$ par enfant).

Effets mobiliers: DSE 15.13–15.26

- Remboursement des frais réels de déménagement
- Frais d'entreposage
- Garage de l'automobile personnelle (maximum 35 \$ par mois) lorsqu'un véhicule du gouvernement est fourni

Des indemnités complémentaires (correspondant à 2–6 semaines de salaire ou à une somme forfaitaire de 500 \$) sont attribuées au titre des frais divers.

Le remboursement des frais judiciaires et des honoraires de vente d'immeubles, lorsqu'ils s'appliquent, est généralement prévu au titre de la réinstallation. (Un gouvernement provincial rembourse les frais judiciaires et les dépenses d'immobiliers chaque fois que la résidence principale est vendue avant l'affectation à l'étranger.)

- Poids net maximum autorisé lors de l'expédition des effets mobiliers:

	Logement	
	Non meublé	Meublé
Employé seul	2725 kg	4550 kg
Employé accompagné	3650 kg	5900 kg

* On trouve parmi ces autres organisations des entreprises du secteur privé, des gouvernements provinciaux, des sociétés fédérales de la Couronne, des organisations supragouvernementales et des gouvernements étrangers.

TABLEAU 2 (suite)

N° de la directive	Directives sur le service extérieur	Autres organisations
15 Frais de réinstallation (<i>suite</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Expédition de la voiture personnelle: coût de l'expédition en provenance ou à destination de la mission (à condition que l'on en soit propriétaire depuis un certain temps et que le volume de l'automobile ne soit pas supérieur à 20,8 mètres cubes) • Indemnisation en cas de perte ou de préjudice causé aux effets mobiliers: assurance «tous risques» (remboursement maximum de 25 000 \$) • Jusqu'à 100 \$ de prime d'assurance complémentaire <p>Autres frais liés à la réinstallation: DSE 15.27-15.34</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement paiera les frais de résiliation du bail de l'employé à son ancien lieu de travail et ceux liés à la réservation du logement au nouveau lieu de travail • Frais de déplacement, frais de séjour et de logement pendant 6 nuits lorsque aucun logement de l'État n'est disponible et que l'employé doit partir lui-même à la recherche d'un logement • Faux frais spécifiés ayant trait à la transformation, au débranchement ou au branchement des appareils électriques entraînés par la vente ou la location ainsi que la recherche d'un logement à la mission 	

- Faux frais non précisés: 200 \$ pour les employés accompagnés ou les employés seuls expédiant des effets pesant 900 kg; 100 \$ pour les employés seuls expédiant des effets pesant moins de 900 kg (possibilité d'augmentation de 50 %)
- Frais de séjour dans un logement temporaire pendant la période de déménagement (maximum 21 jours)
- Indemnité de séparation de la famille visant à aider l'employé à maintenir temporairement deux résidences (remboursement des frais de séjour accessoires que l'on peut attribuer à la séparation de la famille — maximum 70 \$ par mois jusqu'à 6 mois)

16

Honoraires de vente d'immeubles et frais judiciaires

- Honoraires de vente d'immeubles versés au courtier lors de la vente de la résidence principale (une fois)
- Frais judiciaires engagés lors de l'achat d'une résidence principale (deux fois)

25

Disposition concernant le logement

- Visa à assurer une aide financière (y compris en ce qui concerne les services d'utilité publique) lorsque les coûts de logement dépassent ceux d'Ottawa-Hull
- Plafonnement des loyers dans les différentes missions en fonction du traitement, de la taille du logement, du type de logement et des exigences du programme

La majorité des organisations mettent un logement gratuit à la disposition des employés; les autres accordent généralement une prime de logement devant compenser le surcroît de dépenses engagées à l'étranger au titre du logement, des services d'utilité publique et des frais accessoires. Il n'existe pas de norme universelle en matière de versement des indemnités de logement. Les différentes variantes sont les suivantes:

TABLEAU 2 (suite)

N° de la directive	Directives sur le service extérieur	Autres organisations
25 Disposition concernant le logement (<i>suite</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Frais de logement: la somme versée par l'employé à l'employeur, qui correspond au loyer moyen d'un logement non meublé, doté de tous les services et normalement occupé par une personne de la région d'Ottawa-Hull recevant un traitement semblable et dont le ménage comprend le même nombre de personnes: Employé célibataire: 190 \$ - 389 \$ Employé marié avec deux personnes à charge: 202 \$ - 623 \$ (calculé le 1^{er} avril 1981) • Aide aux déplacements quotidiens disponible dans les cas exceptionnels afin de compenser l'excédent de coût par rapport aux déplacements quotidiens dans la région d'Ottawa-Hull. L'employé paie la part des frais de déplacements quotidiens qui lui incombent (coût d'un laisser-passer de l'OC Transpo); l'employeur paie la différence • Les autres dispositions liées au logement sont les suivantes: 	<ul style="list-style-type: none"> <i>i</i>) Allocations égales à 80 % des frais réels de logement <i>ii</i>) Politique de frais partagés aux termes de laquelle l'employé verse une somme forfaitaire de 100 \$ plus un tiers du reste, l'employeur se chargeant de la différence <i>iii</i>) Indemnité équivalant à un certain pourcentage du salaire de l'employé (une institution en particulier offre 20% du salaire de base de l'employé)

Avances pour dépôt de garantie (DSE #26), indemnités d'entreposage en lieu sûr (DSE #28), frais de stationnement à la mission (DSE #29), moyen de transport à la mission (DSE #30)

34
Indemnité
d'éducation

- S'applique aux enfants à charge de plus de 3 ans et 8 mois et de moins de 21 ans
- Garantit une instruction dont les normes et le coût se rapprochent de ceux des écoles publiques au Canada en tenant compte de la langue d'enseignement, de la sécurité et de la santé du milieu, de l'instruction religieuse et de la nécessité d'une scolarité compatible avec une norme canadienne équivalente à la 1^{re} année en Ontario
- Ensemble des frais raisonnables dans la plupart des circonstances
- Coût de l'instruction postsecondaire: montant devant couvrir les frais de logement (2,50 \$ par jour au maximum)

La majorité rembourse 100 % des frais de scolarité à la mission ou hors de celle-ci pour une durée qui, généralement, mais non dans tous les cas, va jusqu'à la fin de l'école secondaire.

Les indemnités versées s'étagent entre 3 000 \$ et 5 500 \$ par enfant et par an. En outre, lorsque l'enfant doit aller dans un établissement d'enseignement situé loin du foyer de ses parents, des frais de transport aérien en classe économique jusqu'à la mission sont remboursés trois fois par an au maximum.

Certaines organisations se sont mises à rembourser des frais scolaires dans des établissements d'enseignement privé alors que l'employé est de retour dans son poste d'origine. La plupart défraient par ailleurs le coût d'une formation en langues étrangères pour les enfants.

35
Déplacement
à des fins
éducatives

- Remboursement des frais raisonnables de déplacement pour les étudiants à charge
- Expédition d'un maximum de 100 kg d'effets personnels

TABLEAU 2 (suite)

N° de la directive	Directives sur le service extérieur	Autres organisations
37	<p>Entretien durant les vacances scolaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indemnisation du coût de l'entretien pendant les vacances scolaires d'un étudiant à charge qui suit des cours dans un établissement d'enseignement situé loin de la mission (soit le coût des repas, du logement et des transports locaux) • Ne s'applique pas normalement aux grandes vacances scolaires d'été 	
38	<p>Frais de services médicaux préventifs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visé à s'assurer, grâce à des examens médicaux, que l'employé et les personnes qui sont à sa charge sont en bonne santé alors qu'elles se trouvent à l'étranger • Frais d'examen payés par l'employeur • Paiement des frais de déplacement pour raison médicale lorsque les installations sont insuffisantes sur le lieu de mission • Dresse la liste des postes qualifiés d'insalubres 	<p>La plupart des organisations assurent une couverture similaire dans le pays d'origine et à l'étranger. Lorsque la couverture offerte par les régimes nationaux d'assurance médicale (RACCM, RAMO, etc.) est insuffisante, le coût de la prime additionnelle est entièrement remboursé aux employés.</p>
39	<p>Frais de soins médicaux spéciaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remboursement par l'employeur des frais dus à une blessure attribuable aux conditions de vie sur le lieu de mission dont les caractéristiques et les conséquences revêtent plus d'importance qu'au Canada 	

40 Soins médicaux ordinaires

- Remboursement des sommes dépassant celles qui sont normalement couvertes par le RACCM

41 Déplacement pour soins médicaux

- Indemnisation des frais de déplacement et de séjour du malade et de ses accompagnateurs lorsque les soins médicaux offerts sur le lieu de mission sont insuffisants ou beaucoup trop onéreux

42 Avances pour frais médicaux

- Somme ne pouvant être inférieure à 200 \$, aucun maximum n'étant prévu; remboursée lorsque le RACCM indemnise l'employé

44 Jours fériés

- Même nombre de jours fériés rémunérés qu'un fonctionnaire au Canada

La majorité des organisations prévoient un congé annuel dans le pays d'origine, des périodes de repos et de récupération ainsi que certains congés supplémentaires liés à la durée de l'affectation à l'étranger. Les dispositions appliquées en matière de congés et de vacances par les différentes institutions sont les suivantes:

TABLEAU 2 (suite)

N° de la directive	Directives sur le service extérieur	Autres organisations
45 Congés annuels avec option	<ul style="list-style-type: none"> • Droit à un congé d'une durée équivalente à celle qui a cours au Canada plus une semaine supplémentaire à titre de prime de service à l'étranger • Un congé de deux semaines supplémentaires peut être échangé contre des billets d'avion à concurrence d'un aller-retour entre la mission et Ottawa en classe économique tous les deux ans 	<p>i) Congé familial annuel dans les foyers et indemnités correspondantes en plus des congés supplémentaires liés à la durée du service à l'étranger et des déplacements pour réunion de famille deux fois par an</p>
46 Congés à prendre au Canada et indemnités	<ul style="list-style-type: none"> • Une demi-journée de congé par mois de service accumulé à l'étranger jusqu'à un maximum de 36 jours • Paiement des frais de déplacement • Calcul de l'indemnité de congés à prendre au Canada: 	<p>ii) Repos et récupération en plus d'un billet en classe économique jusqu'à un centre de repos chaque année ou tous les quatre mois suivant le degré de difficulté de la mission</p> <p>iii) Congés supplémentaires au titre de l'acceptation d'une affectation à l'étranger allant d'une demi-journée par mois passé à l'étranger à deux jours par mois</p>

$$\frac{\text{DSE de base applicable}}{260} \times \text{\# Nombre de jours de congé à prendre au Canada accumulés (minimum 12 jours)}$$

<p>46 Congés à prendre au Canada et indemnités (<i>suite</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'indemnité est <i>imposable</i> • L'employé bénéficiant d'une aide au titre des déplacements pour congés annuels (voir DSE #50) ne peut pas normalement bénéficier d'un congé à prendre au Canada tant qu'il est affecté au même endroit (exception: si le congé à prendre au Canada a été reporté lors de l'affectation précédente de l'employé, celui-ci peut bénéficier des deux en même temps)
<p>47 Congés pour cause de blessure ou de maladie attribuable à la mission</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'employé peut bénéficier d'une disposition s'appliquant aux congés — les crédits de maladie de l'employé ne subissent aucune modification
<p>48 Congés spéciaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisés dans une situation plus pénible que celle qui se produirait normalement au Canada • Huit jours maximum (à la discrétion du sous-chef)
<p>50 Aide au titre des déplacements pour congés annuels</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Frais de transport d'un maximum équivalant à un billet d'avion en classe économique du lieu de mission difficile jusqu'à un centre de congé désigné, la fréquence étant la suivante <ul style="list-style-type: none"> — une fois par affectation dans les missions de niveau de difficulté I ou II — une fois par année dans les missions de niveau de difficulté III ou IV

TABLEAU 2 (suite)

N° de la directive	Directives sur le service extérieur	Autres organisations
51 Déplacement pour réunion de famille	<ul style="list-style-type: none"> • Conçu en vue d'éviter au maximum la séparation des parents et des enfants due au fait que l'employé est posté à l'étranger • Paiement de deux billets de transport aller-retour pour les étudiants à charge selon le moyen de transport le plus économique (tarif d'excursion) 	
54 Déplacement pour événements familiaux malheureux	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnisation des frais de logement et de déplacement engagés par l'employé en raison d'une maladie grave ou d'un deuil dans sa famille 	
55 Péréquation du traitement	<ul style="list-style-type: none"> • Disposition visant à maintenir le revenu disponible de l'employé au même niveau que celui d'Ottawa-Hull • S'applique aux employés affectés à une mission dont l'indice n'est pas 100 (l'indice de la mission correspond à la différence des prix entre Ottawa et la mission selon le calcul effectué par Statistique Canada) 	<p>A. Péréquation du traitement (DSE #55) Deux principes distincts ressortent des méthodes appliquées par les différentes institutions dans ce domaine: celui de l'équivalence (nationale) et de la relativité (locale)</p>

$$PT = \frac{\text{Indice de la mission} - 100}{100} \times \frac{55\% \text{ du salaire brut}}{100}$$

- Lorsque l'indice de la mission est inférieur à 100, la PT entraîne une réduction du montant de la prime de service extérieur

Équivalence: Afin d'offrir à l'employé expatrié un pouvoir d'achat (fondé sur le revenu disponible ou sur le revenu utilisable) semblable à celui qu'il aurait dans son pays d'origine, un nombre non négligeable d'organisations prennent comme critère 60% du salaire de base (contre 55% dans le cas des DSE) et le corrigent au moyen d'un indice propre à chaque mission pour obtenir une indemnité non imposable correspondant à la différence du coût de la vie. Parfois, l'indemnité calculée à l'aide de cette formule est relevée afin de tenir compte de l'absence de privilèges d'achat offerts aux diplomates

-
- 56
- Prime de service extérieur
- Indemnité non imposable servant à encourager l'employé à travailler à l'étranger
 - Il ne s'agit pas d'une indemnité de coût de la vie
 - La prime de service extérieur de base (PB) est fondée sur le niveau de rémunération, la taille de la famille et la durée du service à l'extérieur du Canada
-

$$PSE = \frac{PB \times \text{Indice de la mission}}{100}$$

Relativité locale: Contrairement à celui de l'équivalence, ce principe ne cherche pas à évaluer et à assurer un niveau de service semblable à celui qui est disponible dans un pays de mission, mais vise à permettre à l'employé expatrié de faire face à la différence du coût de la vie entre le lieu de mission et le pays d'origine, compte tenu de son statut et de son niveau de responsabilité. Cela se fait généralement au moyen d'une allocation budgétaire locale tenant compte des coûts réels sur chaque lieu de mission

TABLEAU 2 (suite)

N° de la directive	Directives sur le service extérieur	Autres organisations
57	<ul style="list-style-type: none"> • S'applique aux affectations à l'étranger «à titre exceptionnel» • Similaire à la PSE -- calculé au premier niveau de prime 	<p>B. Prime de service extérieur (DSE #56)</p> <p>La plupart des organisations fournissent une prime d'encouragement non imposable à leurs employés à l'étranger</p>
Directives sur les affectations à l'étranger*	<p style="text-align: center;">$\frac{PB \times \text{Indice de la mission}}{100}$</p> <p>Employé célibataire: 1 200 \$</p> <p>Employé marié avec deux personnes à charge: 2 400 \$</p> <ul style="list-style-type: none"> • Non imposable 	<p>Quelques-unes versent une prime forfaitaire de service extérieur, mais, en général, cette prime est exprimée en pourcentage (de 10 à 35%) du traitement de base de l'employé. Dans certains cas, l'indemnité fournie prévoit un taux fixe</p> <p>Certaines organisations, qui n'offrent qu'un faible pourcentage au titre de la prime du service extérieur, versent une somme forfaitaire supplémentaire. D'autres organisations utilisent un barème régressif et versent un pourcentage plus élevé au bas de l'échelle des salaires</p> <p>Les organisations qui ne prévoient pas le versement direct d'une prime de service extérieur encouragent le service à l'étranger grâce à des mécanismes tels que la non-imposabilité, le logement gratuit, des indemnités diverses ou la possibilité d'accès aux biens et services à tarif réduit.</p>

58
Indemnité
différentielle
de mission

- Cette compensation tient compte des conditions désagréables qui peuvent exister dans certaines missions
- L'indemnité différentielle de mission tient compte de la classification des missions (niveau de difficulté) et de la taille des familles; elle est versée selon un barème pré-établi
- Fourchette:

	Employé célibataire	Employé marié avec 2 personnes à charge
Niveau I	675 \$	1050 \$
Niveau II	975	1425
Niveau III	1425	2100
Niveau IV	2100	3150

C. Indemnité différentielle de mission (DSE #58)
Les indemnités non imposables au titre de la difficulté des missions sont généralement exprimées en pourcentage du salaire de base (5-20% selon le degré de difficulté), mais peuvent aussi être représentées par une somme forfaitaire
Certaines organisations indemnisent les difficultés de la mission en accordant des droits à pension allant jusqu'au double des droits normaux

59
Indemnité
de langues
étrangères

- Son versement vise à inciter les employés à acquérir et à conserver des connaissances dans les langues étrangères nécessaires à l'accomplissement de leur mission

* Il s'agit là de la seule directive qui établisse une distinction entre un employé affecté occasionnellement à l'étranger et un employé permutant. Au lieu de relever de la DSE #56, l'employé affecté à l'étranger à titre exceptionnel dépendra de la DSE #57 et pourra bénéficier de dispositions de toutes les autres directives à l'exception de la DSE #46.

TABLEAU 2 (suite)

N° de la directive	Directives sur le service extérieur	Autres organisations
59 Indemnité de langues étrangères (suite)	<ul style="list-style-type: none"> • Les fourchettes sont les suivantes: <ul style="list-style-type: none"> Niveau I — de 15 \$ à 30 \$ par mois Niveau II — de 22,50 \$ à 45 \$ par mois • Imposable 	
64 Évacuation d'urgence et perte	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoit l'évacuation d'urgence des employés et des personnes à leur charge en cas d'hostilités, de catastrophes naturelles ou d'autres dangers imminents • Versement destiné à assurer la protection des biens matériels de l'employé durant cette absence et à le dédommager des pertes résultant de l'événement qui a nécessité son évacuation • Maximum payable: 25 000 \$ (se reporter à la DSE #15 en ce qui a trait aux conditions de paiement) • Maximum de 6 mois de salaire en cas de perte de fonds (dépôts bancaires) • L'employé est placé en situation de travail temporaire à partir du jour de son départ jusqu'au jour de son retour ou de sa nouvelle affectation 	

- 66
- Décès à l'étranger de l'employé ou d'une personne à sa charge
- Paiement des frais d'ambulance, de corbillard, d'embaumement ou de crémation et coffre extérieur (mais non le cercueil) dépassant sur le lieu de mission le montant normal dans la ville de l'administration centrale
 - Paiement des frais de transport de la dépouille mortelle entre le lieu du décès et le lieu de l'enterrement qui dépassent ceux qui correspondent au transport entre la ville de l'administration centrale et le lieu de l'enterrement

Dispositions ne figurant pas dans les DSE

Les organisations examinées ont permis de relever plusieurs dispositions complémentaires que l'on ne peut rapprocher des grands titres des DSE. Ce sont en gros les suivantes:

Primes et subventions

- a) Subvention de rapatriement/prime de fin d'affectation/allocation de réinstallation indemnité forfaitaire reconnaissant les états de service de l'employé à l'étranger et payée à la fin de son affectation. Les versements varient suivant les différentes institutions:
- i) Versement d'un mois de salaire pour chaque année de service à l'étranger
 - ii) Versement de 10 à 15% du salaire annuel de base pour chaque année passée à l'étranger
 - iii) Versement de l'équivalent du traitement annuel pour chaque année d'affectation supplémentaire

TABLEAU 2 (suite)

N° de la directive	Directives sur le service extérieur	Autres organisations
Dispositions ne figurant pas dans les DSE (suite)	<p>b) Prime de mobilité: prime de même type que celles qui précèdent et versée en plus des indemnités de réinstallation; indemnité imposable permettant de compenser les difficultés financières liées au transfert et les dépenses exceptionnelles de déménagement. Un versement unique est effectué lors de chaque déménagement (500 \$ lors d'un transfert entre deux missions; 1 000 \$ lors d'un transfert dans le pays d'origine)</p>	
	<p>c) Prime de permutance: prime versée à un employé lorsqu'il est posté dans son pays d'origine afin de l'inciter à demeurer permutant (versement de 270 \$ par mois; suppression une fois que l'employé est affecté à l'étranger)</p>	<p>Indemnité d'habillement: somme versée afin de payer à l'employé une partie des frais d'habillement qu'il encourt lorsqu'il est transféré d'un pays tropical à un pays tempéré; le montant varie suivant les organisations.</p>

Prime à la signature: indemnité dont le montant est laissé à la discrétion de l'employeur afin d'encourager les employés à accepter une affectation à l'étranger. Son montant est en moyenne de 10 000 \$ et le maximum de 18 000 \$.

Indemnité au titre d'une affectation dans une zone de combat: l'employé reçoit 30 \$ supplémentaire par jour s'il accepte d'être affecté dans une zone entraînant des risques élevés et il bénéficie automatiquement d'une assurance sur la vie d'un montant de 200 000 \$.

Les points de vue de la communauté du service extérieur

Contrairement aux autres fonctionnaires, qui n'ont plus aucun lien avec leur employeur une fois qu'ils quittent leur bureau, les membres du service extérieur sont en relation avec leur employeur 24 heures par jour et sont constamment concernés d'une manière ou d'une autre par les DSE. Il ne faut donc pas s'étonner que plus de 80% des mémoires présentés à la Commission et plus de la moitié des feuilles détachables (voir *Les sources de données*, à la Troisième partie) attirent l'attention de celle-ci sur les DSE. Parmi les dix recommandations les plus souvent présentées par les signataires des feuilles détachables, six portent sur la rémunération et les DSE. Le questionnaire révèle que peu d'employés estiment que les directives sont suffisamment exhaustives ou suffisamment concurrentielles. Les recommandations et les griefs des jeunes employés au sujet des DSE dépassent largement ceux de leurs collègues plus chevronnés. Ils comparent leur situation à celle de leurs homologues au Canada et attirent particulièrement l'attention sur les frais d'installation d'un foyer au service extérieur. Les employés ayant davantage d'années de service, qui ont vu leurs avantages augmenter régulièrement au cours des années, mettent davantage l'accent sur d'autres problèmes posés par le service extérieur. Donc, bien que les chiffres tirés des sources de données soient utiles, il convient de ne pas oublier que le milieu du service extérieur n'est pas monolithique et que ses différents éléments n'ont pas toutes les mêmes préoccupations.

La remarque que l'on entend le plus souvent du point de vue de ce que l'on peut appeler l'aspect non financier des DSE porte sur la souplesse de leur administration. Nombre d'employés estiment que les administrateurs de mission devraient pouvoir exercer plus librement leur pouvoir de discrétion en interprétant les directives. Une remarque qui revient souvent dans les mémoires présentés à la Commission: «Ils (l'administration d'Ottawa) nous comptent tout sous par sous» traduit bien la frustration que ressentent nombre d'employés face à la centralisation et aux exigences comptables qu'impose l'administration des DSE. Dans la pratique, l'attitude de l'administration et de la direction centrale vis-à-vis des problèmes des employés est la source de mécontentement qui vient en deuxième position parmi celles qui sont le plus souvent mentionnées dans les feuilles détachables des employés au sujet de la vie dans le service extérieur.

Certaines dispositions des DSE retiennent davantage l'intérêt que d'autres. Aussi bien dans les mémoires présentés que dans les feuilles détachables, la majeure partie des recommandations visent à une amélioration des indemnités d'encouragement. Les employés et leur conjoint ne considèrent pas que la prime de service extérieur et l'indemnité de mission incitent véritablement l'employé à servir à l'étranger, et ils ne font pas confiance au calcul de l'indice de mission, qui se répercute sur le montant de la prime de service extérieur et de la péréquation du traitement.

La prime de service extérieur

Plus des deux tiers des employés ayant répondu au questionnaire estiment qu'avec les années la prime de service extérieur (PSE) a perdu de son pouvoir d'incitation à servir à l'étranger. Nombre d'entre eux affirment que la PSE ne devrait pas être corrigée par l'indice de la mission et qu'il serait préférable de l'indexer sur un barème de référence canadien tel que l'indice des prix à la consommation, afin d'en conserver la valeur. Pour de nombreux employés, la PSE est devenue, par nécessité, un supplément au titre du coût de la vie et n'a plus aucune valeur d'encouragement.

Certains employés proposent que la PSE représente un pourcentage du salaire de base, possiblement 30%, assurant ainsi son relèvement à chaque promotion ou à chaque augmentation négociée du salaire. D'autres recommandations au sujet du traitement vont encore plus loin en recommandant qu'une partie du salaire «perdu» par le *conjoint*, correspondant au travail que l'on a dû abandonner au Canada, soit pris en compte lors du calcul de la PSE, ou que le conjoint, quelle que soit sa situation professionnelle au Canada, se voit accorder une prime indépendamment de celle de l'employé. (Nous croyons savoir qu'une telle disposition est en cours d'application au sein du service extérieur d'un gouvernement occidental.)

Environ 75% des employés ayant répondu au questionnaire considèrent que la taille de la famille est un élément important du calcul de la prime; nombre d'entre eux estiment que les trois niveaux actuels (tenant compte du nombre de personnes à charge) devraient être portés à cinq au moins, soit au nombre de niveau pris en compte dans le cadre du système de partage des loyers. La prise en compte de la durée du service à l'étranger lors du calcul de la prime paraît acceptable à la plupart des membres du service extérieur, sauf aux employés détachés au titre d'une affectation unique. Ces derniers allèguent que la diminution de la PSE qui en découle décourage les employés non permutants d'accepter à titre exceptionnel une affectation à l'étranger.

La plupart des recommandations vont dans le sens d'une augmentation de la PSE. Si, comme l'affirme le mémoire d'un des syndicats, la prime doit être un encouragement à servir à l'étranger conformément à ce qu'indiquent les directives, il faut donc qu'elle soit suffisamment élevée pour être considérée comme un encouragement. D'autre part, si l'on doit utiliser la PSE pour compenser l'élévation du coût de la vie, il faut qu'elle augmente au rythme de l'inflation.

L'indemnité différentielle de mission

Dans tous les secteurs du service extérieur, on considère nettement que l'indemnité différentielle de mission (IDM) est insuffisante, que sa vocation d'encouragement a régressé au cours des années et qu'elle reflète mal les différentes difficultés rencontrées suivant les lieux de mission. Les mémoires présentés par deux ministères intéressés au service extérieur réclament une augmentation de l'IDM. Les syndicats et les employés sont d'accord avec cette analyse.

Toutes les propositions concernant les missions difficiles ne portent pas sur des questions pécuniaires. Nombre de recommandations relèvent d'autres DSE. Certaines d'entre elles, tout en n'étant pas du ressort de la présente réglementation, mériteraient d'y figurer en raison de leur nature financière (quatre exemples: congés annuels au Canada; congés plus fréquents s'accompagnant d'une aide au titre des déplacements pour congés annuels; examens médicaux approfondis dans les hôpitaux du gouvernement à la fin d'une affectation difficile; subvention des frais d'inscription des employés dans les clubs de loisir). Afin de remédier à ce que l'on considère comme d'évidentes disparités entre mission «de tout repos» et mission difficile, certains agents proposent qu'une affectation dans une mission difficile donne lieu à des droits de pension accélérés. De telles modifications, affirme-t-on, inciteraient les gens à servir plus longtemps dans les missions difficiles, garantissant ainsi l'efficacité et la continuité de la représentation canadienne dans ces lieux.

La péréquation du traitement/l'indice de mission

La plupart des employés estiment que la disposition concernant la péréquation du traitement (PT) ne répond pas au but qui lui a été fixé: redresser le revenu disponible à la mission en faisant les rajustements périodiques nécessaires «de façon à donner à l'employé un pouvoir d'achat comparable à celui qu'il aurait eu s'il avait touché un traitement semblable à Ottawa». La première difficulté porte sur le principe de l'équivalence. Plus de 55% des employés, qu'il s'agisse des agents ou du personnel de soutien, en rejettent le bien fondé. À cela vient s'ajouter le fait que l'immense majorité des employés indique que la PT (celle de leur mission actuelle) est de plus en plus insuffisante. En outre, les possibilités de diminution de cette prime du fait d'un rajustement des pouvoirs d'achat ou pour des raisons qui ne sont pas toujours évidentes aux yeux des personnes qui servent à l'étranger (ainsi, par exemple, les rajustements visant à tenir compte de l'augmentation du taux d'inflation au Canada) soulèvent un mécontentement encore plus grand dans les milieux du service extérieur.

L'indice de mission (IM), qui est l'expression chiffrée de la différence relative entre le coût de la vie au Canada et celui de la mission ainsi qu'un facteur important du calcul de la PT bénéficie d'un intérêt considérable au sein de la communauté du service extérieur. Tous les secteurs du service extérieur: syndicats, associations, les ministères intéressés aux affaires extérieures et les autres ministères, employés détachés et permutants, anciens employés et conjoints des employés se plaignent de l'indice. Le scepticisme est généralisé au sujet de son calcul. Nombre d'employés font remarquer que lorsqu'il s'agit de réduire l'indice, la modification intervient rapidement, et que, dans le cas contraire, les choses se font beaucoup plus lentement. Comme l'indique avec humour un agent: «Davantage de gens croient à la petite souris qu'à l'intégrité du calcul de l'indice de mission.»

D'autres critiques au sujet de l'IM traduisent un mécontentement au sujet de la base de données retenues: elles ne tiennent pas compte de la qualité des produits disponibles; elles mesurent ce que l'on peut se procurer et non ce que l'on désire; la prise en compte des primes d'assurance automobile laisse à

désirer; elles ne tiennent pas compte de services et d'installations existant à Ottawa à un prix symbolique; elles ne tiennent pas compte des systèmes de magasinage différents et plus coûteux qu'imposent certaines situations locales.

De nombreux employés remettent par ailleurs en question la validité du recours à une part fixe (55%) du salaire brut pour déterminer le revenu disponible dans le cadre des calculs de la PT. Nombre d'entre eux préconisent le recours à un barème fondé sur la taille de la famille à l'image de celui de la prime de service extérieur. D'autres recommandations visant à relever les prestations au titre de la PT impliquent l'application rétroactive de toute augmentation des versements.

Les congés et les vacances

Les directives qui concernent les jours fériés, les congés annuels, les congés à prendre au Canada, l'aide au titre des déplacements pour congés annuels, les déplacements pour réunions de famille et les déplacements pour événements familiaux malheureux sont particulièrement importantes aux yeux des membres du service extérieur. Ce sont les procédures relatives aux congés et aux vacances annuelles qui reviennent le plus souvent dans les feuilles détachables et les mémoires présentés par les employés et leur conjoint au sujet des DSE. C'est ainsi, par exemple, que les agents mentionnent en premier lieu les congés à prendre au Canada et l'aide au titre des déplacements pour congés annuels. Les syndicats, les ministères du service extérieur et les associations d'employés mettent l'accent sur les congés et les vacances annuelles, et un ministère recommande, par exemple, que l'on «améliore la portée et l'administration de l'aide au titre des déplacements pour congés annuels».

Les commentaires au sujet des congés à prendre au Canada sont nombreux et variés. On affirme que le congé à prendre au Canada constitue un droit pour l'employé et non un privilège laissé à la discrétion de l'employeur; les critères d'admissibilité sont jugés trop restrictifs — il devrait être autorisé à tout moment sauf au cours des trois premiers mois et des six derniers mois de l'affectation; enfin, on considère qu'il est beaucoup trop rare pour remédier efficacement à l'impression d'isolement. La proposition la plus fréquente des employés du service extérieur et de leur conjoint porte sur l'augmentation de la fréquence des congés à prendre au Canada. Une autre recommandation qui revient souvent en ce qui concerne l'amélioration des congés à prendre au Canada porte sur l'allocation journalière qui l'accompagne; nombre d'employés pensent qu'elle devrait être nettement relevée. Enfin, selon certains agents, les congés à prendre au Canada devraient servir à renforcer le moral des employés et à leur refaire prendre contact avec leur pays plutôt que de les rapatrier à bon marché entre deux affectations.

L'aide au titre des déplacements pour congé annuel est jugée insuffisante par plus de 50% des employés. Nombre d'entre eux soutiennent que le coût des vacances dans des zones de congés désignées dépasse souvent les moyens d'une personne ou d'une famille. Une solution souvent recommandée, afin de soulager ces difficultés financières et de corriger les griefs que l'on fait au titre des congés à prendre au Canada, consiste à réclamer l'attribution d'une aide au titre des déplacements pour congé annuel plus grande et plus généreuse qui

permettrait à l'employé et à sa famille de retourner chez lui au Canada. L'employé du service extérieur et son conjoint pourraient alors prendre des vacances selon leurs moyens, familiariser de nouveau leurs enfants avec le Canada et revoir leur famille et leurs amis. Les employés célibataires font remarquer que l'aide au titre des congés à prendre au Canada est très importante aussi pour eux étant donné que les membres immédiats de leur famille (frères, sœurs, parents) ne les accompagnent pas à la mission et ne sont pas admissibles aux réunions de famille prévues par les DSE. Le calcul de l'aide au titre des déplacements pour congé annuel préoccupe par ailleurs de nombreux employés qui se plaignent de la tendance à déterminer le coût des voyages sur la base de tarifs d'excursion et non de tarifs économiques.

Il serait nécessaire par ailleurs de faire preuve d'une plus grande souplesse en administrant les directives concernant les déplacements pour réunions de famille et les déplacements pour événements familiaux malheureux. Un groupe d'employés allègue que les DSE ne tiennent pas compte de l'évolution de la notion de «famille» dans la société d'aujourd'hui. Les entrevues avec les employés corroborent cette allégation. On nous a cité en exemple plusieurs cas de congés pour événements familiaux refusés ou de réunions familiales avortées parce que, chaque fois, l'enfant non admissible était juridiquement placé sous la garde d'un employé célibataire. Les employés font par ailleurs remarquer que les conjoints, les personnes à charge et les membres de la famille non canadiens du personnel du service extérieur sont pénalisés par le traitement privilégié qui est fait aux ressortissants canadiens dans ces deux directives, traitement privilégié qui ne correspond pas au caractère international d'une bonne part de la communauté du service extérieur canadien. Il ressort des mémoires et des réponses aux questionnaires qu'un tiers seulement des employés et des conjoints jugent bonnes les dispositions s'appliquant aux déplacements pour événements familiaux malheureux, la part des agents mariés estimant satisfaisantes les dispositions concernant les déplacements pour réunions de famille étant tout aussi faible.

La réinstallation

Les observations s'appliquant aux dispositions visant à la réinstallation des employés et de leur famille à l'étranger ou à leur retour au Canada sont présentées par les employés, les conjoints et les syndicats, les mémoires de l'administration n'abordant pas les questions de réinstallation. Soixante pour cent environ des employés répondant au questionnaire affirment perdre de l'argent chaque fois qu'ils déménagent.

Le questionnaire demandait que l'on réponde à plusieurs questions ayant trait à la réinstallation, soit le bien fondé des postes de dépenses remboursés et du montant des remboursements au titre de certains postes déterminés et des frais divers ainsi que la rapidité et l'équité des règlements d'assurance et du remboursement des dommages. Sur l'ensemble de ces points, les réponses positives ne dépassent pas 24% et, dans quatre cas, le pourcentage de réponses négatives est proche de 85%.

Le régime d'assurance est non seulement lent, il est aussi incomplet et terriblement complexe. Les barèmes d'amortissement utilisés par les DSE (aux

termes desquels, par exemple, un costume vieux de trois ans est réputé n'avoir plus aucune valeur) sont considérés comme devant être modifiés complètement. Certains employés proposent même que le gouvernement assure totalement les articles ou alors ne s'occupe plus des questions d'assurance et d'amortissement.

En plus de ces préoccupations d'ordre général, certaines revendications précises sont exprimées: le montant mis à la disposition des employés au titre des frais indéterminés qui sont accessoires au déménagement est insuffisant; les limites de poids s'appliquant aux effets personnels amenés à l'étranger sont restrictives; trop peu d'expéditions se font par voie aérienne; les politiques régissant les escales des familles en transit sont inflexibles; les frais accessoires limités expressément à 50 \$ pour l'envoi des animaux domestiques sont insuffisants; le coût supplémentaire de réinstallation entre la mission et différentes villes canadiennes immédiatement après la retraite incombe à l'employé; l'employé n'a pas suffisamment le choix lorsqu'il s'agit de déterminer qui va déménager ses effets personnels. L'immense majorité des employés a l'impression qu'en matière d'administration des dispositions s'appliquant à la réinstallation (comme dans le cas de nombreuses autres DSE), on semble partir du principe que les employés sont malhonnêtes.

Le logement

La plupart des observations en matière de logement portent sur trois domaines: l'administration des logements; les logements loués par l'État; et le système de partage des frais de logement. (Les impressions concernant ces deux premiers sujets font l'objet d'une discussion dans le rapport sur *Le milieu ambiant du service extérieur*. La présente section s'intéresse aux observations liées au système de loyer partagé.)

Le système de partage des frais de logement a ses avocats et ses détracteurs*. Parmi ces derniers, certains considèrent que la part du loyer qui doit être payée est «confiscatoire» et constitue un «découragement» (tout particulièrement les employés à affectation unique); ils en demandent la suppression et revendiquent la gratuité du logement pour les employés à l'étranger. Les comparaisons avec Ottawa en matière de logement, qu'il s'agisse de qualité ou de coût, sont souvent jugées inadaptées. Un des ministères intéressés au service extérieur, tout en n'étant pas convaincu des mérites de la gratuité du logement, est même d'accord avec cette évaluation de la situation.

D'autres employés voudraient réduire plutôt que supprimer la part du loyer versée en avançant différentes raisons pour modifier le système: le choix est limité en matière de logement dans de nombreuses missions; le coût de l'entretien d'une maison à Ottawa alors que l'on est à l'étranger n'est pas pris en compte pour déterminer le montant du loyer partagé; le système de partage du loyer ne tient pas véritablement compte du fait que les employés, s'ils pouvaient décider du lieu d'habitation de leur choix à Ottawa, seraient en mesure de payer un loyer inférieur à celui qui leur incombe à l'étranger; l'employé n'est pas indemnisé si sa part du loyer est supérieure au montant du

* Trente-huit pour cent seulement des agents ayant répondu au questionnaire estiment que le principe du partage des frais de logement est «raisonnable»; 54% des membres du personnel de soutien partagent cette opinion.

loyer payable au propriétaire local (soit dans la ville de mission); les comparaisons avec Ottawa sont incomplètes et donc inexactes lorsque le cadre qui entoure la maison — sécurité, loisirs, magasins et stationnement — ne joue aucun rôle dans le calcul du loyer partagé; enfin, la part du loyer versée est trop élevée parce qu'elle reflète le coût de la location plutôt que de l'achat d'une maison au Canada. Certains couples font l'observation suivante: le versement étant calculé en fonction de la taille de la famille, ce système incite les employés à laisser leur famille au Canada. Enfin, plusieurs employés se demandent pourquoi, si un enfant qui vient d'être conçu (pas encore né au moment de l'affectation à la mission) entraîne une augmentation de la part du loyer versé (DSE #25.02), cette part ne diminue-t-elle pas au moment même où un enfant quitte la mission? Les indemnités sont immédiatement réajustées dans le premier cas, tandis que la part du loyer ne l'est pas dans le deuxième.

La scolarité

Les questions d'éducation sont traitées en détail dans le rapport sur *Le milieu ambiant du service extérieur*. La présente section fait état des grandes considérations financières liées à ces questions.

Certains employés proposent que les frais de scolarité admissibles fassent l'objet d'une indemnité forfaitaire* ou tiennent compte des dépenses supplémentaires telles que des voyages scolaires (qui constituent souvent un élément indispensable du cours des études), deux déplacements aller-retour à l'école chaque jour et les frais de scolarité des enfants âgés de moins de trois ans et huit mois (âge minimum exigé actuellement par les DSE).

Les dispositions des DSE qui s'appliquent aux membres de la famille restés au Canada afin de poursuivre des études postsecondaires sont parfois mentionnées comme étant insuffisantes. Il y a tout d'abord la question des réunions de l'étudiant avec sa famille. Certains estiment, les conjoints en particulier, que deux voyages par an ne suffisent pas à diminuer le sentiment d'isolement de la famille. En second lieu, la communication avec les personnes à charge au Canada est parfois difficile; nombre de répondants proposent qu'une allocation téléphonique soit instituée pour que les parents puissent parler plus souvent avec leurs enfants. En troisième lieu, l'indemnité journalière au titre du logement des étudiants à charge au Canada est jugée peu généreuse et arbitraire; un certain nombre d'agents recommandent que cette dépense admissible soit fondée sur le coût réel de la résidence (sans pension) et soit attribuée chaque trimestre. On allègue en outre que l'étudiant ne devient pas nécessairement financièrement indépendant de ses parents à l'âge de 21 ans et qu'il serait plus juste, au titre de la disposition s'appliquant aux étudiants à charge dans les DSE, de supprimer l'indemnité au moment où l'étudiant obtient un diplôme du niveau du baccalauréat universitaire.

L'administration de la directive portant sur l'éducation n'échappe pas aux critiques. Plusieurs employés se plaignent de leur rôle d'intermédiaire en matière de paiement des dépenses d'instruction remboursables. Lorsque l'en-

* Une somme fixe (peut-être l'équivalent des frais annuels de scolarité dans une école privée canadienne) que les parents peuvent utiliser à leur discrétion; ce serait aussi le moyen de simplifier les dispositions administratives.

fant reçoit une éducation à l'extérieur de la mission, l'employé paie les frais de scolarité, envoie les reçus à l'administration centrale et reçoit par la suite un remboursement. Cette dernière étape peut entraîner des retards de plusieurs mois et imposer un fardeau financier temporaire à l'employé.

Autres préoccupations

Deux types d'observations sont regroupés sous cette rubrique: 1) les commentaires au sujet des avantages ne relevant pas du régime actuel des DSE et 2) les observations au sujet des DSE qui ne sont pas suffisamment fréquentes pour faire l'objet de «têtes de chapitre» comme celles dont on vient de parler.

L'une des questions que n'envisagent pas les DSE est celle des *impôts*. Un petit nombre d'employés estiment qu'ils devraient être exemptés de la surtaxe de 43% du gouvernement fédéral (équivalente au montant de l'impôt sur le revenu payable à la province) parce qu'ils ne bénéficient pas directement des services correspondants aux impôts qu'ils paient lorsqu'ils sont à l'étranger. Cette exemption, affirment-ils, inciterait les gens à servir à l'étranger et, dans une certaine mesure, compenserait les possibilités de placement dont ils ne peuvent bénéficier lors de leurs absences prolongées du Canada. Quelques employés ajoutent que les dons faits à l'étranger (aux congrégations religieuses, aux organismes de charité locaux, etc.) devraient pouvoir être déduites du revenu net.

La question des *voitures* soulève des commentaires variés. Un certain nombre d'agents interrogés recommandent que la DSE #30 soit modifiée afin de mettre à la disposition de tous les employés des voitures de fonction, propriété de l'État. Un plus grand nombre de membres du personnel de soutien désirent que le privilège diplomatique de l'achat et de la revente à l'étranger d'une voiture soit supprimé ou soit étendu à l'ensemble du personnel de soutien basé au Canada. Nombre d'employés demandent un relèvement des indemnités de kilométrage, et un groupe d'employés détachés estime que le gouvernement devrait louer aux employés des voitures à tarif réduit.

Soixante-trois pour cent des agents et 39% des membres du personnel de soutien sont mécontents des sommes disponibles au titre des *prêts à l'affectation et des prêts pour l'achat d'une voiture*. Ils proposent que les plafonds soient revus et corrigés chaque année (indexés si nécessaire) afin de compenser les effets de l'inflation. Certains employés réclament des prêts sans intérêt, affirmant que la nécessité d'emprunter de l'argent est une conséquence directe du service extérieur. Une autre proposition vise à l'instauration d'un «prêt à la réinstallation dans le pays d'origine» permettant à l'employé de réinstaller un foyer permanent au Canada lorsqu'il est resté longtemps à l'étranger et qu'il doit donc acheter ou remplacer des articles personnels tels que tapis, rideaux et mobilier.

D'autres propositions au sujet des DSE portent sur les points suivants: un syndicat propose une *indemnité de sécurité*: «des droits expressément reconnus par les DSE sous la forme d'une indemnisation financière, de traitements médicaux (y compris psychologiques), des congés pour événements familiaux malheureux, des déplacements, et tout autre moyen de satisfaire les besoins légitimes d'une personne qui, dans l'exercice de ses fonctions à l'étranger en

tant que fonctionnaire (ou que personne à charge d'un fonctionnaire) du gouvernement est gravement provoquée, harcelée, tourmentée, blessée, arrêtée ou soumise à un outrage quelconque à un moment donné en raison de circonstances qui ne se produisent pas normalement au Canada»; un certain nombre d'employés et de conjoints recommandent que l'*allocation vestimentaire* soit rétablie; un groupe d'agents souhaite une réduction de l'*âge de la retraite* en fonction de la durée des états de service dans les missions difficiles; enfin, citant à titre de précédent la réglementation du ministère de la Défense nationale, plusieurs agents du service extérieur désirent que les DSE offrent aux employés permutants le *choix du lieu de rapatriement* partout au Canada au moment de leur retraite.

Le résumé des points de vue

Les aspects financiers: Peu de dispositions contenues dans les directives échappent aux commentaires et aux recommandations de la communauté du service extérieur. L'importance du mécontentement sur les questions financières est frappante: deux tiers des répondants au questionnaire estiment que les DSE sont mal adaptées et inéquitables; nombre d'entre eux pensent que les dispositions prévues devraient être plus généreuses. De toute évidence, nombreux (et ce ne sont pas seulement les employés) sont ceux qui pensent que les DSE ont besoin d'être grandement améliorées.

Parmi les changements jugés impératifs, on trouve les suivants: voyages au Canada chaque année grâce à des congés à prendre au Canada ou à l'aide au titre des déplacements en congé annuel; amélioration des prestations accordées aux personnes postées dans des missions difficiles; une certaine prise en compte, peut-être sur le plan pécuniaire, du rôle des conjoints des employés; mesures visant à soulager le fardeau financier des employés qu'imposent les méthodes actuelles de réinstallation; relèvement de la PSE; enfin, clarification et amélioration du système d'indice de mission.

Les aspects non financiers: Une des principales critiques faites au sujet des directives vise leur complexité. De nombreux membres du service extérieur n'ont, dans le meilleur des cas, qu'une connaissance incomplète des dispositions des DSE et, au pire, se trompent sur leurs objectifs et sur leur intention. C'est ainsi, par exemple, que certains employés reprochent à la PT de n'être pas un véritable encouragement à faire partie du service extérieur (elle n'est pas conçue pour cela) ou proposent que l'on tienne compte dans le calcul de l'indice de mission de certains éléments de données qui y figurent déjà. L'existence de critiques mal placées de ce type, qui ne sont pas rares dans nos sources de données, viennent renforcer le bien fondé de plusieurs recommandations souvent répétées: rendre plus claires les directives ainsi que leur raison d'être (ainsi, par exemple, l'objectif de l'équivalence est-il valable dans tous les cas ou ne s'applique-t-il que dans certains domaines précis); préciser clairement ce dont peuvent bénéficier les employés (au moyen d'une brochure d'information facile à comprendre); enfin, simplifier les règlements figurant aux DSE.

Un élément commun se retrouve dans toutes les discussions concernant les directives: la nécessité d'assouplir leur administration. La proposition d'une

interprétation plus «élastique» des DSE revient fréquemment. Nombre de répondants parlent d'un plus grand pouvoir discrétionnaire des chefs de mission et de la nécessité de bénéficier de plus d'indemnités forfaitaires dont on n'ait pas à rendre compte. Lorsqu'on les rapproche des propositions visant à simplifier les directives, ces recommandations sont révélatrices de la façon dont est perçu le fonctionnement du système des DSE. Les problèmes d'application des directives sont encore soulignés par les accusations d'impuissance ou d'incompétence de l'administration des missions et par le fait que les employés reprochent à Ottawa d'adopter une attitude «antagoniste» à leur égard (qui les oblige à «lutter» pour obtenir ce à quoi ils ont droit de toute façon aux termes des DSE). Cette comptabilité «sous par sous» dont parlent si souvent les employés est de toute évidence préjudiciable au moral du service extérieur.

L'une des recommandations qui revient le plus fréquemment dans les feuilles détachables des employés demande à l'administration centrale d'adopter une attitude plus positive et plus compréhensive. Cela vient corroborer les renseignements obtenus par la Commission auprès d'autres sources. De toute évidence, la communauté du service extérieur estime que toute réforme des diverses dispositions des DSE doit s'accompagner d'un effort en vue d'établir un meilleur système d'administration des DSE.

La péréquation du traitement

La complexité du système d'indice de mission est indéniable. Ce système est fondamentalement lié à deux grands éléments financiers: la prime de service extérieur, qui est avant tout une prime d'encouragement, et la péréquation du traitement (PT), qui vise à offrir à l'employé le pouvoir d'achat dont il a besoin sur le lieu de mission. C'est cette dernière qui est en grande partie responsable de nombre des effets démoralisateurs sur les membres du service extérieur.

La communauté du service extérieur conteste fortement la PT, et surtout l'indice de mission. Les employés n'ont pas confiance dans la fiabilité des méthodes de calcul des différents indices et ne sont pas satisfaits des explications sommaires qui sont données lorsqu'ils sont à la baisse. Une grande majorité des personnes concernées doutent fortement de l'objectivité de l'indice de mission.

La Commission a donc entrepris de faire étudier et évaluer par des spécialistes indépendants la méthode ainsi que les répercussions du système. L'entreprise Organization Resources Counsellors Inc. (ORC) a été retenue compte tenu des larges compétences qui lui sont reconnues dans le domaine de la rémunération et de l'indemnisation des employés expatriés. Les méthodes de travail adoptées par l'ORC, les questions auxquelles cette entreprise s'est efforcée de répondre ainsi que ses recommandations figurent dans son rapport que nous reproduisons à la Troisième partie. Les problèmes identifiés par l'ORC peuvent se résumer comme suit:

- 1) Les employés ne sont pas généralement familiarisés avec le système présidant à la constitution (et au rajustement) de l'indice.

- 2) Aucun document officiel ne régit les activités de traitement des données (méthodes de vérification). Les responsables de la vérification sont donc placés devant l'obligation difficile d'exercer un pouvoir discrétionnaire au lieu d'appliquer des critères de référence clairement établis.
- 3) La fréquence des sondages portant sur l'ensemble des prix pratiqués dans les missions n'est pas assez grande (ils ont lieu actuellement tous les trois ans).
- 4) Les relevés de prix sur le lieu des missions sont effectués par les employés expatriés eux-mêmes, ce qui remet en doute l'objectivité du système.
- 5) La notion de «revenu disponible» qui est utilisée actuellement, et plus particulièrement le recours à un pourcentage unique et fixe (55%), crée des inégalités, car elle ne tient pas compte d'éléments tels que la répartition des revenus ou la taille des familles.
- 6) Les prix dans certaines catégories représentées dans l'échantillon (vacances et divers) ne sont déterminés qu'indirectement; ils sont établis en extrapolant les prix relevés dans les autres catégories parce qu'une partie des postes de dépenses qui les composent (tarifs aériens, hôtels, etc.) ne peuvent être regroupés sous un certain nombre de définitions d'application générale.
- 7) Dans le système de PAASCHE qui sert actuellement au calcul de l'indice de mission, il est fondamentalement illogique de fonder la pondération des grandes catégories de dépenses sur les habitudes d'achat à l'étranger tandis que celle des postes de dépenses à l'intérieur de ces catégories est calculée d'après le panier du consommateur canadien.

Conclusions

Une grande partie des documents de base et des données justificatives qui permettent d'appréhender l'efficacité des DSE se trouvent dans deux autres parties du rapport: *Le milieu ambiant du service extérieur* et le document de base intitulé *Les ensembles d'avantages financiers au service extérieur: une étude comparative*. La présente étude ne doit donc pas être prise isolément. Certes, elle met l'accent sur les modalités financières du service, mais elle est étroitement solidaire des différents facteurs physiques, économiques et sociaux qui ont trait au bien-être de la collectivité du service extérieur.

Que l'on accepte ou non les arguments avancés, il est clair que la force et la portée des différentes opinions exprimées au sujet des DSE dans la communauté du service extérieur constituent une source de graves préoccupations. Les critiques, comme les propositions et les recommandations en vue d'un changement, traduisent un intérêt général vis-à-vis du système et une prise de conscience des démarches judicieuses susceptibles de l'améliorer.

On pourrait prétendre que toutes les observations faites par la communauté du service extérieur ne reflètent pas exactement la réalité actuelle. C'est peut-être vrai jusqu'à un certain point, mais, s'il existe des malentendus, c'est le résultat d'un manque de communication de la part de l'employeur et d'une rédaction inadaptée des directives sur le service extérieur*. Certaines préoccupations avancées par les membres du service extérieur ne présentent qu'un intérêt mineur, mais d'autres, par contre, portent sur des questions fondamentales.

Personne ne met en doute le fait que les employés du service extérieur canadien ainsi que leur famille doivent vivre et travailler dans des conditions différentes de celles du Canada et souvent plus difficiles. Il est indéniable par ailleurs que l'existence de ces conditions différentes exige un système de rémunération et des conditions d'emploi qui répondent à la nécessité de disposer de moyens d'incitation et d'indemnisation appropriés en matière de service à l'étranger.

À première vue, les directives sur le service extérieur semblent constituer un tout bien intentionné et répondant au but fixé. Une analyse plus approfondie révèle toutefois de nombreuses lacunes, non seulement du point de vue de leur contenu et des principes qui les sous-tendent, mais aussi en ce qui concerne leur application et leur administration.

On ne peut rien reprocher en soi aux principes de l'équivalence et de l'encouragement. En théorie, ils s'appuient sur des bases solides. D'un côté, par exemple, c'est en garantissant l'équivalence avec le pays d'origine que l'on est le mieux à même de s'assurer que l'employé expatrié ne sera pas désavantagé (dans tous les sens du terme) par le fait de servir à l'étranger. Il n'en reste pas moins que lorsque l'on introduit le principe de l'équivalence, on renforce par ailleurs la tendance naturelle chez chacun de comparer sa situation avec celle des autres. Le principe de l'équivalence échoue donc lorsqu'il impose certains types ou certains niveaux de vie dans des situations où il se trouve totalement déplacé, irréalisable ou irréaliste. Le strict respect du principe de l'équivalence et le fait que l'on s'attend à le voir respecter ne laissent qu'une marge de manœuvre très faible et souvent inexistante pour le maintien d'un équilibre raisonnable.

Le principe de la relativité locale présente de nombreux avantages; en l'associant aux lignes de force inhérentes au principe de l'équivalence, il serait possible d'élaborer une justification convaincante et utile du régime financier applicable au service extérieur. Il devrait s'agir là d'un des grands principes à la base des directives sur le service extérieur.

Le principe de l'encouragement est utile et souhaitable. Dans la pratique, il échoue parce qu'il ne tient pas compte des réalités monétaires. Ni la prime de service extérieur ni l'indemnité différentielle de mission ne semblent répondre aux objectifs qui leur ont été fixés. En dollars constants, la PSE est en train de perdre sa valeur d'encouragement et incite de moins en moins les employés à s'expatrier pour travailler à l'étranger. L'érosion est encore plus forte lorsque

* La Commission a souvent pu constater que les documents de base manquaient ou étaient difficiles à obtenir. Lorsqu'il était possible de les localiser, leur clarté d'origine se perdait souvent dans une rédaction des directives qui n'arrive pas à en exprimer clairement la lettre et l'esprit.

l'on tient compte de la péréquation du traitement. La PSE ne peut actuellement être mise de côté (ce qui est prévu par la plupart des employeurs multinationaux) pour constituer un placement.

En raison de l'insuffisance de l'IDP, il devient de plus en plus difficile d'affecter les employés dans des missions où les conditions locales (difficultés, insécurité, inflation) n'incitent pas financièrement ou professionnellement les employés et leur famille à s'expatrier. Si l'on veut que l'IDP facilite la dotation des missions difficiles, il faut que son montant constitue un véritable encouragement. Si l'on veut par ailleurs qu'elle compense certains frais supplémentaires imposés par le fait d'être posté dans une mission difficile, il faut là encore que son montant soit acceptable.

Par ailleurs, dans le système actuel, l'effet combiné de ces deux primes d'encouragement est faussé en raison de l'application de l'indice de mission à la PSE. Le montant global de la (ou des) prime(s) d'encouragement est supérieur dans les missions faciles à indice élevé à celui des missions difficiles à indice faible. Parfois, le régime s'oppose en lui-même à l'encouragement. Afin de corriger ce déséquilibre, il est hautement souhaitable de corriger les effets inéquitables de l'indice de façon que les dispositions reflètent équitablement le (ou les) encouragement(s) pécuniaire(s) propre(s) à inciter les employés à servir partout à l'étranger.

En ce qui concerne le contenu des différentes DSE, les critiques et les recommandations d'amélioration sont générales et nombre d'entre elles tout à fait justifiées. Les différentes solutions proposées dans la prochaine section pour corriger les problèmes soulevés sont de deux types: pécuniaires et structurels. Dans chaque cas, il y a des problèmes qui doivent être résolus d'urgence et tout un éventail d'objectifs à satisfaire. Bien qu'elles portent sur la plupart des éléments qui entrent dans les directives, (principalement composantes financières, réinstallation, éducation, logement, etc.), aucune des solutions proposées ne doit être considérée isolément. Pour la plupart, les différentes options retenues doivent s'intégrer dans un ensemble. Prises individuellement ou en groupe, elles cherchent toutes à remédier aux faiblesses fondamentales des directives.

Il serait dangereux de sous-estimer l'importance des opinions concernant les aspects non financiers des directives. Une grande partie du mécontentement au sujet des DSE vient autant de leur présentation, de leur structure et de leur administration que de leur contenu. Pour décrire les DSE, les employés parlent de complexité, de manque de souplesse, de juridisme, de caractère incomplet et d'ambiguïté*. En outre, les questions d'administration sont la source d'un mécontentement considérable et font l'objet de remarques dans la plupart des mémoires présentés par les employés et par leurs conjoints. Le comportement de l'administration centrale est qualifié de mesquin, d'hostile, de répressif, d'arbitraire, de rigide et même de cynique.

* Il semble aussi que la plupart des employés ne soient pas au courant de nombreux droits en rapport avec les dispositions des DSE qui peuvent leur être accordés mais qui ne figurent pas expressément dans les directives. Le manque d'information concernant l'imposition et les demandes de remboursement de frais de réinstallation supplémentaires qui ne figurent pas dans les directives en sont des exemples. Voilà un cas où l'employeur s'acquitte mal de son devoir de communication.

On reproche à l'administration «d'être lente à traiter les demandes de remboursement» (tandis que les employés sont tenus de payer immédiatement) de «ne pas répondre», de «contester inutilement des dépenses mineures» ou encore de «faire preuve d'incohérence». Les administrateurs sont jugés incompetents et on leur reproche de manquer de compréhension face aux difficultés et aux bouleversements de la vie au service extérieur. Par ailleurs, les employés ont de la difficulté à accepter le comportement des administrateurs des échelons inférieurs à Ottawa, qui, selon eux, coupent constamment les cheveux en quatre. Il semble que le système soit sur-administré et sous-géré.

Les demandes de remboursement entraînent des frustrations en raison des nombreux détails exigés à l'appui de la demande, même pour les dépenses les plus infimes, mais aussi parce que les employés ont fortement l'impression qu'on ne leur fait pas confiance. La rigidité et la mesquinerie avec lesquelles sont appliqués les règlements régissant les déplacements, la réinstallation et les autres dispositions financières amènent les employés à consacrer un temps considérable aux demandes de remboursement, ce qui supprime toute bonne volonté de leur part lorsqu'il s'agit de collaborer aux économies de coût. Si l'on veut résoudre ces questions et rétablir la confiance et la tranquillité d'esprit des employés à l'intérieur du système, il est tout à fait souhaitable d'adopter des méthodes plus simples et plus souples, s'accompagnant d'un plus grand pouvoir de décision du chef de mission.

Il semble que l'employeur, en s'efforçant d'améliorer le régime financier et de faire face à l'évolution des circonstances, ait fait des DSE un ensemble d'éléments multiples beaucoup trop détaillé. Un tel système offre généralement peu de latitude et de souplesse, ce qui accentue encore les frustrations dues à une structure déjà lourde et complexe. Dans l'esprit des gens du service extérieur, et plus particulièrement dans les discussions des éléments non financiers des directives, on voit clairement qu'il y a un désir d'enrayer le passage à un régime détaillé et complexe. Il est, bien entendu, tout aussi impossible d'adopter un système à composantes uniques ou limitées, compte tenu des exigences d'un système caractérisé par une vaste population regroupant de nombreuses catégories d'employés permutants et une forte représentation à l'étranger. De toute évidence, il faut que les DSE se situent quelque part entre ces deux extrêmes.

Les expériences rencontrées et les succès obtenus par d'autres organisations pour répondre aux besoins de leurs employés expatriés ne constituent pas, en soi, une raison suffisante de modifier le système régissant les modalités de service à l'étranger pour les fonctionnaires canadiens. Toutefois, lorsque ces expériences et ces succès correspondent directement aux critiques soulevées à propos du système canadien, il est bon de prendre le temps de les examiner et d'en étudier les possibilités. Si l'on ne doit retenir qu'une seule chose de ces expériences, c'est que chaque solution offre un certain nombre de méthodes nouvelles ou plus efficaces permettant de régler des préoccupations semblables à celles qui sont exprimées par les membres du service extérieur canadien. La *simplicité* est un objectif souhaitable. Lorsqu'il s'agit de rédiger les dispositions puis de les administrer, plus la méthode est simple, plus elle présente des avantages éventuels pour l'employeur comme pour l'employé. La *souplesse* est aussi l'une des caractéristiques dominantes de nombre de systèmes analysés.

Plus particulièrement dans le cas d'un service extérieur permutant, le système doit pouvoir s'adapter pour tenir compte des exceptions au lieu de s'en tenir à une interprétation et à une application rigides des différentes dispositions, qui donnent lieu à un fonctionnement restrictif et, parfois, inhumain.

Dans un régime mixte, dont les traits saillants sont l'adaptation et la possibilité de tenir compte dans chaque cas particulier des éléments les plus appropriés, il est possible de redéfinir et de remodeler les différentes conditions financières. Au lieu d'adopter une solution extrême, rigide et comportant de multiples éléments, il devrait être possible de modifier les DSE de manière créative et responsable. La preuve en est qu'un certain nombre d'employeurs canadiens ont adopté partiellement ou en totalité les directives sur le service extérieur en tant que modèle de leur propre système. Cependant, la plupart les ont modifiées et précisées afin de les adapter à leurs propres besoins, rejetant certaines directives et rajoutant de leur propre chef certaines clauses innovatrices et progressistes.

L'adoption par le gouvernement d'une telle solution serait compatible avec la redéfinition des principes à la base du système financier. Il serait possible d'adopter des lignes de conduite générales dont l'intention serait expressément indiquée. Il favoriserait sans doute la simplification et le renforcement des responsabilités et des prises de décisions individuelles au niveau des employés et, plus particulièrement, du chef de mission.

Enfin, les résultats de l'étude comparative des avantages financiers soulignent la nécessité de maintenir des conditions financières concurrentielles pour le service extérieur. La plupart des employeurs de personnes expatriées reconnaissent expressément l'existence de différences fondamentales entre le service extérieur et le service intérieur. Certes, le contenu des directives sur le service extérieur est à la fois complet et très étendu, mais les montants prévus laissent à désirer. Dans de nombreux cas, il existe une différence significative et quantifiable entre les montants prévus par les DSE et ceux qu'offrent la plupart des employeurs internationaux, y compris ceux dont le siège social se trouve au Canada. Les modalités d'emploi dans le service extérieur du Canada ne sont pas aussi concurrentielles qu'elles pourraient l'être ou même qu'elles devraient l'être. Le départ, chaque année, d'un nombre de plus en plus grand de délégués commerciaux, qui préfèrent travailler pour le compte d'entreprises canadiennes au Canada ou à l'étranger, indique que le Canada pourrait faire mieux. Le fait que les jeunes employés et leur famille considèrent que le service à l'étranger entraîne des difficultés et des inconvénients indique que le gouvernement devrait faire davantage pour garder ses employés.

Dans la dernière partie de cette étude, nous présentons l'éventail d'options à partir desquelles il est possible de tirer un certain nombre de recommandations précises. Afin d'explorer le plus de possibilités, nous n'avons exclu aucune option pour des raisons d'incompatibilité avec les restrictions budgétaires imposées par l'austérité. Chaque option est cependant chiffrée.

Options concernant les DSE

Prime de service extérieur

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire*
1. Désindexation de la PSE.	1. • Éliminerait les variations découlant de l'indice de mission (tout particulièrement les diminutions). • Pourrait être utilisée pour financer d'autres mesures indispensables.	1. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, cette mesure permettrait au gouvernement d'économiser 2,03 \$ millions chaque année.
2. Lier la PSE à l'inflation annuelle au Canada.	2. Maintien de la valeur de base compte tenu de l'inflation.	2. 800 000 \$ pour la première année, en supposant que l'inflation soit d'environ 10%.
3. Adoption d'un nouveau concept de la PSE en ne tenant compte que d'un pourcentage du salaire (soit 15% au titre du service à l'étranger et 5% pour la permittance).	3. • Supprimerait les inéquités dues au système d'affectation. • Offrirait une PSE plus équitable aussi bien aux employés permutants qu'aux employés à affectation unique. N.B.: ces derniers ne bénéficieraient pas de la prime supplémentaire de 5% au titre de la permittance. • Encouragement plus équitable vis-à-vis des différentes catégories d'employés du SE. • Compétitivité par rapport aux autres organisations. • Simplification et réduction de l'administration de la PSE.	3. 364 000 \$ (compte tenu des calculs de la Commission royale relatifs à la population permutante et à affectation unique suivant la moyenne des salaires calculée par le CT, moins les dépenses actuelles au titre de la PSE).

Prime de service extérieur (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire*
4. Addition de deux catégories au barème actuel (soit celles des employés accompagnés par trois et par quatre personnes à charge)	4. • Serait conforme au désir de la majorité des employés du SE ayant une grande famille • Serait fondé sur le même principe que celui du barème des frais de logement.	4. Il est difficile de faire des estimations exactes étant donné que le nombre des employés qui seraient concernés par les deux nouvelles catégories n'a pas pu être obtenu.

* À titre de comparaison, les coûts actuels des DSE sont annexés à la fin de cette section.

Indemnité différentielle de mission

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire															
<p>1. a) Suppression de la taille de la famille du barème de la directive #58.</p> <p>b) Relèvement du montant de l'IDM, respectivement de 25%, 50%, 75% et 100% aux niveaux I, II, III et IV du barème actuel correspondant à la catégorie des employés «accompagnés d'au moins 2 personnes à charge».</p>	<p>1. • Encouragement plus réaliste à servir dans des missions difficiles.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suppression de la discrimination vis-à-vis des employés célibataires et des employés n'ayant qu'une personne à charge. • Répondrait aux désirs de l'immense majorité des employés. 	<p>1. 1,6 \$ million en supposant que 45% des employés sont dans des postes difficiles au coût moyen de 3 300 \$ chacun (moins le coût actuel de l'IDM qui s'élève à 1,1 \$ million selon le chiffre fourni par le Conseil du Trésor).</p>															
<table> <thead> <tr> <th>Niveau</th> <th>Actuel</th> <th>Révisé</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I</td> <td>1 050 \$</td> <td>1 300 \$</td> </tr> <tr> <td>II</td> <td>1 425</td> <td>2 000</td> </tr> <tr> <td>III</td> <td>2 100</td> <td>3 600</td> </tr> <tr> <td>IV</td> <td>3 150</td> <td>6 300</td> </tr> </tbody> </table>			Niveau	Actuel	Révisé	I	1 050 \$	1 300 \$	II	1 425	2 000	III	2 100	3 600	IV	3 150	6 300
Niveau	Actuel	Révisé															
I	1 050 \$	1 300 \$															
II	1 425	2 000															
III	2 100	3 600															
IV	3 150	6 300															
<p>2. Augmentation des crédits de pension dans les missions difficiles selon le degré de difficulté (soit 1,25%, 1,50%, 1,75% et 2% respectivement aux niveaux I, II, III et IV).</p>	<p>2. • Cette mesure inciterait les employés à accepter et même à prolonger leur affectation dans des missions difficiles.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elle offrirait une retraite anticipée à certains employés et supprimerait les obstacles à la dotation. 	<p>2. Difficile à estimer sans connaître le nombre d'employés en cause, le montant du salaire au moment de la retraite, l'âge de la retraite, etc.</p>															
<p>3. Création d'un cinquième niveau de difficulté dans les situations temporaires caractérisées par des risques exceptionnels du point de vue</p>	<p>3. Permettrait d'<i>indemniser</i> une difficulté exceptionnelle.</p>	<p>3. Le coût total est impossible à évaluer; cela dépendrait du nombre de régions caractérisées par des troubles et du nombre d'employés qui y travaillent.</p>															

Indemnité différentielle de mission (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
politique, physique ou climatique (prime de risque). 4. Paiement d'une prime de renouvellement égale à 20% du nouveau montant de l'IDM lorsque l'employé accepte de rester dans une mission difficile après le délai normal; premier versement au bout de trois mois des paiements rétroactifs à partir du moment où l'employé prolonge son affectation.	4. • Cette prime inciterait les employés à prolonger leur affectation dans des missions difficiles. • La qualité et la continuité des programmes en seraient améliorées.	4. Coût moyen (en fonction du point ci-dessus) de 540 000 \$ si les affectations étaient prolongées dans tous les postes difficiles, moins les économies résultant d'une diminution des frais de réinstallation.

Péréquation du traitement

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
<p>1. Adoption de la notion de revenu utilisable et mise en place d'une nouvelle courbe fondée sur le traitement et la taille de la famille (par opposition au seuil unique de 55% appliqué actuellement).</p>	<p>1. • Prise en compte des différences réelles de dépenses liées au revenu et à la taille de la famille. • Répartition plus équitable des crédits attribués par cette disposition.</p>	
<p>2. Adoption d'un certain type d'indice de Laspeyres modifié en tant que base d'établissement des indices de mission.</p>	<p>2. • Cette mesure permettrait de bien respecter le principe de l'équivalence (l'indice de Paasche qui est utilisé à l'heure actuelle ne protège pas le niveau d'achat du consommateur canadien à l'étranger). • Rajustement en fonction du pays étranger (protection de la possibilité pour l'employé expatrié d'acheter dans le monde entier les biens et services qui ont pu être achetés dans son pays d'origine). • Supprime la nécessité d'effectuer des enquêtes sur les dépenses dans les pays de mission. • Principe conforme aux opinions des employés sur le terrain.</p>	<p>2. Coût de démarrage minime pour Statistique Canada; réduction des coûts par la suite.</p>

Péréquation du traitement (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
	<ul style="list-style-type: none"> • Cette solution permet de rajuster plus fréquemment la représentation des différentes catégories de dépenses. • Libérerait les ressources de Statistique Canada à long terme. • Supprimerait le traitement défavorable qui est fait actuellement à l'employé par le système Paasche. 	
<p>3. Mettre au point des procédures de vérification clairement justifiées par des documents.</p>	<p>3. • Réduirait la nécessité de recourir à un pouvoir discrétionnaire en matière de vérification.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rentabilité des coûts. • Crédibilité et intégrité renforcées. • Uniformiserait davantage les procédures de vérification suivant les missions. 	
<p>4. Amélioration des mécanismes de relevé des prix en faisant appel à des responsables bien formés et indépendants.</p>	<p>4. • Minimiserait le pouvoir discrétionnaire lors de la vérification.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plus grande objectivité. 	<p>4. 30 000 \$ par ensemble de relevé de prix en supposant un coût moyen de 250 \$ par agent de relevé de prix.</p>

Péréquation du traitement (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
<p>5. Améliorer la communication avec les personnes sur le terrain: <i>a</i>) en assurant des communications et des correspondances régulières au sujet du système; <i>b</i>) en expliquant l'ensemble de l'évolution des indices; <i>c</i>) en traitant des indices lors des séances d'information précédant l'affectation; <i>d</i>) en assurant le suivi de l'indice par l'intermédiaire des visites de liaison et d'inspection effectuées par les représentants du ministère.</p>	<p>5. • Permettrait d'asseoir la crédibilité et l'intégrité du système. • Réduirait considérablement les oppositions au système que l'on rencontre actuellement.</p>	
<p>6. Suppression du poste «congés annuels» du calcul de l'indice.</p>	<p>6. • Permettrait de garantir l'équité du système actuel. • Le poste «congés annuels» ferait l'objet d'une indemnité séparée. • Abolirait un système fondé sur trop d'hypothèses.</p>	<p>6. Aucun coût direct.</p>
<p>7. Établissement d'enquêtes annuelles concernant l'ensemble des prix (enquêtes partielles deux fois par an, dans les régions caractérisées par une inflation élevée).</p>	<p>7. Mieux connaître les schémas d'établissement des prix.</p>	

Péréquation du traitement (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
8. S'il est décidé de ne <i>pas</i> désindexer la prime de service extérieur, mettre tout à fait fin à la pratique qui consiste à appliquer des indices négatifs (inférieurs à 100) à la PSE.	8. • Supprimerait les effets négatifs qu'a sur le moral des employés la diminution de la prime. • Irait totalement dans le sens de l'intention de la PSE, qui est d'encourager le service à l'étranger. • Conforme à la pratique générale en ce qui concerne la plupart des autres employeurs internationaux.	

Réinstallation

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
1. Règlement rapide des demandes de remboursement portant sur les assurances et les dommages.	1. Soulagement du fardeau financier placé temporairement sur l'employé qui doit payer des sommes dont il n'est pas responsable.	1. Impossible à calculer faute de données.
2. a) Dans les déplacements en Amérique du Nord, porter le montant maximum de l'assurance à 50 000 \$. b) Corriger et améliorer les systèmes d'assurance des effets personnels en prévoyant un remboursement de la valeur de remplacement plutôt que de la valeur calculée selon le barème d'amortissement actuel.	2. • Système plus équitable pour les employés et pour les personnes qui sont à leur charge. • Soulagerait les désagréments au moment du transfert. • Traduirait de manière plus réaliste le montant des biens personnels en tenant compte de l'inflation pour en déterminer à la fois la valeur et le coût de remplacement.	2. De 100 000 \$ à 150 000 \$ selon le risque assuré. Un certain nombre d'années-personnes pourraient être économisées étant donné que les demandes de remboursement seront prises en charge par les agents d'assurance.
3. Relever de 25% le plafond s'appliquant au poids des effets transportés.	3. • Supprimerait la discrimination envers les employés affectés à l'étranger pour la première fois et qui doivent acquérir un grand nombre d'articles pour s'installer. • Offrirait une plus grande marge de manœuvre aux employés, qui pourraient décider quel type et quelle quantité d'articles	3. 2,76 \$ millions (chiffre partant d'un coût moyen de 8 500 \$ et du nombre moyen de déménagements par an).

Réinstallation (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
	doivent être expédiés (livres, jouets d'enfants, équipements de loisir, outils, etc.).	
4. Création d'une prime de réinstallation non imposable en fonction du nombre d'années passées à l'étranger (p. ex.: deux semaines de salaire par année de service avant le rapatriement).	4. • Approche globale. • Permettrait de remplacer l'indemnité versée actuellement au titre des «faux frais non précisés» et dont le montant de 100 \$ pour les célibataires et de 200 \$ pour les employés mariés est irréaliste. • Suppression d'autres dispositions (remboursement au titre des animaux domestiques, par exemple). • Égalité de traitement par rapport à la plupart des autres employés internationaux.	4. 1,5 \$ million calculé comme suit: 185 employés rapatriés en provenance de missions difficiles et 226 d'autres missions; coût moyen par employé par année de service 1 104 \$ (moins les dépenses précisées et les dépenses non précisées).
5. Si le point n° 4 ci-dessus n'est pas adopté, relever immédiatement les faux frais non précisés à respectivement 300 \$ et 600 \$.	5. Relèvement des faux frais non précisés qui actuellement sont d'un montant dérisoire.	5. 201 300 \$ (coût annuel moyen en fonction du pourcentage d'employés accompagnés et non accompagnés moins la valeur des dépenses actuelles).
6. Doubler le montant du prêt à l'affectation; tripler le montant du prêt pour l'achat d'un véhicule automobile.	6. Tiendrait compte des prix actuels.	6. Coût minimum.

Réinstallation (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
7. Étendre les dispositions régissant les prêts aux affectations de retour au Canada.	7. Contribuerait à aider les employés à se réinstaller.	7. Aucun coût additionnel à part l'administration des prêts.
8. S'assurer que tous les prêts accordés aux employés sont sans intérêt.	8. On reconnaîtrait ainsi que le but du prêt est de couvrir les frais supplémentaires entraînés par le service à l'étranger. En fonction de ce principe, c'est l'employeur qui doit prendre à son compte les frais financiers.	8. Le calcul est difficile (les versements d'intérêt sur des prêts en cours en 1980-81 se montaient \$203 543 \$, mais ce montant va probablement augmenter avec le taux d'intérêt actuel et l'augmentation prévue des montants de base des prêts). Ce coût serait compensé par la facturation aux employés de frais de service d'un faible montant afin de couvrir les frais d'administration.
9. Rapatriement des employés qui prennent leur retraite sur le lieu de leur choix au Canada	9. <ul style="list-style-type: none"> • Diminution du fardeau financier au moment de la retraite. • Parité avec le régime militaire. • Reconnaissance des états de service. • Suppression du «traitement de faveur» qui est fait à Ottawa dans les directives. 	9. Difficile à estimer en raison du manque de données concernant le lieu choisi par les employés pour leur retraite, la pondération des différents effets, le lieu de résidence avant la retraite, etc.

Conjoints

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
1. Versement d'une prime de service extérieur distincte et payée directement au conjoint.	1. • Reconnaissance de la permittance du conjoint entre le Canada et l'étranger et du fait que ses nombreux déplacements l'affectent au moins autant que l'employé. • Comme pour l'employé, cela permettrait de tenir compte des difficultés et des inconvénients découlant du service à l'extérieur du Canada. • Approche globale. • Laisserait la possibilité au conjoint de déterminer où et comment l'argent sera dépensé.	1. 3,3 \$ millions basés sur: paiement aux conjoints actuellement à l'étranger de la moitié de la PSE versée à tous les employés actuellement à l'étranger (chiffres fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor).
2. Subvention de cours de recyclage de retour au Canada (dans le cas, par exemple, des infirmières ayant perdu leur autorisation professionnelle ou des personnes qui ont besoin d'améliorer leurs compétences dans certaines spécialités ou dans certains métiers).	2. Indemnisation directe.	2. 55 000 \$ en partant du principe que seulement 30% des 185 conjoints qui reviennent en moyenne chaque année au Canada devront être recyclés dans certaines spécialités (infirmières, enseignants, par exemple); le coût moyen pour chaque conjoint est estimé à 1 000 \$.
3. Subvention/poursuite du régime de pension du conjoint qui travaillait avant	3. Inciterait le conjoint à accompagner l'employé dans son affectation à	3. 1,97 \$ million. En supposant que les 510 conjoints qui travaillaient avant

Conjoints (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
l'affectation et qui ne travaille pas à l'étranger.	l'étranger tout en interrompant sa propre carrière.	d'être affectés à l'étranger touchaient en moyenne un salaire de 25 000 \$. Cette somme correspond à la part de l'employeur et à celle du conjoint en prenant 6,5% du salaire brut, plus 1% au titre de l'indexation et 2% au titre du régime de pension du Canada.
4. Transmissibilité de la totalité des prestations de pension aux veufs et aux veuves d'employés.	4. Viendrait compenser pour le conjoint le fait d'avoir accepté de partir à l'étranger et de n'avoir pas pu accumuler ses propres droits de pension.	4. Impossible à chiffrer étant donné le manque de données de base (droits de pension accumulés par l'employé au moment de son décès; durée pendant laquelle l'employé aurait pu vivre, etc.).
5. Versement d'une somme d'argent au conjoint chargé des dépenses de représentation.	5. Tiendrait compte des contributions importantes ou exceptionnelles dans le domaine de la représentation.	5. 390 000 \$ si l'on considère qu'environ 40% de l'ensemble des conjoints à l'étranger consacrent en moyenne 5 heures à chaque réception, une fois par semaine, à 3,30 \$ de l'heure (salaire minimum).
6. Subvention de cours portant sur le pays de mission.	6. • Permettrait aux conjoints de se familiariser avec le pays de mission. • Façon de leur permettre de faire face au choc culturel et de s'adapter au milieu.	6. 28 000 \$ en comptant en moyenne 25 \$ pour chaque cours non crédité multiplié par 1 134 conjoints actuellement à l'étranger.

Éducation

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
1. Subventionner les frais de scolarité au Lycée Claudel d'Ottawa des enfants qui, à l'étranger, ont été intégrés dans le régime d'enseignement français.	1. Réglerait le problème des enfants qui ne peuvent être réacceptés dans le régime des lycées après être allés dans les écoles publiques canadiennes.	1. 396 000 \$ (en supposant que 20% du nombre total d'enfants actuellement de retour au Canada (828) iraient au lycée à un coût de 3 000 \$ en moyenne par enfant et en partant du principe qu'il serait demandé à l'employé de payer 20% du total.
2. Subventionner la poursuite de la scolarité dans des écoles résidentielles canadiennes des enfants ayant dû être placés dans ce système lorsque l'affectation des parents à l'étranger ne leur a pas permis de trouver d'autres types d'écoles.	2. • Garantirait la même qualité et le même type d'éducation. • Les employés accepteraient plus facilement des postes à l'étranger, tout particulièrement dans les lieux de mission difficiles.	2. 90 000 \$ en prenant comme hypothèse que 20% des enfants qui se trouvent actuellement dans des écoles privées au Canada (53), à un coût qui s'élève en moyenne à 8 500 \$ au titre de la scolarité et de la pension, en bénéficieraient.
3. Cours de rattrapage gratuits au Canada pour les enfants qui doivent améliorer leurs connaissances dans des matières canadiennes telles que l'histoire, la géographie, la littérature, etc.	3. Permettrait de combler les lacunes dans des matières concernant le Canada.	3. 13 650 \$ afin de permettre aux étudiants du secondaire (273) de suivre deux cours du soir par an par l'intermédiaire du Conseil scolaire d'Ottawa. Les cours de rattrapage ont un coût uniforme de 25 \$.

Éducation (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
4. Porter à 3 par an le nombre de déplacements pour réunions de famille.	4. • Permettrait de renforcer les liens familiaux. • Encouragerait la permutance, tout particulièrement vers les missions difficiles.	4. 178 400 \$ (en partant du principe que les sommes déboursées actuellement par le gouvernement au titre de la DSE #51 correspondent au coût des déplacements pour réunions de famille deux fois par an. Le chiffre donné correspond à une augmentation d'un tiers).

Congés et vacances annuelles

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
<p>1. Augmentation de la fréquence des congés au Canada:</p> <p>a) chaque année</p> <p>b) tous les deux ans.</p>	<p>1. • Pourrait être accordée en contrepartie de l'aide au titre des déplacements pour congés annuels et l'indemnité de congés à prendre chez soi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Méthode globale qui permettrait d'aborder de nombreux problèmes (p. ex., la re-canadianisation; les contacts périodiques avec les amis et les parents restés au Canada; l'achat périodique de vêtements et de produits essentiels; l'isolement; la diminution des plaintes liées à la santé). • Simplification du système actuel. • Meilleure planification de la part des employés et de l'administration. • Uniformisation des politiques de congé. • Réduction des problèmes liés à l'accumulation énorme de congés. • Uniformisation par rapport à la plupart des autres institutions canadiennes et des gouvernements étrangers. 	<p>1. a) Annuellement, environ 6,7 \$ millions basés sur l'ensemble de la population du service extérieur à l'étranger (4 327) multiplié par le tarif moyen aller-retour par avion en classe économique (environ 1800 \$).</p> <p>b) Une fois par an dans les missions difficiles et une fois tous les deux ans dans les autres missions— 4,7 \$ millions. (Ce montant serait considérablement réduit si les employés étaient affectés au Canada au lieu d'être affectés à une autre mission [étant donné que les frais de déplacement sont alors imputés au budget de réinstallation].)</p>

Congés et vacances annuelles (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire
<p>2. Application plus souple de la disposition actuelle qui concerne les congés annuels avec option afin de permettre à l'employé d'échanger les crédits de congés supplémentaires qu'il a accumulés contre des billets d'avion aller-retour pour adulte en classe économique, au rythme actuel, soit deux semaines de congés supplémentaires une fois par an au maximum.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures susceptibles de remplacer la troisième réunion de famille demandée. <p>2. • Utilisation plus rationnelle des crédits accumulés au titre des congés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Système plus logique qui permet aux parents (couples) de voyager ensemble. 	<p>2. Aucun coût pour l'employeur. (Cette option ne prévoit que l'augmentation de la fréquence des échanges.)</p>

Communications

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire*
1. Un appel téléphonique de cinq minutes par mois à l'intention des enfants ou des parents restés au Canada	1. • Réduirait le problème d'isolement. • Favoriserait la permittance.	1. 448 000 \$ basés sur le du tarif moyen d'une conversation de 5 minutes d'un poste à l'autre dans le monde entier (chiffre fourni par le MAE) si tous les employés à l'étranger en profitent.
2. Assouplissement de la politique d'envois aériens par valise diplomatique afin de permettre l'expédition de documents imprimés et de bandes vidéos aux missions qui éprouvent des problèmes de livraison.	2. • Mesure répondant aux préoccupations et aux besoins des employés et de leur famille. • Allègement du fardeau financier des personnes qui s'efforcent de remédier à la situation en achetant des produits locaux très onéreux.	2. 62 000 \$ afin de permettre aux employés dans les 64 missions devant bénéficier d'un élargissement de la franchise, de recevoir 2 livres de courrier par mois (source: voir le n° 3 ci-dessous).
3. Allocation plus généreuse au titre des colis — jusqu'à 100 kilos par année et par famille dans les 55 missions identifiées qui bénéficient de cette politique.	3. • Les employés et leur famille pourraient ainsi obtenir à un coût équivalent à celui du Canada des articles qu'ils ne peuvent acheter sur place. • Davantage d'achats se feront au Canada plutôt que par l'intermédiaire des négociants internationaux.	3. 100 000 \$ (chiffre tiré des «Privilèges personnels d'envoi par la poste», 14 avril 1981, publication de l'ACIM, ministère des Affaires extérieures).

Communications (suite)

Options	Conséquences	Estimation du coût supplémentaire*
4. Utilisation d'une boîte postale à Hull pour le renouvellement des permis de conduire du Québec.	4. Amélioration des services d'envoi par la poste au bénéfice des anciens résidents du Québec dans un domaine stratégique.	4. 75 \$ correspondant à la location d'une boîte postale (aucune charge de travail supplémentaire ne sera imposée au service de messagerie étant donné qu'il fait de toute façon deux voyages à Hull. (source: voir le n° 3 ci-dessus).

Logement

Options	Consequences	Estimation du coût supplémentaire
1. Logement gratuit pour l'ensemble des employés, quel que soit leur lieu de mission.	1. • Mesure globale. • Facile à administrer. • Pourrait remplacer l'indemnité au titre de l'achat et de la vente d'une maison au Canada. • Traitement comparable à celui qui est accordé par nombre d'autres organisations. • Forte incitation à partir à l'étranger. • Abandon du principe de l'équivalence avec Ottawa.	1. 7,6 \$ millions selon les estimations du Conseil du Trésor.
2. Exclusion du nombre de personnes à charge dans le barème du partage des loyers.	2. Réduction de l'effet du principe de l'équivalence avec Ottawa–Hull que nombre d'employés jugent inadaptée et inefficace.	2. Montant impossible à évaluer.
3. Réduire de 25% la part du loyer versé par l'employé.	3. • Inciterait les familles à accepter des affectations à l'étranger. • Meilleur reflet des réalités actuelles.	3. 1,9 \$ million de <i>diminution de recettes</i> (à partir du chiffre fourni par le Conseil du Trésor qui correspond à la somme totale versée au titre du partage du loyer).

Aspects non financiers des DSE

Problèmes	Options	Résultats
1. Une partie importante de la population du service extérieur n'est pas familiarisée avec la portée et le contenu des DSE; les directives sont trop complexes, trop juridiques et trop bureaucratiques.	1. a) Prévoir avant l'affectation des séances d'information approfondies sur les DSE à l'intention des employés et des personnes qui sont à leur charge. b) Publication d'une version simplifiée des DSE.	1. a) • Il serait possible d'expliquer point par point toutes les questions financières avant l'affectation. • Précisions concernant le système financier s'appliquant personnellement à chacun avant son affectation à l'étranger. • Information de la population du SE de ses droits et de la façon de les faire respecter. b) Diminution des demandes d'interprétation des DSE en provenance des missions.
2. Mécontentement face à la croissance du système.	2. Création au sein de l'administration centrale d'un service de dimension réduite qui serait chargé d'interpréter les DSE et qui serait doté d'administrateurs compétents ayant travaillé au service extérieur.	2. • Cette mesure supprimerait les confusions lorsqu'il s'agit de savoir quelles sont les compétences des nombreuses divisions du service extérieur dans les différents domaines. • Centralisation des demandes de renseignements. • Uniformisation des systèmes existants. • Apporterait la coordination si nécessaire entre les nombreuses divisions administratives. • Réorganisation des responsabilités organisationnelles.

Aspects non financiers des DSE (suite)

Problèmes	Options	Résultats
3. L'administration actuelle de l'ensemble des avantages est trop centralisée.	3. Transférerait au chef de mission la totalité des responsabilités et des crédits en ce qui concerne l'ensemble des dépenses liées aux DSE sur le terrain (l'éducation, le logement, les langues étrangères).	3. <ul style="list-style-type: none"> • Les gestionnaires seraient en mesure d'administrer. • Économie réalisée à l'administration centrale du fait de la redistribution entre les missions de la plus grande part du fardeau administratif.
4. Manque de souplesse des directives actuelles.	4. <p>a) Simplification des avantages financiers grâce à la publication de nouvelles directives s'appuyant sur des «principes généraux» au lieu d'essayer d'englober tous les cas possibles et imaginables.</p> <p>b) Chaque fois que cela est possible, verser aux employés des indemnités forfaitaires correspondant à l'ensemble des coûts et les laisser administrer les crédits comme ils l'entendent (p. ex.: congés à prendre chez soi, aide au titre des déplacements pour congés annuels).</p>	4. <p>a) <ul style="list-style-type: none"> • Cette mesure laisse un pouvoir d'appréciation aux administrateurs (de préférence au chef de mission). • Mesure suffisamment souple pour s'adapter à diverses situations. • Conforme à l'évolution des circonstances. • Administration plus rentable. </p> <p>b) <ul style="list-style-type: none"> • Décentralisation. • Réduction des frais d'administration et du coût du personnel administratif à Ottawa. </p>

ANNEXE 1

Coûts actuels des différentes dispositions figurant dans les DSE

N° de la DSE	Objet	Coût (en dollars)
9	Examens médicaux et dentaires	34 407
10, 11	Prêts à l'affectation et pour l'achat d'une voiture	976 000*
15	Réinstallation	15 117 639
16	Honoraires de ventes d'immeubles et frais judiciaires	(compris dans les frais de «réinstallation»)
25	Logement	28 568 469
28	Indemnités d'entreposage	65 561
29	Frais de stationnement à la mission	(compris dans les frais de «logements»)
30	Moyen de transport à la mission	180 000
34	Indemnités scolaires et entretien des enfants à charge	2 665 704
35	Déplacement à des fins éducatives	72 112
37	Entretien durant les vacances scolaires	8 466
38	Frais de services médicaux préventifs	64 221
39	Frais de soins médicaux spéciaux	24 455
40	Frais de soins médicaux ordinaires	145 381
41	Déplacement pour soins médicaux	222 319
45	Congés annuels avec option	453 918
46	Congés à prendre au Canada et indemnités	1 078 224
50	Aide au titre des déplacements pour congés annuels	2 143 537
51	Déplacement pour réunions de famille	535 130
54	Déplacements pour événements familiaux malheureux	139 481
55	Péréquation du traitement	7 607 491
56	Prime de service extérieur	9 984 030**
58	Indemnités différentielles de mission	1 381 470
59	Indemnité de langues étrangères	17 175
64	Évacuation d'urgence	58 225
COÛT TOTAL		70 567 415 \$

* Le montant des prêts n'est pas inclus dans le total étant donné que tous les coûts sont recouverts par le gouvernement.

** Y compris 2 026 330 \$ au titre de l'indexation.

Sources: Ministère des Affaires extérieures; Industrie et Commerce; Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration; Secrétariat du Conseil du Trésor.

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Introduction

Au sens large, la gestion du personnel est le processus général par lequel on identifie les ressources humaines nécessaires à l'exécution du mandat d'un organisme. Le processus indique aux directeurs du personnel ce qui doit être fait ainsi que les ressources dont ils disposeront pour le faire. La gestion des ressources humaines, qui fait l'objet de cette étude, porte sur la façon dont les responsables du personnel s'organisent pour atteindre ces objectifs — l'embauchage, la formation, l'affectation et l'évaluation du rendement des employés. Un bon système de gestion du personnel permet non seulement la répartition optimale des ressources humaines mais incite également les responsables à ménager et à cultiver ces ressources. La gestion des ressources humaines comprend donc également l'élaboration du plan de cheminement de carrière, la promotion et la réaffectation ainsi que l'élimination des éléments peu productifs. Les objectifs de la gestion du personnel, qu'il s'agisse du secteur privé ou public, des services intérieurs ou extérieurs, sont donc de recruter les meilleurs candidats, de développer leurs habiletés, de les faire travailler de façon productive et de leur donner l'occasion d'accéder à des postes supérieurs.

La gestion du personnel au service extérieur est une entreprise qui nécessite une habileté et une attention particulières à cause des exigences spécifiques au maintien d'un système complexe d'unités d'exploitation très dispersées, d'un personnel très mobile et d'une grande variété de tâches. La responsabilité de la gestion du personnel au sein du service extérieur a quelque peu évolué au cours des années. À l'origine, chaque ministère intéressé au

service extérieur dirigeait son propre personnel, qu'il s'agisse des agents ou des employés de soutien. Suite à la décision d'intégrer les services en 1971, la responsabilité de l'administration de tout le personnel de soutien a été confiée aux Affaires extérieures. Maintenant, suite à la consolidation, le ministère aura également la responsabilité de la gestion des agents, à l'exception des délégués commerciaux subalternes, qui continueront à relever du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Bien qu'il soit clair que les membres du service extérieur sont des fonctionnaires, les conditions dans lesquelles ils remplissent leurs fonctions — et les exigences du système dans lequel ils les remplissent — diffèrent suffisamment de celles de la fonction publique intérieure pour qu'il soit nécessaire de modifier quelque peu les méthodes habituelles de gestion du personnel. Le service extérieur est administré selon un modèle d'affectations successives non facultatives (la permutation). C'est-à-dire que les employés du service extérieur s'engagent, pour la durée de leur carrière, à accepter des affectations ordinaires tant à l'étranger qu'au siège de leur service.

Il ressort de façon évidente, tout au cours de ce rapport, que certains principes sont essentiels à la gestion du personnel dans le service extérieur. La plupart de ceux-ci sont fonction de la nature permutante des affectations à l'intérieur du service et des obligations qu'impose ce phénomène. Bien que l'on ne conteste pas la nécessité de maintenir un service permutant de carrière au service extérieur, il importe toutefois de reconnaître que *la permutation distingue la gestion des ressources humaines dans le service extérieur de celle adoptée dans les autres ministères*, distinction qui n'est pas toujours pleinement comprise par les organismes centraux du gouvernement. L'administration du service doit tenir compte de ces particularités plutôt que de chercher à en réduire l'importance en altérant les modalités propres au service intérieur pour l'adapter à un système conçu à d'autres fins. C'est là le premier principe.

Le deuxième principe découle du premier. Si on exige des employés qu'ils aient les qualités nécessaires pour répondre aux exigences particulières du service extérieur — mobilité, facilité d'adaptation, souplesse, *la direction doit également voir à favoriser des conditions qui permettent aux employés de poursuivre des carrières qui les satisfassent*, à la fois sur le plan des affectations individuelles et des possibilités à long terme d'avancement dans la hiérarchie. Au sein du service extérieur, les responsabilités des directeurs de personnel vis-à-vis de chaque employé sont donc plus vastes qu'elles ne le seraient dans d'autres ministères; elles risquent aussi de jouer davantage dans l'aptitude du service extérieur à remplir ses obligations et à atteindre ses objectifs.

Le troisième principe à retenir, c'est que *les exigences particulières de la gestion des ressources humaines dans le service extérieur entraînent des coûts dont on ne retrouve pas souvent, sinon jamais, l'équivalent dans la fonction publique intérieure*. Ces coûts peuvent être directs, comme ceux qu'entraîne le remplacement des employés et de leur famille (ainsi que les remplacements entraînés par la plupart des affectations dans le service extérieur). Ils peuvent également être indirects, comme les ressources supplémentaires consacrées à la formation et au perfectionnement, à cause des exigences particulières du service extérieur qui doit fournir une grande variété de programmes en utilisant un nombre limité d'employés.

En plus de ces principes, plusieurs changements récents influent sur le milieu dans lequel s'effectue la gestion des ressources humaines au service extérieur. La consolidation du service extérieur, la création d'une nouvelle catégorie de la gestion (SM/EX) dans l'ensemble de la fonction publique et la réorganisation du groupe des agents du service extérieur sont des changements relativement récents qui se continuent et qui influenceront la gestion du personnel. L'application de ces décisions devrait permettre plus de souplesse au responsable de personnel lorsqu'il s'agit de combler des postes et de permettre un usage plus rationnel des ressources humaines en facilitant les échanges entre les services extérieur et intérieur ainsi qu'entre les différentes filières à l'intérieur du service extérieur. Toutefois, des changements tels que la création du groupe SM/EX forcent les directeurs de personnel à encourager le développement d'habiletés administratives générales chez le personnel du service extérieur, particulièrement dans les domaines de l'administration financière et de l'administration du personnel.

En utilisant ces principes et ces changements comme toile de fond, nous portons maintenant notre attention sur l'examen de la gestion des ressources humaines dans le service extérieur. L'étude débute avec une description de la façon d'envisager la gestion du personnel et souligne les différences entre ce système et celui qui existe dans le service intérieur. La section suivante donne un aperçu de la façon dont la communauté du service extérieur perçoit divers aspects de la gestion du personnel et souligne leurs griefs ainsi que leurs recommandations. En s'appuyant sur ces perceptions et sur une compréhension des problèmes, nous terminons en formulant certaines conclusions quant à l'orientation que devrait suivre, selon nous, le service extérieur en matière de gestion des ressources humaines.

La gestion du personnel dans le service extérieur

L'approche

Le pouvoir d'embaucher et d'affecter le personnel, tant dans la fonction publique intérieure que dans le service extérieur, est octroyé par l'entremise des budgets annuels en vertu desquels les années-personnes et les budgets de salaire sont affectés par le gouvernement, par l'entremise du Conseil du Trésor, aux différents ministères. Les ministères répartissent alors ces ressources dans l'ensemble de leur organisme et classifient les postes selon les tâches à remplir. Ces postes classifiés servent de base à l'embauchage — au cours du recrutement, on compare les candidats aux normes établies pour chaque poste. C'est là, toutefois, que les services intérieur et extérieur font divergence.

Cette divergence s'explique par deux besoins particuliers au service extérieur qui appellent plus de souplesse sur le plan du recrutement, de l'affectation et de la promotion des employés. Le premier est le déplacement annuel d'environ 700 employés (environ un tiers de l'effectif total) dans environ 120 lieux de travail au Canada et à l'étranger. Le deuxième est la nécessité d'offrir des promotions aux employés quel que soit l'endroit où ils travaillent. Dans le service extérieur permutant, ces besoins ont été comblés par l'adoption d'une technique administrative appelée «regroupement».

Normalement, dans la fonction publique non permutante, un employé accède à une catégorie en se présentant à un concours ou en remplissant les exigences d'un poste d'un groupe ou d'un niveau professionnel donné. Ce qui importe plus cependant, c'est que l'employé travaille à l'endroit où est situé le poste auquel il a été nommé. Lorsqu'un employé se déplace, c'est presque toujours parce qu'il a été jugé compétent et nommé à un autre poste, et a ainsi accédé à une nouvelle catégorie professionnelle qui correspond au nouveau poste.

La méthode de regroupement des postes et des employés diffère dans le service extérieur permutant. Aux fins de l'administration, on considère tous les postes permutants dans chaque groupe et à chaque niveau professionnel comme faisant partie collectivement d'un «regroupement»; il existe autant de regroupements de postes que de groupes professionnels et de niveaux à l'intérieur de ces groupes. Il existe également des regroupements d'employés formés de tous les employés qui sont actuellement classifiés dans un groupe ou à un niveau particulier. Les employés permutants reçoivent leur classification non pas en étant nommés à un poste, mais en étant nommés à un niveau particulier au sein d'un groupe professionnel — à la seule condition qu'il existe une vacance au sein du groupe professionnel ou du regroupement de niveau qui corresponde à la nomination. Conséquemment, en vertu de ce système, il n'est pas nécessaire que le lieu de travail de l'employé et le poste coïncident, chose qui n'est pas rare, et le poste occupé par un employé permutant peut souvent ne pas avoir de rapport avec les fonctions qu'il remplit.

L'avantage d'un système de regroupement est que l'on peut procéder à des affectations selon les besoins du système même si la catégorie personnelle d'un employé ne correspond pas à la catégorie du poste qui doit être comblé, en autant qu'il existe une vacance au niveau et dans le groupe appropriés quelque part dans le système. En théorie, l'employé est nommé au poste vacant, mais en fait, il peut se présenter à un poste de l'autre côté du globe. Le système permet une souplesse administrative mais entraîne également d'autres conséquences.

Entre autres, le service extérieur permutant est, sur le plan de la carrière, un système fermé. Les promotions et les affectations ne dépendent pas, comme dans la fonction publique intérieure, de l'initiative de l'employé. Les employés permutants ne sollicitent pas des postes et ne disputent aucun concours en vue d'une nomination qui permettraient un passage à un niveau de classification supérieur. Les promotions au service extérieur s'effectuent plutôt en fonction des vacances au sein des divers regroupements de catégories et de niveaux professionnels. Une nomination résulte du besoin de combler une vacance à un certain poste mais ne s'accompagne pas nécessairement d'une promotion (et en fait ne peut l'être si le regroupement ne compte aucune avance). Il arrive souvent, donc, que des postes soient comblés par des employés appartenant à une catégorie inférieure ou supérieure.

Les promotions au service extérieur ne sont donc possibles que lorsque la direction juge que un ou plusieurs regroupements comptent suffisamment de vacances pour justifier un réexamen, une appréciation et des promotions. Lorsque cela se produit, tous les employés permutants faisant partie du niveau (et parfois des niveaux) immédiatement inférieur au niveau en cause sont automatiquement considérés pour une promotion. Ils n'ont pas à faire de

demande ou à entreprendre d'autres démarches. La direction peut évaluer le rendement des employés et leur accorder une promotion indépendamment de leur lieu de travail ou de l'endroit où s'est produit la vacance; on peut accorder des promotions sans muter ou sans réaffecter l'employé.

Le système de regroupement cherche donc à parer la difficulté d'administrer un système où l'avancement dépend des mutations et des réaffectations. De plus, puisque l'on ne retient pas la candidature des employés ou de tout autre candidat ne faisant pas partie du service, l'organisation professionnelle interne du service extérieur est véritablement «fermée». L'autre conséquence d'un mode d'organisation professionnelle fermée est que, dans presque tous les cas, on ne peut y accéder qu'aux niveaux les plus subalternes — quelles que soient les qualités du candidat ou son expérience de travail antérieure. L'accession par voie latérale à des niveaux plus élevés perturberait le système des promotions.

Le système mis au point pour répondre aux besoins en gestion du personnel du service extérieur permutant de carrière comporte plusieurs avantages. Les responsables du personnel jouissent de la souplesse dont ils doivent disposer pour combler des postes et accorder les promotions qui s'imposent sans provoquer les perturbations physiques et administratives qui se produiraient s'ils utilisaient le système de promotion et d'affectation en usage dans le reste de la fonction publique. Habituellement, on examine annuellement le dossier de chaque employé en vue d'une promotion sans qu'il ait à solliciter un poste ou à se présenter à un concours. Un tel système impose en même temps aux responsables du personnel des responsabilités qui diffèrent de celles des responsables du personnel de la fonction publique intérieure. S'ils ne s'acquittent pas de ces responsabilités, les avantages du système peuvent facilement se transformer en désavantages. C'est malheureusement ce qui, dans une certaine mesure, s'est produit dans le service extérieur.

Ces difficultés se manifestent dans plusieurs domaines de la gestion du personnel — les promotions et l'avancement professionnel, la formation et le perfectionnement professionnels ainsi que le recrutement. Puisqu'il s'agit là d'éléments de base de tout système de gestion du personnel et qu'ils sont particulièrement importants dans un système fermé comme celui du service extérieur de carrière, toute difficulté dans ces domaines peut entraîner des conséquences graves à la fois pour les employés et les employeurs. Nos données laissent entendre que les problèmes actuels contribuent à miner le principe de permutance qui distingue de façon fondamentale le service extérieur de la fonction publique intérieure.

Le système permutant de carrière est en vigueur depuis plus de 25 ans. Toutefois, au cours des dernières années, de nombreux employés — pour de multiples raisons — ont manifesté une résistance progressive à accepter des postes à l'étranger. Nous avons examiné de près le système de permutance ainsi que son équivalent dans d'autres services extérieurs. Nous avons recueilli l'opinion des gestionnaires du système, de ses utilisateurs ainsi que de ses employés. Nous avons conclu que, bien que la permutance doive continuer de servir de base à la gestion des ressources humaines dans le service extérieur et que l'on doive continuer d'offrir — et même accroître — la possibilité de poursuivre une carrière distincte dans le service extérieur, il est nécessaire de formuler de nouvelles orientations en matière de gestion du personnel afin de

vaincre les faiblesses du système actuel. Si l'on ne procède pas à ces modifications, le service extérieur ne pourra offrir ni la satisfaction d'emploi, ni la promotion professionnelle recherchées et méritées par les employés, ni la qualité des services qu'on attend de lui. Un service extérieur qui ne réussit pas à fournir l'un ne pourra presque certainement pas fournir l'autre.

L'avancement professionnel

Le système de promotion et d'avancement professionnel dans le service extérieur résulte du regroupement administratifs des employés et des postes. Tel que nous l'avons souligné, tandis que les postes dans la fonction publique intérieure sont comblés par la voie d'un concours suivi habituellement de la promotion d'un des candidats, les nominations et les promotions au service extérieur résultent de deux processus différents. Les vacances dans les missions sont comblées au fur et à mesure qu'elles se produisent, mais la classification personnelle du nouveau titulaire ne doit pas nécessairement concorder avec le poste ouvert en autant qu'il existe une vacance dans la catégorie et au niveau appropriés du regroupement.

Les promotions, qui sont tout à fait indépendantes du processus de nomination, sont l'œuvre de comités de promotion constitués par la direction lorsqu'elle juge que le nombre de vacances dans un regroupement donné justifie des promotions. Normalement, les comités de promotion se réunissent annuellement bien qu'ils puissent se réunir moins souvent si les possibilités de promotion sont restreintes. Dans l'intervalle, on accorde une rémunération de suppléance aux employés permutants (sauf les agents du service extérieur) qui occupent des postes de niveau plus élevé que leur classification personnelle.

Les comités de promotion jugent de la capacité de l'employé à remplir les fonctions de niveau supérieur et classent les employés aux fins de promotion uniquement en fonction d'appréciations rédigées annuellement (ou plus tôt si l'employé ou le surveillant est muté) par les surveillants. Toutefois, avant que l'on ne confie les appréciations aux comités de promotion, elles sont examinées par des Comités d'examen des appréciations (CEA) afin de s'assurer qu'elles soient adéquates, complètes et cohérentes. Ces comités tentent également de s'assurer que les appréciations sont justes et cohérentes en encourageant l'utilisation de normes constantes pour l'évaluation des groupes et des niveaux professionnels et en renvoyant les cas d'incohérence aux surveillants. Toutefois, les comités n'ont pas à juger si l'employé est prêt à être promu et ne peuvent aucunement modifier les rapports d'appréciation. De plus, les comités formulent des recommandations quant à la rémunération fondées sur le rendement pour les agents du service extérieur et suggèrent aux responsables du personnel intéressés des programmes de formation ou des affectations dans le cadre du perfectionnement professionnel.

L'avancement professionnel des agents: L'activité du service extérieur a beaucoup augmenté au début des années 1970. En conséquence, on a embauché un nombre comparativement élevé d'agents de niveau FS-1 (perfectionnement) et créé plusieurs possibilités de promotions pour les agents de tous les niveaux du service permutant — une situation semblable à celle qui a régné dans la fonction publique intérieure à la même époque. Toutefois, depuis 1975, le

nombre d'agents en fonction a diminué; l'austérité a eu le même effet qu'ailleurs dans la fonction publique. Actuellement, l'accession au groupe d'agents du service extérieur (FS) et les promotions à l'intérieur du groupe résultent principalement de l'érosion des effectifs. Les postes aux niveaux inférieurs ne seront libérés que si les employés sont promus à des niveaux supérieurs et les ouvertures aux niveaux supérieurs ne sont susceptibles de se créer que si les employés démissionnent ou prennent leur retraite — et, puisqu'il y a quelques années, on a promu plusieurs agents relativement jeunes, le taux d'érosion des effectifs est relativement bas. La création de nouveaux postes est rare. Il en résulte un phénomène de «compression»—trop de gens se disputent trop peu de postes.

Cette situation risque de durer jusqu'à ce que le gouvernement prenne des décisions ou entreprenne des démarches pour mettre en place de nouveaux programmes ou élargir les programmes existants, et en autant que ces décisions ou ces démarches autorisent l'embauchage de nouveaux employés afin de permettre leur réalisation. Mais si le groupe FS n'accroît pas ses effectifs, les possibilités d'avancement iront en diminuant. Des agents relativement jeunes, promus à des postes de cadre intermédiaire durant la période de croissance, conserveront leur poste, et le nombre peu élevé de démissions et de retraites anticipées ne fera qu'ajouter au problème. On note déjà qu'au ministère des Affaires extérieures, où plus de 50% des agents du niveau FS-1 et 60% des agents du niveau FS-2 ont atteint le salaire limite, la compression est responsable du nombre croissant de démissions à ces niveaux.

On doit souligner toutefois que les perspectives de carrière pour les FS sont aussi bonnes, sinon meilleures, que celles dans le service intérieur. Le service extérieur offre l'occasion d'accéder à un des 119 postes de chef de mission ainsi qu'à de nombreux postes de direction à Ottawa. Il existe également 11 postes de FS-5, l'équivalent des postes de SX-4 au service intérieur, qui, compte tenu du système fermé, ne sont accessibles qu'à un nombre relativement limité d'agents et sont comblés presque exclusivement de l'intérieur. Finalement, les occasions sont nombreuses pour les agents qui désirent chercher ailleurs dans la fonction publique.

L'avancement professionnel du personnel de soutien administratif: On retrouve les mêmes problèmes dans les catégories professionnelles du personnel de soutien administratif que dans celles des agents — le nombre total des employés de soutien a atteint son maximum en 1976, et la politique gouvernementale de réduction de croissance a créé des problèmes de compression semblables à ceux qui affligent la catégorie des agents. Sauf dans le cas du groupe de secrétariat (SCY) dont l'expansion et la contraction suit de près le groupe FS, plusieurs autres facteurs ont influencé le nombre d'employés dans les quatre autres groupes de soutien. Le groupe des commis aux écritures et aux règlements (CR) a continué de croître jusqu'en 1978 en partie à cause d'une décision de créer des postes de «directeur de bureau» de niveau CR suite à la consolidation, en 1973, de la catégorie des agents administratifs (AS) permutants au groupe FS. De la même façon, la recréation d'une catégorie AS permutante a entraîné la contraction du groupe CR en 1979-1980. Le groupe des communications (CM) a atteint son maximum en 1974; depuis, les progrès techniques ont entraîné sa décroissance. D'autre part, l'adoption d'appareils de

communication plus perfectionnés a nécessité l'embauchage d'un plus grand nombre de techniciens (EL). La réduction du personnel de sécurité (GS-PRC) résulte d'une décision de principe voulant que plusieurs postes ne nécessitent pas la présence d'un personnel de sécurité canadien 24 heures par jour. On nomme plutôt un seul directeur de la sécurité chargé de surveiller un dispositif de sécurité plus technique.

À l'avenir, l'accession à ces catégories professionnelles dépendra donc, comme dans le cas du groupe des agents, des ouvertures créées par l'érosion des effectifs. Le taux d'érosion des effectifs est toutefois peu élevé dans toutes les catégories de soutien, sauf celles des SCY 1 et 2. En dehors de ces groupes, l'embauchage sera faible et les promotions peu nombreuses. Les employés de soutien doivent également faire face au problème de l'inadmissibilité aux augmentations salariales une fois qu'ils ont atteint le salaire maximum dans leur catégorie. Étant donné que le plafond chez les employés de soutien est beaucoup plus bas que dans le cas des agents et que les postes d'agent sont à peu près inaccessibles aux employés de soutien, de nombreux employés compétents faisant partie de ces groupes se rendent compte qu'ils sont bloqués.

Le cheminement professionnel

Dans un système fermé comme celui du service extérieur, la planification des carrières et le cheminement professionnel sont essentiels au bien-être de l'organisation et sont, en fait, d'une importance capitale pour la gestion des ressources humaines — qui représentent, après tout, l'actif le plus important du service extérieur. Lorsque le recrutement des employés s'effectue uniquement aux niveaux subalternes, le perfectionnement professionnel est la seule façon de favoriser le développement des capacités qui permettront de répondre aux besoins actuels et futurs de l'organisation en préparant les employés à accepter des responsabilités de plus en plus importantes. Le système fermé comporte d'autres conséquences pour les responsables du personnel. Ils doivent réussir à maintenir un niveau élevé de motivation et de production chez les employés sans l'aide des stimulants «naturels» présents dans un système ouvert et concurrentiel. Étant donné que «l'avancement» ou «le progrès» des employés du service extérieur dépendent en grande partie des systèmes de promotion et d'affectation, la direction du service extérieur doit être plus attentive au perfectionnement professionnel de ses employés qu'on ne l'est dans la fonction publique intérieure. Cette exigence revêt une importance particulière à cause de la nature permutante des postes qui, à toutes fins utiles, empêche les employés de solliciter d'autres emplois lorsqu'ils sont à l'étranger pour des périodes prolongées.

Plusieurs facteurs peuvent influencer la planification des carrières et le perfectionnement professionnel dans le service extérieur. Le *processus d'affectation* est le principal instrument du perfectionnement professionnel; il est essentiel à la planification des carrières. La liste des facteurs qui entrent en jeu dans le choix de l'employé qui convient à un poste donné illustre bien la complexité du processus: les exigences opérationnelles, l'expérience scolaire, les compétences professionnelles, la formation spécialisée et l'aptitude à s'acquitter

des tâches appartenant à l'emploi; les compétences linguistiques, l'équité (la répartition des affectations entre les missions plus ou moins populaires et entre les postes au pays et à l'étranger), l'opinion des chefs de service et des chefs de mission; les préférences personnelles, le cheminement de la carrière, les facteurs personnels (la taille de la famille, les logements disponibles, les exigences scolaires) et les questions de sécurité. Bien que le processus d'affectation fasse partie intégrante du cheminement de la carrière, il arrive souvent que les affectations soient incompatibles avec ce dernier. L'exigence de combler un poste avec l'employé le plus compétent l'emporte souvent sur d'autres considérations.

Un autre élément capital du perfectionnement professionnel est la *formation* qui, lorsque exploitée correctement, peut à la fois améliorer le fonctionnement du service et rehausser le moral des employés. La formation, qu'elle soit de base (c'est-à-dire qu'elle enseigne à l'employé à exécuter les tâches d'un nouvel emploi) ou de perfectionnement (c'est-à-dire qu'elle prépare l'employé dans l'éventualité où il acceptera de nouvelles responsabilités) peut contribuer à assurer l'utilisation optimale des ressources humaines existantes ainsi qu'à développer et à cultiver ces ressources.

La troisième méthode de gestion et de promotion du perfectionnement professionnel dont dispose le service extérieur, en plus du processus d'affectation et de la formation professionnelle, est celle des *mutations temporaires* à d'autres ministères ou agences gouvernementales, aux gouvernements provinciaux ou à leurs organismes, aux universités ou dans le secteur privé. Cette méthode, appelée détachement, est parfois utilisée de pair avec des échanges de personnel avec d'autres organismes. Le détachement de fonctionnaires au service extérieur donne l'occasion aux agents d'autres ministères ou secteurs d'acquérir une connaissance et une compréhension plus profondes de la politique et des opérations étrangères du Canada. Par la même occasion, les détachements mettent à la disposition du service extérieur des compétences pouvant combler des besoins à court terme qui ne peuvent être satisfaits à même les ressources du service. Le détachement d'agents du service extérieur à d'autres organismes leur permet d'acquérir de nouvelles compétences ou des connaissances spécialisées, d'observer et de comprendre les activités opérationnelles et décisionnelles d'organismes qui participent à l'élaboration de la politique étrangère du Canada et de se retirer temporairement du service extérieur.

Toutefois, à l'heure actuelle, il ne semble pas exister de système adéquat qui permette de planifier la carrière, d'identifier les forces et les faiblesses des employés du service extérieur, d'assurer que l'on s'occupe de profiter de ces forces et de corriger ces faiblesses ou d'offrir une formation et un ordre d'affectation rationnel qui permettent non seulement de développer les possibilités de chaque employé mais qui assurent également que le service aura à sa disposition des ressources humaines en nombre et en qualité suffisantes pour atteindre ses objectifs en tant qu'organisme. La direction ne communique pas aux employés l'impression que le système est exploité de façon planifiée ou logique ou qu'elle ne fait autre chose que réagir aux crises du moment plutôt que planifier en fonction des besoins à long terme de l'organisme et des individus qui en font partie.

La gestion du personnel: perspectives des membres du service extérieur

Il ressort de façon très évidente des présentations faites à la Commission et des enquêtes menées au pays et à l'étranger qu'il existe un mécontentement par rapport à différents aspects de la gestion des ressources humaines. Les employés du service extérieur, particulièrement le personnel administratif, sont manifestement inquiets et insatisfaits de leur carrière, de leurs perspectives et de la façon dont la direction du personnel au service extérieur s'occupe de ces questions.

Les données recueillies laissent entrevoir l'importance du mécontentement. Les réponses au questionnaire indiquent que peu d'employés considèrent que les perspectives de promotion sont bonnes et que la grande majorité croit que la planification des carrières au sein du service extérieur laisse à désirer. Dans les feuilles détachables annexées au questionnaire, environ 50% des agents du service extérieur et 80% du personnel de soutien administratif ont exprimé leur mécontentement relativement à un élément de la gestion du personnel. Ces griefs portaient sur le manque de promotions, l'absence de planification des carrières, le système d'appréciation, l'insuffisance des possibilités de perfectionnement professionnel, le processus d'affectation et le recrutement. Parmi les 15 sources de mécontentement les plus souvent mentionnées par le personnel de soutien administratif, 7 ont rapport à un aspect ou l'autre de la gestion des ressources humaines. Plus de 60% des mémoires présentés par les agents de programme et 70% de ceux présentés par le personnel de soutien soulignent des problèmes de personnel. L'enquête téléphonique menée auprès des anciens membres du service extérieur démontre que la cause principale des démissions est le mécontentement par rapport à la gestion du personnel. Plus de la moitié du personnel de soutien administratif et un cinquième des agents de programme ont mentionné des problèmes de personnel comme source de mécontentement dans leur carrière. En réponse à une question leur demandant ce qui pourrait motiver leur départ du service extérieur, 44% du personnel administratif et 33% des agents de programme ont souligné les modalités et les méthodes d'administration du personnel.

La préoccupation première de ceux qui ont exprimé une opinion sur la gestion des ressources humaines a trait aux promotions et à la planification des carrières. Une phrase résume bien les commentaires relatifs aux promotions: «Il est plus facile d'entrer au ciel que d'obtenir une promotion aux Affaires extérieures». En ce qui a trait à la planification des carrières, plusieurs expriment l'opinion que si elle existe, ce n'est que de nom. Les employés, particulièrement les employés de soutien administratif, résument leur mécontentement dans des remarques telles que «la planification des carrières est plutôt risible». Toutefois, chaque aspect de la gestion du personnel a suscité plusieurs griefs et inspiré plusieurs recommandations. L'enquête suivante illustre la nature et l'importance du mécontentement en ce qui a trait à la gestion du personnel.

L'avancement professionnel: les promotions

Les membres de la communauté du service extérieur sont très mécontents des perspectives de promotion. Plusieurs d'entre eux croient que leur avance-

ment professionnel est bloqué, que les possibilités de promotion seront encore plus rares à l'avenir et que le système de classification nuit à leur progrès. Comme on l'exprime dans un mémoire, «la possibilité d'avancement est presque nulle».

Cette façon de voir se manifeste clairement dans les sources de nos données. Sur les feuilles détachables, où l'on a demandé aux employés d'indiquer 3 causes de mécontentement relatives aux conditions dans le service extérieur, 1 agent du service extérieur sur 4 mentionne l'avancement professionnel. La proportion passe à 1 sur 3 chez les agents ayant de 4 à 10 années d'expérience. Pareillement, un tiers des anciens agents du service que nous avons interrogés déclarent qu'ils ont quitté le service extérieur à cause du manque de possibilités de promotion. Trente-huit pour cent des agents qui ont répondu au questionnaire croient que leur taux de promotion a été lent; près de 60% jugent que leurs perspectives de promotion sont «mauvaises». Les possibilités de promotion et d'avancement professionnel sont des sources encore plus vives de mécontentement chez le personnel de soutien administratif. Trente quatre pour cent d'entre eux mentionnent le peu de promotion parmi les causes de mécontentement; la proportion saute à 64% chez les employés ayant plus de 20 années de service. Dans les questionnaires, 67% expriment l'opinion que leur rythme de promotion a été lent et 72% d'entre eux croient que leurs perspectives de promotion sont médiocres. Parmi les anciens employés de soutien ayant plus de 5 ans d'ancienneté que nous avons interviewés, 8 sur 10 ont indiqué qu'ils avaient démissionné du service extérieur à cause du manque de possibilités de promotion.

Une autre opinion répandue chez les employés du service extérieur est que les employés de la fonction publique intérieure et des autres organismes sont promus beaucoup plus rapidement. Le questionnaire démontre que 70% des agents du service extérieur ainsi que 80% des employés de soutien administratif croient que le rythme des promotions dans le service extérieur est plus lent que dans les ministères intérieurs. Le personnel administratif exprime une préoccupation connexe, celle que le personnel non permutant aux Affaires extérieures progresse plus rapidement que ceux qui «s'éreintent au diable vert».

En plus des recommandations générales voulant que l'on offre «plus de possibilités de promotion» et «de meilleures perspectives de carrière à tous les niveaux et dans tous les domaines», on souligne le besoin d'un nouveau système de classification, des promotions automatiques et l'élimination des mauvais éléments ainsi que la retraite anticipée afin de créer des ouvertures aux niveaux supérieurs. Les membres du personnel de soutien administratif ont également suggéré, comme moyen d'alléger leurs problèmes de carrière, la possibilité de se déplacer d'une catégorie à l'autre. Les employés qui acceptent l'inévitabilité de la lenteur du processus de promotion mettent l'accent sur le besoin d'une rémunération plus généreuse et de meilleures possibilités de promotion ou d'enrichissement de la carrière comme un moyen de soulager les frustrations.

L'avancement professionnel: les appréciations

Compte tenu des frustrations causées par les possibilités limitées de promotion et la lenteur du processus, il n'est pas surprenant que le système d'appréciation engendre le mécontentement. La question a continuellement été

soulignée dans les interviews avec les employés et la direction du service extérieur ainsi que dans leurs mémoires.

On formule plusieurs critiques précises à l'égard du régime d'appréciation. On le décrit comme un processus long, exigeant beaucoup de temps et d'efforts, mais dont quelques rares promotions sont le seul résultat. De l'avis d'un agent du service extérieur, «au point où nous en sommes, les précisions et les justifications qu'on nous impose ont transformé le processus en cauchemar annuel». Des évaluations favorables ont peu de signification dans une situation où de rares possibilités d'avancement s'offrent à un grand nombre de personnes au rendement satisfaisant. Un agent déclarait que «tout à fait satisfaisant égale aucune promotion». On est aussi d'avis que les talents de rédacteur de l'évaluateur sont souvent le facteur le plus important pour la promotion. Dans le même ordre d'idées, on reproche le manque d'uniformité dans l'application des normes lors du processus de promotion. La qualité du rendement d'une personne paraît dépendre de comment l'évaluateur la perçoit. D'autres agents sont d'avis que le régime d'évaluation n'accorde pas assez d'importance aux généralistes, qu'il est difficile d'être bien coté quand on est absorbé par les écritures de routine, et que ceux qui sont «prêts à faire des manœuvres, à exercer des pressions ou à s'insinuer dans les bonnes grâces des supérieurs, ceux qui jouissent d'alliés en politique, qui peuvent user d'influence et recourir à des amis sont ceux qui gravissent les échelons».

Le personnel de soutien administratif y ajoute ses préoccupations quant à la nature subjective du processus, quant à l'importance insuffisante accordée aux conditions de travail et quant au fait que les secrétaires ont souvent plusieurs patrons différents, de sorte qu'il ne se trouve pas une personne en particulier qui soit en mesure de les évaluer ou qui y ait un intérêt quelconque.

Les suggestions visant à modifier le régime d'évaluation touchent plusieurs domaines. Certains veulent un régime où les «éléments prometteurs» sont identifiés et promus en conséquence; d'autres croient qu'une plus grande reconnaissance de l'ancienneté devrait venir tempérer le principe du mérite. D'autres proposent d'accorder plus de poids à certains facteurs: le service à l'étranger, l'âge, les compétences de gestionnaire, etc. Dans le but de rendre le processus moins subjectif, on propose d'envoyer les équipes d'évaluateurs sur le terrain, de mettre sur pied un régime de concours ou de faire l'appréciation du personnel au siège du ministère.

Le cheminement professionnel: la planification

Parmi les employés du service extérieur qui ont répondu au questionnaire, ceux du personnel de soutien administratif, particulièrement, ont laissé voir beaucoup d'insatisfaction face à la planification des carrières. Quatre-vingts pour cent environ, des employés de cette catégorie croient que la gestion des carrières au service extérieur est insuffisante et que la planification des carrières est médiocre. Un pourcentage important d'agents du service extérieur (60%) est du même avis.

Les employés font état de l'absence d'un plan de carrière, de l'insuffisance d'orientation professionnelle durant la carrière, de l'approche ponctuelle des affectations ainsi que des carences des responsables de la gestion des ressources

humaines. Le personnel de soutien administratif est le plus critique. Certains disent: «Je ne sens pas que je fais carrière, simplement que j'ai un travail» et soutiennent «qu'il n'y a pas de planification de carrière pour le personnel aux écritures». Les agents du service extérieur parlent surtout du caractère arbitraire du processus d'affectation. Ils déplorent «l'approche plutôt ponctuelle du choix des affectations» et «le manque de réactions appropriées à des demandes raisonnables d'aide en matière de planification de carrière et d'expérience professionnelle». Le personnel de soutien administratif ainsi que celui de programme partagent l'opinion que l'approche de la gestion du personnel dans le service à l'étranger est «cynique». Les délégués commerciaux ne sont cependant pas de cet avis et sont en général satisfaits de la gestion du personnel au Service des délégués commerciaux.

Deux recommandations sont le plus présentes à l'esprit des employés. La première veut que l'on favorise davantage l'orientation professionnelle de l'individu. Soit qu'un agent d'affectation s'en charge ou qu'on fasse appel à un professionnel de la gestion du personnel qui connaîtrait l'employé et qui tracerait un plan de carrière. Une fois approuvé, ce plan serait réalisé au moyen d'affectations appropriées. En second lieu, on recommande d'améliorer le bureau du personnel en le dotant de «vrais professionnels de la gestion du personnel et non pas de copains de la même école». On pense que des spécialistes du personnel seraient meilleurs que des agents permutants — qui n'ont pas leur affectation en haute estime et qui attendent tout simplement la prochaine. D'autres, cependant, soutiennent le contraire, que le problème a été créé par le personnel non permutant qui ne comprend pas le problème. On s'entend pour demander une attitude plus sympathique envers la gestion du personnel.

Le cheminement professionnel: la formation

On relève plusieurs critiques à l'endroit des occasions de formation et des dispositions qui sont prises à cet égard au service extérieur. On estime, surtout parmi le personnel de soutien administratif, que les cours de formation contribuant à la carrière ainsi que la formation pour des postes spécifiques sont insuffisants. La quatrième recommandation qui se présente le plus fréquemment dans les feuilles détachables a trait à un meilleur perfectionnement professionnel. Près de 20% des secrétaires ont inscrit une recommandation à ce sujet.

On se plaint fréquemment du manque d'occasions de formation au travail administratif du ministère, de l'absence de cours visant à améliorer les compétences, et du trop petit nombre d'occasions de prendre des cours qui prépareraient des personnes à passer à d'autres catégories de postes. Le personnel de programme et d'administration croit aussi que l'employé soumis à la permittance est souvent laissé à lui-même dans des «situations de formation en cours d'emploi», que des programmes d'apprentissage des langues ne sont souvent pas disponibles dans le cas de personnes qui en ont besoin pour leur travail et que ces déficiences ont un effet négatif sur le rendement et la productivité.

Afin de corriger cette situation, on demande la mise sur pied d'un collègue ou d'un institut du service extérieur à l'intention du personnel de soutien administratif de même qu'à l'intention des agents. On a proposé par ailleurs

l'établissement d'un programme conjoint avec les universités menant à un diplôme. Ces cours prépareraient le personnel à des affectations ainsi qu'à des promotions dans de nouvelles catégories. Dans un autre ordre d'idées, on demande plus d'ouverture envers les congés d'études et les congés sans solde, et on demande des cours permanents de gestion et de techniques administratives ainsi que des cours de langue, de protocole et d'études canadiennes.

Le cheminement professionnel: les affectations

L'insatisfaction des agents et du personnel de soutien administratif face au processus d'affectation est manifeste, le personnel administratif étant le moins satisfait cependant. Cette insatisfaction provient du sentiment que les décisions sont prises sans consultation des employés et sans égard à leurs préférences manifestes. Les réponses apportées au questionnaire indiquent que 67% du personnel de soutien administratif croit que l'affectation à des postes néglige des facteurs touchant à la carrière; 57% des répondants croient qu'on se préoccupe peu des conditions de séjour; enfin 35% des répondants croient que l'on n'accorde pas suffisamment de place au contexte familial. Dans la même veine, le personnel de soutien administratif estime que le processus d'affectation fait partie des 10 sources d'insatisfaction les plus importantes que la vie dans le service extérieur représente. L'insatisfaction chez les agents est également manifeste, mais elle est moins répandue cependant et touche surtout au «manque de liens entre les aspirations de l'individu et les affectations». Si l'on compare avec le personnel administratif, seulement 38% des agents croient que l'on néglige des facteurs touchant à la carrière, 37% croient que les conditions de séjour sont oubliées et seulement 20% croient que le contexte familial n'est pas pris en considération.

Entre autres critiques, notons celle des agents voulant que les affectations ne soient pas toujours réparties équitablement. On a soulevé le cas des nominations politiques, des relations dans le monde de la politique et de la bureaucratie, de l'influence et de la personnalisation comme étant des facteurs s'interposant entre les agents de service extérieur ordinaires et les affectations intéressantes. On croit que la haute direction ou ses «éléments prometteurs» préférés se déplacent entre Ottawa, Londres, Paris et Washington, laissant les autres «travailler d'arrache-pied durant des années dans le tiers monde».

Les employés du service extérieur proposent que les affectations reflètent les talents, les désirs et les intérêts des individus, et que le régime fasse preuve de plus de flexibilité. Plusieurs souhaitent une plus grande communication entre les responsables de l'affectation et les employés, et demandent d'être avisés des mutations plus longtemps à l'avance. On propose d'accorder une attention spéciale aux préférences des employés lors du choix du lieu d'une affectation (au même moment, on avance que plus d'un refus par un employé devrait porter atteinte à sa carrière). On aimerait également que l'on propose des «offres globales», c'est-à-dire, la promesse d'une affectation intéressante à la suite d'une affectation difficile. On croit qu'un tel plan serait très facile à réaliser dans le cas du personnel de soutien administratif dont les fonctions sont vues comme étant semblables dans toutes les missions. Dans le même ordre d'idées, on recommande que les affectations difficiles soient partagées plus équitablement, car on «doit pouvoir compter équilibrer les avantages et les inconvénients».

Le cheminement professionnel: les mouvements entre ministères, les mutations latérales et les détachements

L'opportunité d'ouvrir le service extérieur aux membres de la fonction publique intérieure et celle de faciliter le mouvement des employés du service extérieur au service intérieur a suscité divers commentaires.

La plupart des agents du service extérieur appuient le principe d'une carrière distincte, connaissant des affectations successives à l'intérieur du service où chaque personne débute au même niveau, ayant sa part de missions plus ou moins difficiles et accédant ensuite à des postes de direction. On critique beaucoup l'entrée au service par voie latérale. On croit que des arrivants par voie latérale bloqueraient des couloirs d'avancement et accaparaient des postes attrayants, laissant les affectations indésirables au personnel du service extérieur, et que ce processus est injuste et «très déprimant pour ceux qui sont entrés au service en passant par la voie traditionnelle à très forte concurrence. Les arrivants par voie latérale émoussent le désir de servir son pays dans une mission difficile et entraînent à la ruine le professionnalisme du service extérieur.» Malgré les quelques commentaires en faveur de «la sortie par voie latérale» et ceux prônant des mutations plus faciles vers la fonction publique intérieure afin de contrebalancer toute arrivée par voie latérale, les agents du service extérieur croient qu'ils éprouveraient des difficultés lors de concours internes, sauf peut-être dans le cas des titulaires de postes supérieurs. En général, le personnel de soutien administratif souhaite beaucoup plus de mouvement entre la fonction publique intérieure et le service extérieur.

On se montre moins hostile envers les détachements. Plusieurs agents du service extérieur croient que des agents aux affectations uniques, surtout ceux qui possèdent une compétence technique, rehaussent le service extérieur. Ils croient aussi que les détachements vers d'autres ministères ou l'industrie privée sont une excellente source d'expérience pour les agents du service extérieur et représentent un moyen de s'écarter temporairement du régime de permutation. D'autre part, on estime que des agents du service extérieur pourraient s'acquitter de plusieurs tâches qui sont présentement assignées à du personnel détaché si on leur en donnait l'occasion. On croit aussi que le personnel détaché, tout comme les arrivants par voie latérale, s'accapare souvent des affectations attrayantes dans des postes de classe «A» et laisse les missions difficiles au service extérieur.

Les recommandations touchent principalement trois domaines. Les agents du service extérieur désirent que le professionnalisme du service extérieur soit réaffirmé et souhaitent être protégés de ce qu'ils redoutent, c'est-à-dire, la possibilité d'une arrivée massive de candidats par voie latérale. Dans le même temps, ils souhaitent voir moins de résistance aux détachements de la part de la direction du service extérieur et plus de flexibilité au sujet de l'éloignement temporaire du régime de permutation. Le personnel administratif et celui des programmes appuient tous deux le concept d'une entrée plus facile au service intérieur dans le cas de ceux qui ont décidé de quitter le service extérieur.

Le recrutement

On a peu parlé du recrutement dans les mémoires et dans les feuilles détachables. On trouve cependant certaines recommandations touchant le

recrutement. Entre autres, on propose que les traitements des FS-1 reflètent l'expérience de travail, que tous les agents du service extérieur entrent dans la même filière, que les équipes de recrutement comptent plus de femmes, que les ministères s'assurent que leurs méthodes d'embauchage permettent une représentation suffisante de la mosaïque canadienne, que l'on exige des candidats des connaissances de base en «études canadiennes» et qu'on recherche encore plus le candidat qui veut se donner à sa carrière.

On appelle «année de perfectionnement» l'année qui suit le recrutement. Des nouveaux venus au ministère des Affaires extérieures et d'autres personnes ont exprimé des critiques envers la façon dont cette année est utilisée et ont proposé des améliorations. (L'année de formation pour les nouveaux délégués commerciaux au ministère de l'Industrie et du Commerce est bien vue en général.) On soutient que tous les candidats devraient suivre un programme de formation uniformisé qui comprendrait des stages dans une direction géographique, dans une direction administrative et dans une direction fonctionnelle ainsi qu'une affectation temporaire à l'étranger et une affectation croisée à un autre ministère. On recommande la reprise de la tournée pancanadienne ainsi que la mise sur pied de colloques d'orientation plus pratiques, qui se donneraient surtout au début de l'année de perfectionnement. On estime que la qualité de l'encadrement accordé au nouvel employé laisse à désirer. On plaide vigoureusement en faveur de nouvelles occasions de poursuivre l'étude des langues officielles et l'étude de langues étrangères. En somme, on croit que l'année de perfectionnement prépare mal à des carrières dans le service extérieur.

Un groupe d'employés du service extérieur

Une proposition de réforme importante du régime de gestion des ressources humaines au service extérieur voudrait qu'un «groupe d'employés du service extérieur» soit créé. Présenté sous divers dehors et formulé de plusieurs façons différentes, le concept jouit de beaucoup d'appui chez le personnel de soutien administratif, qui le range parmi ses 10 recommandations les plus fréquentes dans les feuilles détachables. Les employés de secrétariat y sont particulièrement favorables.

D'après ces tenants, la mise sur pied d'un groupe d'employés du service extérieur procurerait plusieurs avantages. Elle assurerait l'intégration verticale de toutes les catégories d'emploi, permettant ainsi de débiter au bas de l'échelle et de faire carrière jusqu'aux échelons supérieurs, au lieu de recourir aux distinctions artificielles de catégories d'emploi faites dans la classification de la fonction publique intérieure. Un groupe unifié éliminerait la cloison artificielle qui existe entre les agents et le personnel de soutien. Faciliter l'accès aux rangs des agents pour le personnel de soutien administratif faisant preuve de talent et de motivation ouvrirait de nouvelles perspectives de carrière et viendrait régler plusieurs des problèmes de moral provenant d'une hiérarchie des carrières bloquée. Enfin, on soutient qu'une classification distincte à l'intention des employés du service extérieur ferait mieux reconnaître aux organismes centraux à Ottawa la nature particulière de la gestion du personnel au service extérieur.

Conclusions

1. Notre conclusion principale s'impose à nous. La gestion du personnel au service extérieur a été gravement sous-évaluée et on doit lui porter beaucoup plus d'attention à l'avenir. Le commentaire fait par la Commission Glassco voulant que les diverses fonctions de gestion du personnel «exigent des personnes ayant des aptitudes spéciales et qui occupent leur poste assez longtemps pour que l'infrastructure du ministère puisse fonctionner comme il faut» est tout aussi valable aujourd'hui qu'il l'était en 1963. Le besoin de posséder des «aptitudes spéciales» et «d'occuper le poste assez longtemps» sous-entend que les services de gestion du personnel devrait être dotés de professionnels de la gestion du personnel. Parallèlement, cependant, les exigences en gestion du personnel au service extérieur appellent la participation d'agents possédant une connaissance concrète et directe des conditions de vie et de travail à l'étranger. On pourrait satisfaire ces besoins, l'un de gestion permanente et professionnelle et l'autre d'expérience pratique à l'étranger, en instituant des programmes de «jumelage» dans les services administratifs au siège du ministère. Par exemple, si le cadre supérieur responsable d'une fonction en particulier est un non-permutant, son adjoint devrait alors provenir du service permutant et vice versa. Ceci contribuerait à établir une meilleure continuité dans toutes les fonctions administratives tout en introduisant l'élément essentiel de la connaissance directe des conditions de travail au service extérieur. Nous devons insister sur le fait que les fonctions administratives permanentes du ministère ne peuvent être bien acquittées par du personnel permutant qui a été peu formé ou qui fait preuve de peu d'intérêt à leur égard. L'avertissement de Glassco contre le fait «de voir l'organisation centrale envahie par des agents du service diplomatique mal préparés pour les tâches administratives qu'on leur confie» demeure valable.

2. La consolidation créera de nouvelles pressions sur la fonction de gestion du personnel au ministère des Affaires extérieures. Si le ministère veut réussir à s'acquitter de ses tâches dans le domaine de la gestion des personnes, il devra y consacrer des ressources professionnelles importantes et s'attaquer aux très graves problèmes qui se reflètent dans les points de vue des employés sur le régime actuel. Bien que certains de ces points de vue peuvent trouver leur source dans l'incompréhension ou dans les intérêts personnels, on ne peut les ignorer parce qu'ils dénotent un manque de confiance profond dans l'intégrité et dans l'efficacité du régime. Il semble évident que le régime doive être substantiellement modifié et raffermi si on veut répondre aux préoccupations des employés.

3. Un domaine de la gestion du personnel échappe au contrôle du ministère — celui du régime de négociation collective et de l'organisation actuelle des unités de négociations. Le mode de vie imposé par la permutance crée un lien entre les personnes en poste. C'est le cœur de leur vie de travail, mais ce n'est pas reconnu par les structures de négociation collective actuelles. On nous a affirmé qu'une seule unité de négociation représenterait mieux la réalité du service extérieur. Nous sommes portés à être d'accord, non pas parce que nous croyons que les employés seraient nécessairement mieux représentés, mais parce que nous sommes convaincus que l'existence d'une seule unité de

négociation obligerait la direction à se centrer davantage sur les problèmes rencontrés dans le travail à l'étranger. Nous croyons également que le moral s'en trouverait amélioré. La modification des dispositions actuelles en matière de négociation collective présente plusieurs difficultés et exige des réadaptations; néanmoins, il est du meilleur intérêt des employés que la direction, les unités de négociation et les organismes centraux étudient la possibilité d'établir une catégorie d'employés du service extérieur ou un groupe de négociation collective distinct. Cependant, tout geste posé dans ce but ne devrait pas servir à isoler le service extérieur du service intérieur plus que ce n'est le cas aujourd'hui ni à ériger de nouvelles barrières entre eux.

4. On devrait utiliser une approche différente envers certaines fonctions particulières de gestion du personnel. Bien que nous hésitions à tirer des conclusions précises au sujet de ces fonctions, il est utile d'indiquer la direction à prendre.

Le recrutement

5. Dans le passé, le recrutement a connu soit des années de vaches grasses soit des années de vaches maigres. On devrait insister davantage à l'avenir, surtout au sein d'un service extérieur consolidé, sur l'obtention d'un niveau de dotation constant. Pour ce faire, la planification devra être meilleure que celle du passé; la collaboration entre les organismes centraux et le ministère sera décisive. Le maintien de niveaux de recrutement assez constants est un facteur important dans le but de rendre une carrière au service extérieur viable et attrayante. Il sera également de plus en plus nécessaire de mettre au point des profils de candidats en accord avec les exigences de la charge de travail opérationnelle et avec la mise au point de «filières» au service extérieur. Le recrutement des agents a presque toujours été fait dans les universités; on devrait réexaminer cette approche. Étant donné le rôle opérationnel que le service extérieur doit jouer, la résistance actuelle à l'entrée par voie latérale de candidats à des postes supérieurs peut avoir l'effet de priver le service des compétences dont il a besoin.

6. Quant au personnel de soutien administratif, la pratique voulant que même du personnel d'expérience débute toujours au bas de l'échelle au service extérieur est une pratique qui engendre l'insatisfaction et qui nuit au moral quand des personnes s'acquittent de tâches pour lesquelles elles sont surqualifiées.

La planification de la carrière, la formation et le perfectionnement

7. La planification de la carrière et le perfectionnement dans le service extérieur sont souvent rendus difficiles par les exigences d'un régime de permutance et par la pression constante que les postes à combler représentent: ces deux facteurs s'unissent pour saborder les plans de carrière. Il continuera d'en être ainsi à moins que les affectations ne soient déterminées conformément à des règles qui accordent de la valeur aux besoins de perfectionnement. Ceci porte à croire en la nécessité d'un «profil de carrière» qui s'appliquerait de manière générale à de grands ensembles d'employés du service extérieur — par

exemple, un profil de carrière à l'intention des agents et un profil à l'intention du personnel administratif de soutien. Les affectations individuelles des agents ou du personnel de soutien devraient alors être confrontées au profil de carrière afin de juger de leur concordance. Cette démarche accorderait beaucoup de flexibilité lors d'affectations individuelles tout en assurant, dans une certaine mesure, la satisfaction des besoins globaux du service.

8. Le profil de carrière des agents pourrait comprendre un certain nombre «d'ensembles» représentant l'expérience qui devrait faire partie du profil de perfectionnement de la plupart des agents. C'est ce qui se passe actuellement en théorie — mais ce n'est pas assez constant ou efficace. Il n'y a pas de démarche générale de bien établie qui comprenne les besoins en formation ou le besoin d'expérience auprès de ministères intérieurs. Dans trop de cas, le «profil» relève plus du hasard que de priorités et de besoins établis.

La formation devrait être une des composantes du profil de carrière; un agent affecté à un programme de formation recevrait ainsi une affectation équivalente à un envoi en mission pour sa carrière. Les tâches durant la formation pourraient varier en accord avec les besoins du service et avec ceux de l'individu. Il pourrait s'agir de détachements à des ministères intérieurs afin d'acquérir des compétences ou de l'expérience; d'affectations à des programmes de formation du secteur public ou privé au Canada ou à l'étranger; ou encore d'affectations au sein de la fonction publique mais à l'extérieur de la filière opérationnelle du service extérieur — à un organisme central ou à un groupe d'élaboration de politiques par exemple.

9. Quant au personnel de soutien administratif, les profils de carrière pourraient offrir un éventail semblable d'options pour la formation: les programmes de perfectionnement professionnel devraient comprendre des stages dans des ministères ou des agences au Canada ainsi que des programmes de formation orientés vers la profession et la gestion. La mobilité du personnel de soutien administratif vers les ministères au pays sera probablement plus facile à réaliser que la mobilité des agents. La procédure habituelle de concours à la fonction publique créera une gamme d'ouvertures, et on trouvera plusieurs affectations dans des postes administratifs auprès du ministère qu'on pourrait et qu'on devrait utiliser afin de permettre aux membres du personnel de soutien administratif d'acquérir de la compétence dans des domaines qui contribueront à leur avancement professionnel. L'un des buts premiers de cette démarche devrait être l'acquisition d'un noyau solide d'administrateurs au service extérieur. Le personnel de soutien administratif doit pouvoir rejoindre les rangs des agents, et l'administration offre une route logique à suivre.

Des affectations croisées entre filières pour les agents et des affectations croisées entre diverses fonctions dans le cas du personnel de soutien administratif devraient constituer des ensembles dans le profil de la carrière. L'expérience acquise en mission pourrait constituer d'autres ensembles. Les affectations en mission offrent plusieurs occasions de prendre de l'expérience, le tout suivant les caractéristiques propres de la mission comme, par exemple, sa taille, la nature des relations qu'on y entretient et les activités qui s'y déroulent, le degré de difficulté, etc.

10. Il n'y a pas lieu de suivre le profil de carrière aveuglément; il devrait plutôt être un outil servant à identifier les champs de compétence et à les améliorer, et un moyen de jauger l'expérience requise afin de répondre aux besoins du service; ce plan devrait être ajusté, autant qu'il est possible, aux intérêts des individus. Il n'est rien de plus qu'un schéma qui devrait indiquer la forme qu'une carrière au service extérieur devrait revêtir et sa direction générale.

11. Les plans de carrière pour les individus sont très différents. Peu d'organismes sont en mesure de dresser des plans de carrières spécifiques pour chaque employé — trop de facteurs entrent en ligne de compte et ne laissent pas suffisamment de place aux besoins légitimes de l'organisme. On devrait dresser des plans de carrière détaillés et identifiés à un individu seulement dans le cas de personnes, qu'ils s'agisse d'agents ou de membres du personnel de soutien administratif, dont les possibilités exceptionnelles laissent présager une montée vers des postes supérieurs. Pour la majorité des employés, le mieux que l'on puisse attendre du régime est qu'il accorde des affectations relativement constantes et logiques compte tenu de critères géographiques, de fonctions ou de filières ainsi que des occasions suffisantes de poursuivre leurs intérêts et de parfaire leurs compétences.

12. Le besoin d'orientation deviendra encore plus important qu'il ne l'est maintenant dans un service extérieur consolidé. On doit faire connaître au personnel à tous les niveaux le mode d'organisation au siège du ministère et dans les missions ainsi que la nature et les responsabilités qui incombent aux programmes opérationnels, de même que les responsabilités du ministère pour chaque domaine de politique. On devrait instituer un programme obligatoire de familiarisation avec ces données afin de combler ce besoin.

13. Si le perfectionnement professionnel doit avoir un sens, les besoins des individus devront être satisfaits au moyen d'un processus de formation et d'affectation soigneusement planifié. La politique d'affectation devra aller au delà des simples vœux pieux par rapport au souci de perfectionnement si l'on espère en retirer quelque assurance que le service disposera des niveaux de compétence requis quand il en aura besoin. Dans un service extérieur de carrière, la direction doit assumer sa responsabilité de faire en sorte que les personnes aient accès à la formation et à l'expérience de travail qui sont essentielles à leur perfectionnement professionnel et à la progression de leur carrière. L'offre d'un programme de perfectionnement professionnel dans le service extérieur a des implications budgétaires. Il est essentiel qu'on identifie ces coûts, qu'on leur assigne un niveau de priorité approprié et que les organismes centraux et le ministère travaillent de concert afin d'en arriver à un programme qui rencontre tous les besoins identifiés ici.

14. La preuve est faite que la compétence administrative, en tant qu'élément du perfectionnement de la carrière, a été gravement sous-évaluée au service extérieur, malgré son importance dans la gestion d'un service permutant. Dans le cadre de la formation et du perfectionnement du personnel de soutien administratif, on devrait se concentrer sur l'établissement d'une hiérarchie de promotion claire vers les rangs d'agents au ministère. Il y aura bien sûr une

place pour des employés de talent pour qui le mode de vie permutant a perdu son attrait afin qu'ils jouent des rôles de plus en plus utiles dans les sections du ministère qui ne sont pas soumises à la permutance. Des affectations de ce genre, si elles ne constituent pas un «ensemble» à l'intérieur du profil de carrière, devraient au moins représenter une option lorsque l'on quitte le régime de permutance.

Les promotions

15. Les promotions semblent destinées à continuer de se faire au ralenti à tous les niveaux du service extérieur. C'est là une des réalités de la vie que le service extérieur doit assumer et reconnaître ouvertement afin que ceux qui débutent au service ne soient pas induits en erreur. On ne possède pas actuellement les moyens appropriés de s'attaquer au problème soulevé par les rares occasions de promotion et par les attentes élevées créées au moment de l'embauchage. On pourrait utiliser divers mécanismes afin de réduire les attentes ou de régler l'afflux de candidats vers les quelques promotions susceptibles d'être disponibles à chaque année. Des dispositions relatives au temps de service minimum à un niveau, à l'usage d'examens de qualification ou de compétence, à la mise sur pied de programmes de formation obligatoires sont toutes des moyens que l'on devrait étudier et pour lesquels on pourrait créer des programmes utiles. Ces approches visent, bien sûr, à réduire les attentes et à retarder la progression, mais c'est une arme à deux tranchants. Il y a peu de doute qu'une plus longue expérience rehausse souvent la contribution que les personnes peuvent faire. Une progression salariale fondée sur l'ancienneté et sur le succès lors du programme de qualification ou de formation pourrait offrir un stimulant et compenserait partiellement la progression plutôt lente de la carrière.

Les appréciations

16. Aucun processus d'évaluation, aussi complexe soit-il, ne peut échapper au fait qu'il constitue un jugement par un particulier ou un groupe sur une autre personne. C'est vrai dans toute organisation, y compris au service extérieur.

D'autres difficultés surgissent, cependant, quand le processus d'évaluation s'attaque à trop de problèmes à la fois. Les cadres doivent faire l'évaluation du rendement, et le faire en pensant aux ajustements de traitement; ce processus devrait être fondé sur l'évaluation des résultats par rapport à des attentes sur lesquelles le gestionnaire et l'employé se sont entendus au préalable. Au service extérieur, cependant, le même processus sert à la fois à évaluer les chances de promotion et à déterminer les besoins de formation et de perfectionnement. Il est évident qu'il faut bien distinguer entre l'appréciation du *rendement* et l'*évaluation de la carrière*. Le cycle devrait être différent et les formulaires distincts; le degré, le niveau et le genre d'échanges entre le gestionnaire et l'employé devraient différer.

17. Les évaluations de la carrière devraient traiter des chances de promotion d'un employé et de ses besoins de formation ou de perfectionnement. Les responsables au siège du ministère devront jouer un rôle relativement plus actif

dans ce processus; les conseillers en orientation professionnelle et les gestionnaires, plutôt que les chefs de service, auront un rôle important à jouer. D'autre part, les appréciations du rendement sont manifestement de la compétence des chefs de service, et le personnel au siège du ministère ne devrait pas y être impliqué directement.

L'orientation professionnelle

18. L'orientation et la gestion professionnelles de la carrière de tous les employés sont une des premières exigences d'un service de carrière. Pour satisfaire cette exigence, cependant, il faut recourir à un niveau de continuité et de professionnalisme qui a peu de chances de se développer s'il tombe sous la compétence exclusive d'employés soumis à la permutation. Cependant, cette fonction doit également être acquittée par quelqu'un disposant d'une connaissance concrète et directe des conditions de vie à l'étranger. Nous en avons discuté plutôt, une façon de combler ces besoins est de s'assurer que le cadre supérieur responsable de cette fonction et son adjoint ne proviennent pas tous deux soit d'un secteur permutant, soit d'un secteur non permutant du service.

Les détachements

19. Si la carrière au service extérieur devait englober des affectations à des ministères intérieurs ou des programmes officiels de formation, il en résulterait une demande de ressources humaines qui serait excessive si on devait la combler uniquement avec l'actuel personnel du service extérieur. Heureusement, cela n'est ni nécessaire ni souhaitable. On aura l'occasion de détacher des employés de la fonction publique au pays afin de combler des postes libres au service extérieur; on a résisté à cette tendance dans le passé — et cette résistance a contribué au peu d'affinité entre les deux secteurs, ce qui n'est ni utile ni productif. Le processus de sélection des employés détachés provenant des deux côtés est bien sûr l'élément qui déterminera le succès du programme. La Commission de la Fonction publique pourrait, et devrait peut-être, jouer le rôle de courtier lors de ces échanges. Elle pourrait aussi jouer le rôle essentiel de s'assurer que l'individu n'est pas oublié ou négligé dans ce processus. Même en utilisant les détachements de cette façon, on aura encore besoin de ressources additionnelles afin de combler les postes d'employés envoyés en formation. Le ministère se devra d'identifier les dépenses à encourir et de les inclure dans ses prévisions budgétaires à l'intention du Conseil du Trésor.

Dans le passé, on s'est demandé au service extérieur si les détachements pourraient éventuellement signifier la perte d'employés de grand talent pour le service. Il n'y a pas à en douter, cela est vrai. C'est là cependant un risque normal pour tout organisme important et conforme au fait que nous connaissons une seule fonction publique ayant une composante au pays et une à l'étranger.

La crainte que des fonctionnaires au pays ne s'intéresseraient qu'aux affectations «meilleures», est une source d'inquiétude supplémentaire. Cependant, c'est la valeur accordée aux affectations à l'étranger par la Commission de la Fonction publique et par les ministères au pays qui dira s'il s'agit d'un obstacle

important. Ces affectations ont une valeur de formation pour le fonctionnaire du pays et on doit la reconnaître. C'est le motif qui nous a poussés à souhaiter que la Commission de la Fonction publique prenne une part active dans le programme de détachements. La valeur de formation ou de perfectionnement du détachement — et non pas le lieu de l'affectation — est le facteur clef et c'est une réalité que le personnel de la fonction publique intérieure et celui du service extérieur devront reconnaître.

LA GESTION DU SERVICE EXTÉRIEUR

Introduction

Point n'est besoin de démontrer que la gestion du service extérieur et celle de son personnel ont été un échec: il y a fragmentation des pouvoirs et des responsabilités de gestion, à Ottawa et dans les missions, ainsi qu'un manque de confiance et un certain antagonisme entre les différents éléments du service extérieur qui font que le service est moins efficace. Dans l'ensemble du service, on dénote une certaine confusion vis-à-vis du rôle et des fonctions, une certaine incertitude au sujet des carrières, ainsi qu'un manque de souplesse et une mesquinerie dans l'administration qui sape le moral et l'esprit de corps du personnel. À Ottawa et, dans une certaine mesure, dans les missions, on semble plus préoccupé par les procédures et la routine interne que par les opérations elles-mêmes, ce qui a pour effet d'obscurcir les buts et les objectifs et de contrarier la politique.

La mauvaise gestion du service extérieur n'est pas tant imputable aux individus qu'au système lui-même. La gestion ne se fait pas en vase clos mais à l'intérieur d'une structure institutionnelle et organisationnelle à laquelle la gestion doit s'adapter et s'appliquer. Cette structure limite et, dans une certaine mesure, définit les buts poursuivis par la gestion ainsi que les domaines où elle doit s'appliquer. Dans le service extérieur pourtant, les corrélations institutionnelles ne sont pas bien définies, comprises et acceptées. La confusion qui en résulte au sujet des questions fondamentales d'organisation et d'autorité ainsi qu'au sujet de la responsabilité et de l'imputabilité continue d'être la cause des maux dont souffre la gestion et de faire l'objet de débats toujours renouvelés.

Ces problèmes ne sont pas nouveaux, mais ils sont tenaces, ayant résisté jusqu'à présent à toutes les solutions qui ont été proposées. La Commission

royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco, 1963) abordait, sous la rubrique «Secteurs particuliers de l'Administration», le domaine du ministère des Affaires extérieures et, dans une moindre mesure, celui du service extérieur. Selon le rapport Glassco, «le rythme accéléré des affaires internationales exerce des fortes pressions sur un organisme conçu, à l'origine, pour un train plus modéré et doté d'une administration moins articulée». Ce commentaire ainsi que plusieurs autres remarques du rapport Glassco sont aussi valables aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a 18 ans. Bien entendu, l'usage de certains termes a évolué au fil des ans. Par exemple, le sens du terme «administration» est moins étendu qu'il ne l'était auparavant et désigne plus précisément les méthodes et modalités visant à mettre en œuvre un plan, un programme ou une opération. De même, le terme «gestion» qui était très rarement appliqué au secteur public dans les années 1950 et au début des années 1960, ne relève plus désormais de la notion générale «d'administration publique»; il porte plutôt désormais sur l'exercice de responsabilité générale de planification, d'organisation, de direction et de contrôle des activités d'une entreprise, qu'elle soit publique ou privée. Pourtant, indépendamment de cette évolution du langage, la plus grande partie des observations de la Commission Glassco reste, 18 ans après, très proche des nôtres.

Les années qui se sont écoulées depuis la Commission Glassco n'ont pas été de tout repos pour la fonction publique. Elles ont été caractérisées par les corrélations économiques et politiques, sur les plans national et international, beaucoup plus complexes et subtiles, et par de très nombreuses modifications des régimes bureaucratiques, de l'organisation et de la gestion. L'introduction des négociations collectives, du bilinguisme, et de la rationalisation des choix budgétaires, l'arrivée des ordinateurs aux appétits insatiables ainsi que exigeant toutes sortes de données, à l'exception de celles dont on disposait dans l'immédiat, ont accentué la prise de décision collégiale par les ministres ainsi que sur le système de comités du cabinet, faisant prendre conscience de plus en plus que même les ressources des gouvernements avaient une limite. Toutes ces innovations qui ont eu lieu dans les années 1960 ont contribué à mettre l'accent sur le processus et le fonctionnement de la gestion ainsi que sur l'élaboration de meilleurs systèmes de répartition des ressources, de définition des priorités et de création de base de données fiables sur lesquelles on pourrait s'appuyer lors de la prise de décisions. Dans le service extérieur, les inquiétudes permanentes que suscitaient ces problèmes ont entraîné la mise sur pied d'un groupe d'étude, dirigé par S. D. Pierce, dont le mandat consistait, entre autres, à définir «le degré maximum d'intégration correspondant à une optimisation des résultats atteints par les objectifs gouvernementaux et à l'utilisation la plus efficiente des ressources».

Le groupe d'étude a présenté son rapport en 1970. Ce rapport faisait remarquer, entre autres, que la responsabilité des opérations du gouvernement à l'étranger était fragmentée; qu'il n'y avait pas de système de gestion global, à Ottawa ou à l'extérieur du pays, permettant de coordonner et de planifier les activités à l'étranger, ni de présenter aux missions des objectifs clairement définis et des programmes approuvés; que le chef de mission ne disposait pas d'une responsabilité de direction ni du pouvoir nécessaires à la direction des opérations entreprises par sa mission; qu'il n'y avait pas de programme

approprié d'initiation des agents du service extérieur aux méthodes de gestion modernes. Le groupe d'étude a résumé ces observations de la manière suivante:

«Ces lacunes sont dues principalement à l'absence de tout système moderne et global de gestion proposant des méthodes pratiques pouvant servir à la coordination du processus d'élaboration des politiques, à la prévision des besoins, à la planification et à la coordination des programmes, ainsi qu'à la gestion du personnel, des finances, des biens et de l'équipement.»

Nous pouvons faire nôtres pratiquement tous les points importants signalés par Pierce et reprendre à coup sûr la déclaration générale citée plus haut. Les résultats et conclusions auxquels nous avons abouti ne diffèrent pas beaucoup de ceux de Pierce. Et l'on peut d'ailleurs poursuivre le parallèle. En 1970, l'intégration du service extérieur servait de plan théorique de base au groupe d'étude de Pierce; en 1981, la consolidation du service extérieur sert de plan théorique de base à notre Commission.

Pierce envisageait que l'intégration pourrait se faire de deux manières différentes: la première consistait à accorder à un seul ministère la responsabilité de la mise en œuvre d'un système global de gestion contrôlant les opérations, à Ottawa comme à l'étranger, ce ministère étant chargé de gérer le programme composé d'activités à l'étranger ainsi que le service extérieur unifié; la deuxième hypothèse consistait à consolider uniquement les services de soutien. Le groupe d'étude préférait la première proposition, précisant que la consolidation des services de soutien présenterait probablement certains avantages qui se traduiraient par une plus grande rentabilité et une plus grande efficacité dans les missions, mais que cela ne suffirait pas pour régler le problème principal, en l'occurrence la nécessité de disposer d'un système moderne, global et méthodique de gestion des opérations à l'étranger. Le groupe d'étude entrevoyait également des difficultés d'application en raison de l'absence probable d'un énoncé clair des priorités des missions.

Malgré ces réserves et les observations faites auparavant par la Commission Glassco relativement au ministère des Affaires extérieures, c'est la deuxième proposition qui a été acceptée et mise en œuvre. L'ensemble du personnel de soutien a été regroupé sous l'égide du ministère des Affaires extérieures, et un Comité interministériel sur les relations extérieures (CIRE) a été créé. Le CIRE, que présidait le ministère des Affaires extérieures, a tenté d'aplanir les différences entre les ministères et d'élaborer des plans et des programmes par pays permettant d'obtenir une certaine cohérence au niveau de la planification et des opérations. Mais, comme l'avait prévu Pierce, le CIRE a été incapable de fournir au service extérieur un système global et systématique de gestion des opérations à l'étranger. Vers la fin des années 1970, l'enthousiasme du début s'était estompé et la carrière du CIRE était, à toutes fins pratiques, achevée. En revanche, les problèmes du service extérieur étaient toujours là, aggravés par le temps.

Indépendamment des problèmes qui lui étaient propres, le service extérieur ne pouvait réellement échapper aux problèmes qui touchaient la gestion de la fonction publique en général, et ces problèmes étaient de taille. En 1976, le Vérificateur général s'est vivement inquiété du fait que l'on risquait de

perdre le contrôle financier des activités du gouvernement. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) faisait, dans le rapport qu'elle a présenté en 1979, le commentaire suivant:

« . . . nous ne pouvons accepter que les priorités et objectifs puissent continuer d'être définis sans que l'on ait au préalable pris totalement conscience des conséquences financières de leur réalisation. »

Les messages étaient clairs et déterminés et appelaient à l'action immédiatement. Le mot d'ordre était le changement. Au centre, la structure de comités du cabinet était adaptée pour produire des décisions plus rationnelles en matière de politiques et d'affectation des ressources dans des vastes secteurs de politiques; des plafonds de dépenses (enveloppes budgétaires) ont été définis pour les différents secteurs de politiques, en fonction du comité des politiques du cabinet dont ils relevaient; des comités «parallèles» ont été mis sur pied à l'échelon du sous-ministre pour seconder les comités des ministres. Les ministères, y compris le ministère des Affaires extérieures, ont reçu de l'aide du nouveau bureau du Contrôleur général, grâce à une série d'enquêtes «PPCG» (Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion). Pour le service extérieur, la boucle était bouclée: la Commission Glassco avait cédé le pas à la Commission Lambert, l'intégration à la consolidation, le CIRE à un comité parallèle, et un groupe d'études (Pierce) à une Commission royale (McDougall). On peut dire que le service extérieur a connu des changements, mais très peu d'améliorations; les problèmes essentiels restent pratiquement les mêmes que ceux qui ont été identifiés par Glassco et Pierce. Il est grand temps de les résoudre.

Analyse

Avons-nous besoin d'un service extérieur?

La Commission a reçu et étudié certaines suggestions selon lesquelles les problèmes seraient résolus si le service extérieur devenait autonome, c'est-à-dire indépendant de la fonction publique nationale, de ses règlements et de ses contraintes. En revanche, d'autres commentaires indiquaient qu'il n'était pas utile de disposer d'un service extérieur de carrière, car ses fonctions pourraient être assumées par de simples fonctionnaires affectés à l'étranger. C'est pourquoi nous nous sommes demandé si nous avons besoin d'un service extérieur. Pour répondre brièvement à cette question, nous ne choisissons pas un «oui» franc, mais plutôt un «oui, mais».

Si nous répondons par l'affirmative, nous émettons toutefois certaines réserves en raison du caractère particulier du service extérieur par rapport à la fonction publique en général. Une trop grande séparation entre ces deux domaines tend à isoler le service extérieur des réalités et des tendances nationales, lui faisant perdre ainsi sa pertinence et son caractère de représentation du Canada; une trop faible séparation, en revanche, risque de se faire aux dépens du professionnalisme, entraînant une érosion de la tradition d'excellence au service extérieur qui a déjà trop souffert de la division au sein de la direction.

La raison d'être essentielle du service extérieur ne découle pas de sa participation à l'établissement de la politique étrangère, mais du rôle qu'il joue dans les activités à l'étranger et les relations internationales. En dernière analyse, l'orientation de la politique étrangère est essentiellement politique; son contenu est de plus en plus défini par plusieurs ministères et continuera d'être mis au point de cette manière, étant souvent moins influencé par le contexte étranger que par les réalités nationales. L'élaboration d'une politique étrangère est un processus horizontal ou «fonctionnel», avec participation des ministères «opérationnels», y compris le service extérieur, chacun ayant ses intérêts et ses compétences.

Pour ce qui est du service extérieur, ses compétences, qui sont étroitement liées aux opérations à l'étranger, soit aux activités «opérationnelles» ou quotidiennes des postes et missions à l'étranger, sont composées des connaissances et des aptitudes nécessaires à l'administration des relations bilatérales et multilatérales du Canada. C'est dans ces compétences que puise le service extérieur pour participer à l'élaboration des politiques, des stratégies et des tactiques; Ces compétences sont le propre du diplomate et constituent la raison d'être essentielle d'un service extérieur professionnel.

Le gouvernement a continuellement besoin de ces compétences en matière de relations internationales, de gestion des activités à l'étranger et de prestation de programmes, ainsi que pour disposer d'un apport professionnel fiable lors de l'élaboration des politiques. Le meilleur moyen de répondre à ce besoin du gouvernement consiste à encourager des carrières au service extérieur d'une durée et d'une variété suffisamment grandes pour être raisonnablement assuré de l'acquisition des aptitudes et connaissances nécessaires pour lui fournir l'apport professionnel voulu.

L'intégration et ses malheurs

Il était inévitable que le ministère des Affaires extérieures soit le point central d'un service extérieur intégré. Dès le départ, le ministère des Affaires extérieures et le «service diplomatique» se trouvaient au premier rang. Indépendamment de l'intérêt que le Canada accordait à tel ou tel pays, l'ambassade ou le haut commissariat était le point de contact officiel pour obtenir des informations; pour la bureaucratie, l'accès et le contrôle des informations est synonyme de pouvoir. À l'étranger, les avantages, privilèges et conventions de la fonction diplomatique renforçaient la suprématie du service diplomatique; au Canada, la responsabilité et le privilège de conseiller le gouvernement soit sur les questions de relations internationales et de politiques étrangères, soit sur l'ensemble des intérêts canadiens, assuraient généralement au ministère l'influence et le pouvoir dont il avait besoin pour préserver sa suprématie.

Le ministère et le service diplomatique ont épousé cette réalité et se sont structurés en conséquence. Le ministère et le service, qui étaient d'importance moyenne, orientés vers les politiques et bâtis autour d'un noyau de fonctionnaires réellement exceptionnels, dont les compétences en matière de politique et de diplomatie inspiraient la loyauté et servaient d'exemples à tous, reposaient plus sur le haut niveau de compétence et de travail de ces fonctionnaires que sur un rôle, un processus ou un système clairement définis. À coup sûr, le ministère ignorait singulièrement qu'en raison de sa suprématie et de l'augmentation des

intérêts du Canada à l'étranger, en nombre et en complexité, il allait devoir diriger les opérations à l'étranger et le service extérieur. Singulièrement mal préparé pour un rôle qu'il ne voulait ni ne souhaitait consciemment, et qu'il n'a d'ailleurs pas encore accepté totalement, le ministère était, par sa structure, son organisation, ses intérêts et son inclination, un ministère «fonctionnel». De plus en plus, il a dû jouer un rôle «opérationnel».

Le passage d'un rôle fonctionnel à un rôle opérationnel ne se fait ni facilement, ni automatiquement, d'autant plus qu'on s'est peu soucié de donner aux Affaires extérieures l'orientation, le pouvoir et l'aide dont il avait besoin, et dont il appert qu'il a toujours besoin, pour réussir cette transition. Le choix de l'intégration a renforcé et accéléré la transformation du ministère fonctionnel qu'était le ministère des Affaires extérieures en un organisme opérationnel, sans que cela se traduise par une amélioration notable de sa capacité de s'acquitter du rôle de gestion qu'il se voyait conférer. Glassco nous avait prévenus des faiblesses et du manque de continuité dans les fonctions fondamentales d'administration et de soutien du ministère, de la connaissance superficielle des autres ministères et de leurs programmes, des dangers pour le service de devenir trop centré sur lui-même et des difficultés qui découleraient de la gestion d'un système de permutation. Si les organismes centraux avaient mieux tenu compte de ces avertissements, ils auraient à coup sûr accordé plus d'importance au renforcement des structures de gestion et de l'organisation du ministère avant de procéder à l'intégration, afin de lui donner une meilleure emprise sur son évolution et, très probablement, de donner une meilleure perception, aussi bien au ministère qu'aux organismes centraux, de la nature et de la définition du service extérieur, de ses relations avec le service intérieur et de la définition des frais généraux propres à son fonctionnement. La plupart de ces questions sont restées sans réponse et, pourtant, elles sont essentielles à la gestion du service extérieur.

La consolidation: est-ce la bonne réponse?

Dans la mesure où la consolidation confie la responsabilité de gestion des opérations à l'étranger et de gestion du personnel à une même entité, soit le ministère des Affaires extérieures, elle est une étape encourageante et nécessaire pour le développement d'une approche cohérente de la gestion. Mais il ne s'agit là que d'une première étape dont le résultat est, d'ailleurs, incertain. Le fait de ne pas avoir placé le Service des délégués commerciaux entièrement sous le même pouvoir de gestion que les autres éléments du service extérieur constitue une anomalie qui pourrait finalement embrouiller et contrecarrer les efforts entrepris pour établir les lignes bien définies de pouvoir, de direction et d'imputabilité qui manquent au service extérieur. L'incertitude du résultat est aggravée par la nature de l'accord signé entre l'ACDI et les Affaires extérieures (avec l'approbation des organismes centraux). Cet accord contient suffisamment d'ambiguïté pour brouiller les pouvoirs opérationnels, s'opposer à l'imputabilité et contrarier ce qui semblait être des orientations et des intentions politiques claires. Le fait même qu'il a été jugé nécessaire de conclure un accord de ce type entre un ministère et un organisme faisant rapport à un seul ministre et que les deux principaux organismes centraux, en l'occurrence le

Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'aient également signé, montre de manière éloquent que les pouvoirs de gestion du service extérieur sont divisés entre plusieurs entités internes ou externes.

Plus grave encore est l'incapacité du projet de consolidation d'apporter une solution réelle aux difficultés pratiques entraînées par le passage du ministère des Affaires extérieures, d'une fonction horizontale axée sur les politiques, à la pleine acceptation de son rôle de gestionnaire des opérations à l'étranger et du service extérieur lui-même, c'est-à-dire du personnel impliqué dans ces opérations. Si l'on en croit le mémoire qu'il a présenté à la Commission, le ministère des Affaires extérieures ne semble pas encore avoir pris conscience de la responsabilité opérationnelle qui lui incombe dans un service extérieur consolidé; il semble en effet que le ministère reste préoccupé par les politiques, consacrant son énergie et son attention sur ses activités à Ottawa, et non pas sur les missions à l'étranger et leur gestion. Aucune orientation précise du processus de consolidation n'a été fournie, ni par les organismes centraux, ni par le ministère des Affaires extérieures, et aucune attention sérieuse n'a été accordée à des points fondamentaux comme la détermination précise dans le budget des frais généraux qu'entraîne le maintien de missions à l'étranger et la prestation des services nécessaires au personnel de ces missions. Si le budget n'offre pas beaucoup plus de précision, il sera pratiquement impossible de prendre des décisions rationnelles pour choisir entre plusieurs programmes concurrentiels, pour établir et justifier les besoins légitimes du service extérieur et pour obtenir du Conseil du Trésor l'octroi de certaines ressources. La nature imprécise et vague de l'administration centrale d'Ottawa se traduira probablement par un climat de confusion, de contrariété et d'inefficacité dans les missions et dans la mise en œuvre des programmes, ne faisant qu'accentuer les problèmes déjà graves relatifs au moral du personnel.

La consolidation reconnaît partiellement la nécessité de disposer d'une gestion plus unifiée, responsable et cohérente du service extérieur, mais elle s'oppose par principe à accorder aux délégués commerciaux subalternes des pouvoirs et des dispositifs de contrôle en matière de gestion des Affaires extérieures. Par ailleurs, au niveau de l'exécution, l'accord conclu entre l'ACDI et les Affaires extérieures semble augmenter encore plus la confusion qui règne au sujet du contrôle opérationnel et de l'imputabilité. La consolidation entraîne une erreur encore plus fondamentale lorsqu'elle omet de tenir compte, en termes d'organisation et de structure, des difficultés réelles et prévisibles que les Affaires extérieures sont susceptibles de rencontrer en tentant de passer d'un rôle fonctionnel à un rôle opérationnel. En outre, aucune disposition n'a été prise en vue de résoudre les différends inévitables au sujet des ressources et des priorités, qui se produiront lorsque les Affaires extérieures tenteront d'exécuter des programmes pour le compte d'autres ministères. Les décisions de principe de ces ministères pourront d'ailleurs se traduire, si les dispositifs centraux de prise de décisions ne sont pas mis au point avec précision, par une surcharge du service extérieur qui a déjà du mal à définir son rôle et à envisager sereinement son avenir. En dernière analyse, le succès ou l'échec de la consolidation ne dépend pas tant des Affaires extérieures et du service extérieur que des organismes centraux, en particulier du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui doivent veiller à ce que

l'organisation, la structure et les ressources nécessaires soient en place et que la séparation de l'élaboration des politiques et des opérations rendent possible une définition claire de la structure des pouvoirs et des responsabilités. Le processus de consolidation progresse dans la bonne direction, mais les organismes centraux et les Affaires extérieures doivent lui accorder une attention plus soutenue et mieux adaptée qu'actuellement.

La nature du service extérieur

Le service extérieur ne répond à aucune définition précise et à aucune entité organisationnelle distincte. Il existe néanmoins un groupe permanent de fonctionnaires qui, indépendamment de la loyauté envers le ministère dont ils relèvent, considèrent qu'ils font partie du service extérieur et qui ont, au fil des ans, acquis une fierté tout à fait justifiée de leur rôle et de leurs réalisations. Si ces fonctionnaires sont restés fidèles au poste, la confiance et la fierté qui les caractérisaient ont, depuis, considérablement diminué.

Telle est la conclusion contrariante mais inévitable qui ressort des entrevues que la Commission a eu avec des employés et leurs conjoints dans 55 missions différentes, conclusion qui est confirmée, malheureusement sans aucune équivoque, par les réponses au questionnaire de la Commission. L'image que l'on a du service extérieur est celle d'un service qui sombre dans la mesquinerie pour l'administration du personnel, du matériel et des avantages sociaux; un service où les problèmes mineurs ou capitaux sont rarement résolus sur place mais trop souvent soumis au jugement d'Ottawa, ce qui est un processus lent, impersonnel et onéreux; d'un service où les différences hiérarchiques et légitimes de postes et de privilèges ont été exagérées et déformées au point de produire une catégorie assez importante de «citoyens de seconde classe», une stratification professionnelle et sociale, d'autant plus nocive pour le moral du personnel, qu'elle est non représentative de la société canadienne; d'un service qui paraît trop souvent insensible aux pressions et aux bouleversements qu'il impose aux familles; d'un service où la promotion est ralentie et le perfectionnement inconnu; et enfin, d'un service où le sens des valeurs et la fierté ont été bafoués par une gestion trop fragmentée pour être efficace.

Ce tableau n'est pas encourageant et il n'est pas surprenant qu'il ait donné naissance à une population d'employés dont on peut dire qu'elle est, jusqu'à un certain point, démoralisée, méfiante et contrariée mais, heureusement, cela n'est pas le cas de tous. On peut encore compter sur un certain degré de dévouement personnel et de foi vis-à-vis de la vocation du service extérieur et du rôle qu'il peut jouer dans la promotion des intérêts du Canada à l'étranger. Cet état d'esprit est très important pour toute organisation, mais en particulier pour le service extérieur.

Par sa nature même, le service extérieur est plus directement mêlé à l'existence de ses employés et des personnes qui sont à leur charge et a une plus grande influence sur ceux-ci, que ce n'est généralement le cas dans la fonction publique intérieure. Avec 119 missions à l'étranger, il est impossible d'éviter d'importants déplacements de personnel. Or, ces déplacements sont source de dépenses et de perturbations pour le service comme pour les particuliers et leur famille. Aux problèmes d'adaptation aux différents milieux sociaux, culturels,

économiques, politiques et scolaires viennent parfois s'ajouter des problèmes liés à la langue, au climat ou à la position géographique. Il n'y a aucune cohérence dans les normes, la disponibilité et les coûts de services essentiels comme les soins de santé et l'éducation. On ne peut s'attendre à trouver à l'étranger une infrastructure sociale fonctionnelle et au pays, l'infrastructure canadienne ne peut pas toujours s'adapter au manque de continuité de la carrière au service extérieur de manière aussi simple et aussi facile qu'on le voudrait. On peut avoir des difficultés, et cela arrive souvent, à se réinsérer dans le régime scolaire et dans les régimes d'assurance santé canadiens; on peut avoir des difficultés à régler, depuis l'étranger, les questions d'hypothèques, d'assurance, de crédit et les transactions relatives aux placements, sans mentionner les problèmes fiscaux. Il y a toute une foule de perturbations liées à la vie familiale et aux problèmes logistiques des déplacements, de l'entreposage et de l'expédition des effets personnels.

Les membres du service extérieur sont directement touchés par un grand nombre, sinon par l'ensemble, de ces problèmes, mais cela les affecte plus sur le plan personnel que sur le plan professionnel. Voilà qui contraste considérablement avec ce qui se produit pour les fonctionnaires en poste au Canada. Les problèmes que rencontrent les membres du service extérieur traduisent le degré de dépendance des individus et des familles vis-à-vis de la capacité du «système» de leur fournir la stabilité, l'appui et les structures qui s'imposent pour atténuer les perturbations qu'entraîne la permutance.

Lorsque le «système» fait défaut, comme c'est le cas actuellement, la baisse de la confiance et du moral qui en résulte se répercute également sur la vie professionnelle. Les problèmes sont d'ordre administratif, mais il incombe à la direction de veiller à ce qu'on puisse disposer d'un système efficace administré par des gens motivés qui possèdent l'information appropriée. Le système a échoué en raison de la mauvaise gestion dont il faisait l'objet et pas seulement pour des raisons de mauvaise administration, ce qui aurait été, en quelque sorte, un moindre mal. Le système a souffert, et souffre encore, d'une mauvaise administration, mais cela n'est qu'un symptôme, la cause réelle du mal étant la mauvaise gestion.

Les problèmes de gestion

Dans le meilleur des cas, et les circonstances qui prévalent actuellement sont loin d'être idéales, l'organisation d'opérations à l'étranger est une entreprise onéreuse et délicate. Le Canada dispose de 119 missions à l'étranger. Ce chiffre n'a rien de cabalistique ni de logique et, d'ailleurs, bien que la détermination du nombre et de l'emplacement de nos missions à l'étranger soit une démarche fondamentale, il semble que le choix entre les différentes possibilités d'organisation des missions et des services à l'étranger n'ait pas été fait en fonction de critères rationnels. Par ailleurs, rien ne semble indiquer que les notions de frais généraux de base essentiels aux opérations à l'étranger ou l'obligation de définir des coûts normalisés aient été comprises ou acceptées de manière précise ou appropriée. L'administration d'un service extérieur, qui consiste à affecter et entretenir du personnel à l'étranger, entraîne obligatoirement un certain nombre de frais généraux. Or ces frais généraux ne sont nulle

part mentionnés de manière précise. C'est pourquoi les éléments fondamentaux qui affectent matériellement le bien-être et le moral des personnes qui servent les intérêts canadiens à l'étranger sont laissés au hasard.

À Ottawa, étant donné que la gestion des opérations à l'étranger est fragmentée, et en l'absence d'un «gestionnaire» unique et identifiable qui assumerait la responsabilité des opérations à l'étranger ou du service extérieur, on ne devrait peut-être pas s'étonner du manque de cohérence en matière de planification ni de l'absence dans les budgets de détails sur les besoins, les coûts et les priorités liés aux ressources humaines, matérielles et financières qui sont nécessaires pour maintenir un service extérieur efficace ou pour gérer de manière appropriée les activités du Canada à l'étranger. Une des conséquences évidentes de ce manque de direction est l'absence d'une base solide sur laquelle s'appuyer pour prendre des décisions ou choisir entre plusieurs possibilités lorsque certaines restrictions sont rendues nécessaires par le grand nombre des demandes ou en raison d'une politique d'austérité. On entrevoit également une autre conséquence qui est peut-être la plus évidente. Il s'agit de l'apparente insensibilité du système aux conséquences de ces décisions sur le personnel et les opérations à l'étranger. Il en résulte que le service extérieur est de plus en plus désavantagé dans les efforts qu'il déploie pour obtenir sa part de ressources rares et court le risque de gaspiller son énergie et ses ressources à satisfaire des demandes internes, au lieu de les consacrer à l'administration d'opérations efficaces ou à la prestation de services essentiels à ses membres.

Dans les missions, la situation n'est pas bien meilleure. Pour que le chef de mission soit en mesure de gérer, il doit pouvoir prendre des décisions relativement à la répartition des ressources entre les programmes, il doit pouvoir être consulté au sujet des priorités relatives à accorder à différents besoins concurrentiels, qu'ils relèvent des programmes ou de l'administration. Il doit pouvoir disposer d'un budget sur lequel il exerce une certaine maîtrise; un pouvoir doit lui être délégué et il doit être libre d'exercer ce pouvoir; il doit disposer d'un plan et d'une structure de priorités agréés, susceptibles de lui fournir des orientations à l'intérieur desquelles il puisse gérer sa mission et ses programmes; il doit disposer d'une administration centrale aux fonctions bien définies qui, tout comme lui, doit rendre des comptes. Il doit disposer d'un système de gestion du personnel aux ministères et dans les organismes centraux qui l'aide à résoudre les problèmes, au lieu d'un système qui, comme c'est trop souvent le cas actuellement, ne fait que les aggraver. Enfin, il a besoin de savoir que ses connaissances du pays où il est affecté sont mises à profit de manière utile lors du processus d'élaboration des politiques. En résumé, il faut faire confiance et donner des responsabilités au chef de mission et le respecter. Or, ce n'est pas le cas et il semble bien que cela ne changera pas, tant que la structure organisationnelle et institutionnelle d'Ottawa ne sera pas plus cohérente.

Les faiblesses que nous venons de mentionner ne sont pas uniquement propres à la gestion générale du service extérieur. On les retrouve également dans les secteurs plus spécialisés de la gestion du personnel et de la gestion des finances. L'absence d'une structure organisationnelle précise de la gestion des opérations à l'étranger et du service extérieur a donné lieu à une évolution fragmentée et insatisfaisante des fonctions de direction du personnel et des finances. Ces deux fonctions sont gravement sous-estimées et déficientes.

L'échec du système de gestion du personnel découle en fait de l'incapacité de définir en termes clairs les principes de base d'un service extérieur de carrière qui ferait partie intégrante de la fonction publique en général. On a accordé trop peu d'attention au rapport qui existe entre les services extérieur et intérieur, ainsi qu'à la définition des meilleurs moyens d'administrer ces relations dans l'intérêt national. La séparation actuelle du service extérieur et du service intérieur a donné naissance à un sentiment de méfiance qui est contraire à toute collaboration fructueuse et qui devra, à ce titre, changer. Si on ne lui donne pas l'occasion d'enrichir son expérience et d'acquérir des connaissances et des compétences plus diversifiées, l'employé qui fait carrière au service extérieur ne pourra pas normalement se perfectionner et améliorer ses capacités de jugement professionnel. En outre, il ne faudra pas s'attendre dans ce cas à ce qu'il joue un rôle important dans l'élaboration des politiques ou même dans la prise de décisions.

Les employés du service extérieur doivent absolument être mis davantage en contact avec le processus administratif et politique des organismes centraux et des ministères, et y participer activement, car il s'agit là d'un élément essentiel de leur bagage professionnel, élément qu'ils doivent acquérir, afin de jouir, vis-à-vis de la bureaucratie, d'une certaine crédibilité qui leur permette de fonctionner de manière efficace. Toutefois, ce commentaire est valable pour l'autre partie. Les fonctionnaires du service intérieur ne sont pas mieux équipés pour comprendre la complexité des opérations à l'étranger et les contraintes imposées par les conventions diplomatiques ainsi que par les infrastructures sociales, politiques et économiques qui sont radicalement différentes de celles qui prévalent au Canada et qui peuvent, en fin de compte, s'opposer à l'application de toute politique «fabriquée au Canada». Le gouvernement et la nation ne peuvent plus se permettre de supporter le dialogue de sourds qui caractérisait jusqu'à présent les relations entre les éléments extérieur et intérieur de la fonction publique. Ces deux secteurs ont un seul et même maître et les barrières essentiellement artificielles et inutiles qui les séparent proviennent des impératifs et manques de souplesse de la bureaucratie plutôt que de différences rationnelles ou fonctionnelles. Cela aussi devra changer, de même que les attitudes qui ont non seulement permis cette dichotomie, mais qui l'ont également encouragée.

Plusieurs sont à blâmer. Pour sa part, le service extérieur a résisté aux mutations latérales en provenance du service intérieur se repliant sur un système fermé selon lequel la permutable était la caractéristique essentielle du service extérieur de carrière et que cela autorisait à faire une distinction entre les employés du service extérieur et leur contrepartie dans le service intérieur. Or, la permutable est de plus en plus soumise à certaines pressions sociales et individuelles. La tendance, pour un nombre de plus en plus élevé de conjoints, à poursuivre des activités professionnelles ou à travailler en vue d'obtenir un second traitement, la tension sociale et les difficultés économiques propres à de nombreuses régions du monde, l'aisance et l'attrait relatifs du mode de vie canadien ne sont que quelques-unes des raisons qui font que la permutable paraît être un mode de vie moins attrayant et un principe moins justifiable.

Les organismes centraux qui sont chargés de la gestion du personnel n'ont pas fait mieux. Ils ne se sont pas rendu compte à quel point la gestion du

personnel du service extérieur était limitée par l'absence d'un pouvoir de gestion bien défini et rendue plus complexe par la nécessité de mener des opérations dans un grand nombre de pays présentant des conditions de vie sociales, économiques et physiques différentes. Par ailleurs, ils n'ont pas tenu suffisamment compte des contraintes imposées par le fait que les décisions concernant les politiques et l'administration touchent des non-employés, soit, en l'occurrence, la famille des employés. Ils n'ont pas fait preuve de suffisamment d'imagination ou de souplesse pour adapter les politiques et les procédures aux besoins légitimes du service extérieur, ce qui a également contribué à accentuer les problèmes de gestion du personnel du service extérieur.

La consolidation donne l'occasion de redéfinir et de repenser la structure de base du service extérieur et le principe de carrière professionnelle qui le caractérise, ainsi que les liens qui existent entre les services extérieur et intérieur. Le ministère des Affaires extérieures et les organismes centraux devront collaborer de manière plus efficace et faire preuve d'une plus grande souplesse que par le passé, s'ils veulent faire des progrès notables quant au traitement des questions relatives au personnel au sein de la direction du service extérieur.

Dans l'autre secteur clef, celui de la gestion et du contrôle des finances, les perspectives sont légèrement meilleures. Les résultats sont loin d'être satisfaisants, mais au moins, les problèmes sont pris en considération. Au centre, on accorde plus d'importance à la mise en œuvre de meilleurs contrôles, au niveau politique, sur la gestion des politiques et des dépenses. Dans les ministères, le bureau du Contrôleur général a organisé des études ayant pour objectif le perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG). Ces études doivent servir à préparer l'infrastructure de plans pouvant durer plusieurs années, qui sont mis au point par les ministères, avec l'aide et la collaboration du bureau du Contrôleur général. L'étude PPCG effectuée au ministère des Affaires extérieures a signalé un manque de précisions dans les opérations de planification et de budgétisation, ainsi que l'absence d'une structure bien définie d'imputabilité. Des travaux sont actuellement en cours au sujet de plans appropriés et nous avons bon espoir que cela permettra d'améliorer considérablement les systèmes de gestion et de contrôle des finances du ministère.

Toutefois, comme nous l'avons déjà noté, les pouvoirs de gestion du service extérieur sont scindés, et il se pourrait que cet état de choses ne soit pas modifié par les plans de consolidation actuels. Par ailleurs, la structure organisationnelle et institutionnelle est floue, son rôle et ses fonctions sont confuses et, enfin, le moral du personnel est particulièrement bas. Tous ces facteurs se combinent pour aggraver un problème déjà suffisamment complexe et délicat, aussi bien pour la direction du service extérieur que pour le bureau du Contrôleur général. La mise au point d'un système efficace et responsable de gestion et de contrôle des finances ne sera pas facile et sera un processus de longue haleine, mais les premiers pas ont été faits et l'on ne peut s'attendre qu'à progresser. Actuellement, il est peu probable que l'on puisse en faire plus dans ce domaine.

Toutefois, il est possible et même nécessaire, dans deux domaines connexes, en l'occurrence, la budgétisation et la responsabilité, de définir des

objectifs plus précis et d'imposer des changements plus rapides que ne le permet l'élaboration d'un système global et intégré de gestion financière. La budgétisation et l'imputabilité sont nettement insuffisantes, aussi bien dans le domaine de la gestion des opérations à l'étranger que dans celui de la gestion du service extérieur. Cela n'est pas surprenant, quand on connaît la confusion et le morcellement des responsabilités de gestion des opérations et du personnel.

La principale conséquence de ce défaut de la budgétisation est le suivant: lorsque le financement est réduit, il est impossible de faire une distinction claire entre les postes du budget qui peuvent être modifiés et ceux qui ne doivent pas l'être. Or, en l'absence de coûts et de priorités clairement stipulés dans le budget, les coupures budgétaires qui devraient entraîner une réduction des activités entreprises dans le cadre des programmes ou une réorganisation plus efficace de celles-ci risquent d'affecter, incidemment, les employés du service extérieur et leur famille, les privant d'une partie ou de l'ensemble de certains services essentiels. Ce ne sont pas là des méthodes de gestion, mais des pratiques abusives qui constituent un risque inacceptable dont la portée est encore augmentée en période d'austérité.

La consolidation sera une amélioration dans la mesure où elle placera la budgétisation et le contrôle des finances à la portée du chef de mission. Malheureusement, si la gestion des opérations à l'étranger et du service extérieur reste elle-même partagée, comme cela semble s'annoncer, la planification ne pourra que rester approximative et inefficace, et l'amélioration de la budgétisation sera essentiellement superficielle. C'est à l'administration centrale qu'incombe la responsabilité de veiller à ce qu'un système approprié soit mis en place et correctement financé pour répondre aux besoins légitimes et essentiels du service extérieur. Pour cela, il importe en premier lieu que l'administration centrale dispose non seulement de responsabilités et d'un pouvoir bien définis, mais qu'elle en prenne également conscience et qu'elle les accepte. Or, cette condition n'a jamais été respectée. Le ministère des Affaires extérieures s'est vu confié de ces responsabilités mais il ne jouit pas du pouvoir nécessaire et a été séduit par son rôle d'établissement de politiques. La consolidation permettrait de résoudre partiellement le problème en confiant entièrement au ministère des Affaires extérieures la responsabilité de la gestion du service extérieur et de la prestation des programmes. Ce serait un premier pas vers la création de la structure organisationnelle indispensable à la gestion des opérations à l'étranger et du service extérieur, et en direction d'un système de budgétisation qui permettrait de définir clairement et d'assumer les coûts permanents du maintien d'un service extérieur de carrière efficace. Tant que ces étapes n'auront pas été franchies, les gestionnaires ne pourront être réellement imputables et la gestion sera pratiquement inexistante.

Conclusions

La structure

On aboutit inévitablement à la conclusion centrale suivante: il faut accorder plus d'importance à la gestion opérationnelle et l'envisager dans une optique plus constante et plus cohérente. Cette gestion opérationnelle regroupe la gestion des opérations à l'étranger et celle du personnel chargé de mener à bien ces opérations.

Le meilleur moyen de respecter cette ligne directrice consiste à créer une entité organisationnelle distincte, chargée de la gestion des opérations à l'étranger et du service extérieur lui-même, c'est-à-dire du personnel, et de rendre cette entité imputable.

Il y a plusieurs approches possibles. La méthode la plus directe consisterait à créer un ministère responsable des opérations à l'étranger, soit par une loi constitutive, soit en amendant l'actuelle Loi sur les Affaires extérieures. La nouvelle loi permettrait non seulement de créer un point de mire pour la gestion et l'imputabilité, mais permettrait également de définir les pouvoirs des chefs de mission de manière plus précise que par le passé. Cela autoriserait aussi une révision complète de la bureaucratie encombrante et peu maniable qui s'est constituée au fil des années au siège des Affaires extérieures. Cela permettrait de remodeler l'organisation et la répartition des missions, autorisant, ou parfois même, imposant, l'étude d'une meilleure utilisation des ressources. On pourrait se demander en particulier si les 119 missions sont réellement nécessaires ou s'il ne serait pas préférable de créer un certain type de missions régionales «tout compris» à partir desquelles pourrait rayonner un certain nombre de missions satellites plus limitées, consacrées entièrement à tel ou tel programme.

Il existe une autre approche qui consisterait à remodeler l'organisation du ministère des Affaires extérieures afin d'accorder une plus grande place aux opérations. Cela impliquerait un remaniement considérable de l'appareil bureaucratique trop morcelé qui est en place actuellement à l'administration centrale. La fonction de direction des opérations serait, dans l'idéal, exercée au niveau du sous-ministre, afin que l'on ait une garantie raisonnable que son importance soit reconnue, aussi bien en théorie qu'en pratique.

La dernière option consiste à abandonner toute modification importante de l'organisation et à simplement faire confiance aux pressions exercées par les mécanismes de consolidation, par le Contrôleur général et par la nouvelle catégorie de gestion (SM/EX) pour inciter le ministère à consacrer plus d'attention à ses responsabilités opérationnelles. Cette approche n'implique aucune modification dangereuse de l'organisation mais en revanche, elle ne contribue pas beaucoup à améliorer les opérations ainsi qu'à remonter le moral des employés, ni à leur redonner confiance et à leur inspirer une certaine fierté de leur métier. Or, il est douteux que le service extérieur puisse souffrir une autre décennie de confusion et d'atermolement.

L'organisation

La deuxième conclusion importante à laquelle nous avons abouti est que le fait de ne pas reconnaître, sur le plan organisationnel, que l'élaboration et la coordination d'une politique étrangère est un rôle horizontal, fonctionnellement distinct de la gestion verticale, donne lieu à des conflits entre les ministères et détourne les cadres hiérarchiques de leurs responsabilités opérationnelles.

On doit reconnaître que la coordination et le développement des politiques extérieures constituent une fonction distincte qui doit être suffisamment séparée de la direction opérationnelle sur le plan organisationnel, pour éliminer la confusion et le conflit de rôles qui existent en ce moment.

L'administration centrale des Affaires extérieures a proliféré pour devenir une série de bureaux et de divisions qui ont chacun un intérêt capital pour certains aspects de la politique. Le recueil des données nécessaires à la production de conseils ou d'options en matière de politiques est devenu un processus trop long et trop laborieux. La relative indifférence à laquelle se heurtaient les informations en provenance des missions ont en fait coupé les cadres supérieurs des sources traditionnelles de compétences et de talents que sont les connaissances accumulées par les employés en mission. La compétence des Affaires extérieures à offrir la coordination et la direction nécessaires à la présentation d'avis cohérents sur les politiques et à la formulation de mesures nouvelles est remise en question, minée par le manque de confiance des autres ministères inspirés soit par la conception étroite qu'ils se font de leurs intérêts, soit par le manque de confiance envers les Affaires extérieures qui s'est accumulé à mesure que les opérations sur le terrain ont été assujetties à une direction de plus en plus mesquine et indifférente.

On ne peut nier l'existence de ce manque de confiance; il est bien réel et ne disparaîtra pas facilement ni rapidement. Il est peu probable que la consolidation permettra de l'atténuer. Au contraire, la consolidation ne fera peut-être que l'aggraver si le calibre général de la gestion ne s'améliore pas. L'introduction du système d'enveloppes budgétaires pourra peut-être s'avérer un moyen plus efficace que tout autre mécanisme précédent pour l'élaboration des décisions d'affectation, mais le ministère des Affaires extérieures souffrira toujours d'un manque de confiance: il cumule trop de fonctions. Lorsqu'un choix est fait en matière de politique extérieure, ce choix est à coup sûr interprété comme favorable au ministère des Affaires extérieures, les autres parties y voyant, à tort ou à raison, un abus de pouvoir de la présidence du Comité par les Affaires extérieures ou de son mandat opérationnel. Peu importe le choix, il sera toujours jugé mauvais.

Bien entendu, les options proposées pour le secteur des politiques ne sont pas sans s'inspirer de celles qui concernent les opérations. Si l'on règle le secteur des opérations en créant un ministère des Opérations étrangères, il serait possible également de régler la question de la politique étrangère par la création d'un ministère d'État. Un tel ministère d'État à la politique étrangère pourrait rester de dimensions assez restreintes, puisant son personnel, selon les besoins, parmi les employés détachés du service extérieur et des autres ministères. Une telle option permettrait peut-être de diminuer le manque de confiance et d'autoriser la coordination nécessaire des apports des différents ministères.

D'un autre côté, si les opérations à l'étranger sont confiées à une entité distincte au sein du ministère des Affaires extérieures, la fonction de politique pourrait également relever d'un secteur particulier du ministère, placé éventuellement sous la responsabilité d'un deuxième sous-secrétaire d'État. Ce changement serait moins radical, mais n'apporterait, en revanche, qu'une faible amélioration vis-à-vis du manque de confiance qui sévit actuellement. Ce manque de confiance continuerait malgré tout d'empêcher la coordination efficace des différents apports.

La gestion du personnel

Les difficultés d'administrer les employés d'un service permutant ont été sous-estimées, aussi bien par les ministères intéressés au service extérieur que par les organismes centraux.

Peu importe le type de gestion du service extérieur qui sera adopté il faudra reconnaître qu'une de ses premières responsabilités sera la gestion du personnel lui-même. La gestion du personnel devra être placée sur le même plan que la gestion des opérations.

Le profil de la carrière dans le service permutant devrait être modifié en vue de tenir compte des difficultés pratiques qui découlent de ce mode de vie. L'approche la plus facilement réalisable consiste à concevoir des carrières au service extérieur qui autorisent, et encouragent à choisir des périodes sans permutance dans les autres ministères, sans pour autant ôter le droit de retourner au service permutant. Ces périodes de service sans permutance pourraient très bien donner l'occasion à un plus grand nombre de fonctionnaires d'accepter des postes à l'étranger, donnant ainsi au service extérieur, par le fait même, la possibilité d'être plus attentif aux besoins de ses employés et de leur famille à différents moments de leur carrière.

Les organismes centraux devront participer à l'élaboration du programme de détachement, mais ils devront également tenir compte du fait que la gestion d'employés permutants doit faire preuve d'une plus grande souplesse et enfin, ils devront accorder une attention raisonnable aux besoins de ce groupe de fonctionnaires.

Les pouvoirs des chefs de mission

Il convient de clarifier et de renforcer le rôle des chefs de mission et, en particulier, leurs pouvoirs et leurs responsabilités.

Le rôle, les pouvoirs et les responsabilités des chefs de mission devraient être définis clairement. Cela pourrait se faire en introduisant dans un amendement de la Loi sur les Affaires extérieures, ou dans toute nouvelle loi destinée à la remplacer, un énoncé clair des responsabilités dont est chargé le chef de mission dans son pays d'affectation:

- représentation du Canada
- gestion de la mission et de ses programmes
- gestion du personnel
- prestation des services de soutien nécessaires aux employés et à leur famille

- préparation, d'égal à égal avec l'administration centrale, d'un programme opérationnel et d'un budget adaptés aux besoins du pays de mission.

La gestion financière

Enfin, nous estimons qu'il faudrait accorder une plus grande importance à la gestion financière, particulièrement à la planification et à la budgétisation, afin d'attirer l'attention de la direction sur les résultats, pour pouvoir disposer d'une base autorisant des décisions rationnelles et d'imputer les responsabilités.

Il est absolument nécessaire de veiller à ce que les frais généraux d'entretien et d'exploitation du service extérieur soient clairement précisés dans les budgets, aussi bien dans les missions qu'au siège central. Il est également évident que le chef de mission ne peut pas être tenu responsable de la gestion de sa mission, s'il ne dispose pas d'un budget approprié et d'une certaine maîtrise sur ce dernier.

La collaboration entre le bureau du Contrôleur général et le ministère des Affaires extérieures relativement à l'élaboration d'un système plus intégré et global de gestion financière paraît prometteuse. Cette collaboration devrait être ardemment encouragée. Elle permettra en effet, à moyen et long termes, d'instaurer une gestion plus responsable. À court terme, il serait peut-être extrêmement avantageux d'accorder beaucoup plus d'attention au processus de budgétisation et de renforcer le rôle et la participation des chefs de mission dans ce processus. Il faut que les membres du service extérieur en poste à l'étranger sachent que leur chef de mission dispose de pouvoirs réels de gestion et qu'il a la responsabilité et les possibilités de veiller à ce que leurs besoins légitimes soient satisfaits. Mais cela ne sera possible que lorsqu'on disposera de budgets plus précis.

TROISIÈME PARTIE

Documents de base

TABLE DES MATIÈRES

Les ensembles d'avantages financiers au service extérieur: une étude comparative	319
La méthodologie	321
Les principales conclusions	327
Résumé et conclusions	371
Les perceptions des employés du service extérieur, des conjoints et des personnes à charge	375
Les statistiques démographiques	377
La préparation et la réception	378
Le mode de vie dans le pays de mission	379
Le milieu de travail	380
Le statut diplomatique ou non diplomatique	382
La vie familiale	383
La vie privée	384
La motivation et le service extérieur	385
Le résumé des principaux résultats	387
Les différentes méthodes et les politiques envisagées pour l'établissement d'un régime à base canadienne d'indemnités de biens et services s'appliquant aux employés du service extérieur postés à l'étranger	391
L'établissement de l'indemnité de biens et services	392
Le rapport entre l'indemnité et le salaire de base	398
La pondération des différentes catégories dans l'indice	401
Le traitement des données de l'indice canadien	405
La communication du système d'indemnités	412
Une comparaison sommaire de quatre systèmes d'indices	413
Recommandations	416
Le colloque sur le rôle du service extérieur	439
Première séance — Les changements dans l'ampleur et la substance des relations internationales	441
Deuxième séance — Les changements dans les méthodes de pratique des relations internationales	447
Troisième séance — Le service extérieur de l'avenir	451
Les sources de données	461

LES ENSEMBLES D'AVANTAGES FINANCIERS AU SERVICE EXTÉRIEUR: UNE ÉTUDE COMPARATIVE

Introduction

Cette étude a été entreprise dans le cadre d'un examen plus global des traitements et des avantages, et a pour objet d'analyser les diverses approches envers l'établissement d'avantages financiers à l'intention des employés expatriés et de les comparer aux politiques et aux pratiques courantes consignées dans les Directives sur le service extérieur du Canada (DSE). On trouvera des informations plus détaillées sur les Directives sur le service extérieur à la Deuxième partie, dans le rapport interne sur les *Directives sur le service extérieur*.

La plus grande difficulté que nous ayons rencontrée lors de la préparation de cette étude comparative a été d'identifier les régimes semblables à celui mis sur pied à l'intention du service extérieur canadien. Il est rapidement devenu évident qu'il serait presque impossible de trouver d'autres organismes, qu'ils soient canadiens ou internationaux, ayant une approche tout à fait semblable ou équivalente des régimes financiers à l'intention de leurs employés expatriés. De plus, aucun autre groupe ne ressemble assez au service extérieur canadien pour permettre d'établir une comparaison précise.

En premier lieu, la définition première de «service extérieur» pose des problèmes. Bien que de nombreux organismes canadiens possèdent des services internationaux et affectent fréquemment du personnel à l'étranger, peu de leurs employés peuvent être considérés comme «permutants». Ils sont pour la plupart, d'après le langage du service extérieur, «non-permutants», car ils reviennent habituellement au Canada après une «affectation unique» à un poste à l'étranger durant une période de temps donnée. Il est facile de comprendre pourquoi les régimes et les encouragements financiers à l'intention des employés acceptant une seule affectation à l'étranger seraient différentes de celles requises dans le cas d'employés (et de leur famille) dont on s'attend qu'ils passent la moitié de leur carrière ou plus à l'étranger.

Un autre obstacle dans la recherche de parallèles entre un service extérieur gouvernemental et, par exemple, le secteur privé au Canada provient de la taille du service extérieur fédéral. Très peu de sociétés canadiennes, d'associations, ou de gouvernements provinciaux, s'il en est, se rapprochent de la très importante représentation à l'étranger dont jouit le gouvernement fédéral. En deuxième lieu, la diversité des catégories d'employés soulève d'autres problèmes. Les bureaux du Canada à l'étranger sont dotés d'un personnel opérationnel provenant de sept catégories distinctes d'employés rattachés aux programmes et d'un personnel de soutien rattaché à huit groupes au moins, chaque groupe comptant plusieurs niveaux internes; la plupart des employeurs de secteur privé n'affectent qu'un ou deux groupes de programmes à l'étranger et la plupart du personnel de soutien administratif est recruté sur place.

Le genre et la durée des affectations sont également des facteurs importants afin d'établir les blocs d'indemnités les plus appropriés. Certaines sociétés n'ont besoin que d'affecter leurs employés à l'étranger sur une base temporaire, à court terme — pour des périodes de temps de six mois ou moins. D'autres sociétés affectent la plupart de leurs employés à l'étranger à un ou deux endroits où les conditions de séjour peuvent être spartiates ou luxueuses. Par contre, le service extérieur canadien, lui, est répandu de par le monde dans beaucoup d'endroits divers où les conditions de séjour et la qualité de la vie sont souvent très différentes de celles qu'on trouve à Ottawa.

Pour ces raisons, et afin de satisfaire aux innombrables conditions et circonstances qui touchent les représentants du Canada autour du monde, le gouvernement a mis sur pied un ensemble d'avantages financiers. Il est intitulé *Directives sur le service extérieur du Canada* (DSE); «soucieuses d'harmoniser le plus possible ces circonstances, les Directives sur le service extérieur reposent sur les principes de l'équivalence et de l'encouragement». Les DSE sont la composante la plus importante dans le bloc d'avantages financiers et sont essentielles à la gestion et à l'administration du service extérieur. Les quelque cent pages des DSE tranchent vivement (tant par leur contenu que par leur style) avec les règlements de certains organismes qui sont énoncés sur une seule feuille de papier.

La terminologie utilisée par divers employeurs et, dans certains cas, les définitions appliquées à des composantes des blocs d'avantages financiers peuvent prêter à mauvaise interprétation et créer de la confusion. La prime de service extérieur, par exemple, peut être considérée comme un «encouragement moral», ou peut être impossible à isoler dans le manuel de règlements d'une

société; cependant, une analyse serrée du régime des indemnités pourrait très bien mettre à jour un encouragement semblable à celui du service extérieur, «dissimulé» dans une autre catégorie ou dans une autre disposition de rémunération. Certains organismes utilisent le concept d'un «salaire local» qui réunit les composantes principales du régime du fédéral — l'indemnité différentielle de mission, la péréquation du traitement, etc.—dans une seule disposition. Une «indemnité assurant le traitement du pays d'origine» au lieu de la péréquation du traitement ou une «indemnité de poste» qui équivaldrait à une indemnité différentielle de mission en seraient d'autres exemples.

En plus des obstacles à la comparaison que nous avons déjà décrits, l'introduction du concept de la «rémunération globale» comme variable est particulièrement difficile à surmonter. Cette expression veut englober le montant d'argent, en plus du traitement de base comprenant tous les avantages quantifiables (certains soutiendraient même que des éléments difficiles à mesurer comme un chauffeur, de l'assurance, etc., devraient aussi être inclus), dans ce qui revient à l'employé expatrié. Il devient encore plus difficile de faire des comparaisons lorsque des avantages non mesurables tels le «statut» ou la qualité de l'éducation offerte aux enfants d'un employé d'un gouvernement étranger sont pris en considération. Il faut aussi décider si des postes tels les frais d'hospitalité, qui ne sont pas destinés à «avantager» les employés, mais qu'on peut en fait utiliser afin de «dissimuler» un avantage, devront être ou non pris en considération.

Il y a enfin le problème d'essayer d'utiliser des désignations diplomatiques internationalement reconnues comme base de comparaison avec d'autres gouvernements. Dans certains services du gouvernement, on parvient à certains niveaux, comme celui de premier secrétaire, de manière automatique à un moment donné dans la carrière d'un individu; dans d'autres services, la progression de la carrière est fondée sur des critères très différents. En d'autres mots, la prudence est également de mise lors de l'étude des blocs de rémunération de ces organismes qui pourraient, à première vue, paraître analogues.

Malgré la difficulté de faire des comparaisons, l'examen des politiques et des pratiques d'autres organismes vaut la peine. Il peut être utile de reconnaître leurs succès et leurs échecs pour évaluer les conditions d'emploi offertes par le gouvernement du Canada dans le service extérieur. Deuxièmement, certains des organismes à l'étude livrent concurrence au service extérieur fédéral afin d'attirer les mêmes candidats et de leur offrir des conditions d'emploi que les fonctionnaires canadiens à l'étranger compareront inévitablement à leur propre sort.

La méthodologie

Afin de terminer cette étude conformément à l'échéancier accordé à la Commission, nous avons choisi un profil représentatif des organismes susceptibles d'être comparés avec le service extérieur. Notre attention s'est concentrée sur les 6 catégories suivantes: des représentants du secteur privé au Canada; les gouvernements provinciaux les plus actifs à l'étranger; un certain nombre de sociétés de la Couronne fédérales ayant une représentation internationale; des organismes conseils en matière de développement à l'étranger; deux organismes

supragouvernementaux; et un certain nombre des pays parmi les 17 plus importants membres de OCDE qui partagent soit des champs d'intérêts ou d'activités avec le Canada ou dont l'approche de la rémunération de leurs employés expatriés est unique.

Un vaste programme de cueillette de données a été mis sur pied, au Canada et à l'étranger, afin de disposer de renseignements directs provenant de plusieurs des organismes. Une analyse détaillée des régimes financiers offerts aux groupes d'employés expatriés de l'organisme a fait le complément de chaque visite. En parallèle, nous avons également fait l'analyse des résultats d'études entreprises par les sociétés, les gouvernements et les conseils indépendants afin d'y glaner des idées et d'en extraire des données pertinentes.

La rémunération au niveau international est une exigence relativement nouvelle pour la plupart des petites ou moyennes entreprises nord-américaines à laquelle on répond de manière plus ou moins raffinée. Une partie importante du travail a donc été d'identifier des sources de compétence ainsi que des approches nouvelles ou uniques. Les gouvernements étrangers ont fourni une autre source inestimable de renseignements, certains d'entre eux ayant déjà procédé à des enquêtes semblables à celle-ci. Le processus de cueillette des données aurait également été incomplet sans l'analyse d'un certain nombre d'études publiées par les organismes centraux et les ministères du gouvernement canadien. Nous avons déployé tous les efforts possibles afin de profiter des renseignements disponibles sur le sujet.

Il nous a fallu postuler diverses hypothèses afin d'établir un système permettant la comparaison. Bien que nous désirions que le système soit aussi englobant que possible, il fallait que celui-ci reste suffisamment simple et flexible afin de permettre des comparaisons rapides et faciles. Il devait également se fonder sur des caractéristiques universelles en les utilisant constamment comme points de repère. Les dénominateurs communs devaient également refléter la réalité du service extérieur canadien.

Nous avons d'abord isolé les trois composantes principales de la fourchette de rémunération du service extérieur canadien — la prime de service extérieur, l'indemnité différentielle de mission et la péréquation du traitement. Ces dispositions ont été identifiées et choisies comme les éléments les plus importants dans la fourchette de rémunération. La prime de service extérieur et l'indemnité différentielle de mission sont les indemnités d'encouragement premières au service à l'étranger, et la péréquation du traitement est destinée à aider l'employé à défrayer le coût de la vie dans un endroit donné.

Aux fins de comparaison et de mesure des effets distincts (s'il en est) des diverses dispositions d'indemnité et des régimes, plusieurs critères additionnels ont été établis. Nous avons choisi cinq missions, représentant les quatre niveaux de difficulté (tel que défini par la DSE 58) ainsi qu'une mission de niveau supérieur, une mission «A»:

Niveau de difficulté	Endroit
A	Londres
I	Hong Kong
II	Mexico
III	Le Caire
IV	Jeddah

Les villes choisies sont des endroits où la plupart des institutions canadiennes et d'autres organismes retenus aux fins de l'étude comptent des groupes d'expatriés. Parmi les autres critères dans ce choix, notons: la situation géographique; la proximité (l'équivalence) d'autres missions; le coût de la vie (l'indice de la mission); et les conséquences de ces dispositions liées aux conditions de vie délicates de l'endroit, par exemple le repos et les loisirs.

Étant donné que la taille de la famille est un facteur important dans la plupart des régimes d'indemnisation financière, nous avons utilisé deux cas hypothétiques (mais représentatifs): un employé célibataire, (désigné comme «non-accompagné» par les DSE) et un employé marié avec deux enfants (désigné comme «accompagné par deux personnes ou plus» par les DSE).

Nous avons choisi des points de repère afin de permettre des comparaisons précises entre les nombreuses sources de données. Le traitement annuel brut (de base) a été choisi comme l'outil le plus utile. Le traitement est non seulement le point de départ habituel lors du calcul d'avantages et d'encouragements supplémentaires, mais il dépasse aussi les limites imposées par les titres, les catégories et les classifications, qui rendraient les comparaisons difficiles à effectuer autrement.

On a retenu trois salaires canadiens: 15 000 \$, 30 000 \$, et 50 000 \$. Ces montants correspondent à des postes types au sein du personnel de la plupart des organismes internationaux et au sein des employés du service extérieur canadien. Peu d'entreprises du secteur privé affectent du personnel de soutien à l'étranger au niveau salarial de 15 000 \$, mais d'autres gouvernements et des organismes mondiaux ou régionaux le font. Les deux autres niveaux de traitement ont été des points de repère utiles dans le cas de tous les organismes—30 000 \$ sont le niveau de traitement des représentants subalternes des entreprises et celui des agents inférieurs d'institutions gouvernementales; 50 000 \$ représentent le traitement des diplomates de rang intermédiaire et celui des cadres de l'industrie.

La valeur de la fourchette des DSE à chaque niveau de traitement qui servira comme premier élément de comparaison a été établi à partir de ce qui suit:

1. L'indice de la mission a été établi en utilisant son niveau au 1^{er} novembre 1980 d'après les «Annexes aux directives sur le service extérieur et allocation pour les repas» publié par les Affaires extérieures.
2. Le montant de la prime de service extérieur a été établi en conformité avec l'Annexe I (1979 et multiplié par l'indice de la mission correspondante. Prenant pour acquis un nombre croissant d'années de service à l'étranger, la prime a été établie au niveau I sur une base de traitement de 15 000 \$, au niveau III sur 30 000 \$ et au niveau IV sur 50 000 \$.
3. Les indemnités différentielles de mission ont été établies conformément au niveau réel «de difficulté» des missions et en tenant compte des deux facteurs relatifs à la famille.

LES DIRECTIVES SUR LE SERVICE EXTÉRIEUR (1979)

Composantes	Description	Exemples												
Prime de service extérieur (DSE #56)	<p>— Un encouragement au service extérieur qui reconnaît les inconvénients et les désagréments à servir le pays hors du Canada.</p> <p>— Varie selon le traitement, le statut familial et les points mérités par le service hors du Canada, mais dont la valeur devrait être <i>équivalente</i> dans toute mission, toutes autres choses étant égales.</p> <p>— Formule: $PSE = \frac{\text{Prime de base} \times \text{indice de mission}}{100}$</p> <p>— <i>Non-imposable</i></p>	<p>Endroit: Londres</p> <p>Niveau de difficulté: A</p> <p>Indice de la mission: 140/145*</p> <table> <tr> <td>Traitement</td> <td>Célibataire</td> <td>Marié + 2 enfants</td> </tr> <tr> <td>15 000 \$</td> <td>20 540 \$/21 033 \$*</td> <td>22 080 \$/22 628 \$</td> </tr> <tr> <td>30 000 \$</td> <td>41 360 \$/42 355 \$</td> <td>44 720 \$/45 835 \$</td> </tr> <tr> <td>50 000 \$</td> <td>66 740 \$/68 320 \$</td> <td>70 800 \$/72 525 \$</td> </tr> </table> <p>* avec les privilèges d'achat des diplomates/sans les privilèges d'achat des diplomates</p>	Traitement	Célibataire	Marié + 2 enfants	15 000 \$	20 540 \$/21 033 \$*	22 080 \$/22 628 \$	30 000 \$	41 360 \$/42 355 \$	44 720 \$/45 835 \$	50 000 \$	66 740 \$/68 320 \$	70 800 \$/72 525 \$
Traitement	Célibataire	Marié + 2 enfants												
15 000 \$	20 540 \$/21 033 \$*	22 080 \$/22 628 \$												
30 000 \$	41 360 \$/42 355 \$	44 720 \$/45 835 \$												
50 000 \$	66 740 \$/68 320 \$	70 800 \$/72 525 \$												
Indemnité différentielle de mission (DSE #58)	<p>— L'indemnité différentielle de mission est versée en reconnaissance de conditions indésirables, c'est-à-dire, l'isolement, les conditions locales, le climat, la santé, les soins médicaux, l'hostilité et la violence présentes à certaines missions.</p> <p>— Elle est fondée sur le niveau de difficulté de la mission (niveau I-IV) et sur le statut familial (non accompagné, en additionnant une ou deux ou plusieurs personnes), et elle est versée conformément à un tarif pré-établi. Les indemnités vont de 675 \$ pour une personne célibataire au niveau I, à 150 \$ dans le cas d'une personne mariée ayant deux personnes à charge au niveau IV.</p> <p>— <i>Non-imposable</i></p>	<p>Endroit: Hong Kong</p> <p>Niveau de difficulté: I</p> <p>Indice de la mission: 115</p> <table> <tr> <td>Traitement</td> <td>Célibataire</td> <td>Marié + 2 enfants</td> </tr> <tr> <td>15 000 \$</td> <td>18 753 \$</td> <td>20 393 \$</td> </tr> <tr> <td>30 000 \$</td> <td>37 060 \$</td> <td>40 195 \$</td> </tr> <tr> <td>50 000 \$</td> <td>59 515 \$</td> <td>63 225 \$</td> </tr> </table>	Traitement	Célibataire	Marié + 2 enfants	15 000 \$	18 753 \$	20 393 \$	30 000 \$	37 060 \$	40 195 \$	50 000 \$	59 515 \$	63 225 \$
Traitement	Célibataire	Marié + 2 enfants												
15 000 \$	18 753 \$	20 393 \$												
30 000 \$	37 060 \$	40 195 \$												
50 000 \$	59 515 \$	63 225 \$												

Péréquation
du
traitement
(DSE #55)

- Semblable à une indemnité de vie chère, la péréquation du traitement reconnaît la *différence* dans le prix des biens et services entre Ottawa et la mission.
- Elle est fondée sur le revenu *disponible*, à 55% à l'heure actuelle; elle ajuste/équilibre le pouvoir d'achat pour rejoindre un niveau équivalent à celui d'Ottawa.
- Formule: $\frac{\text{Indice de la mission} - 100}{100} \times \frac{55}{100} (\text{traitement annuel brut})$
- La PT est ajustée soit *positivement* ou *négativement* selon l'indice de la mission

Endroit: Mexico		
Niveau de difficulté: II		
Indice de la mission: 100		
Traitement Célibataire		Marié + 2 enfants
15 000 \$	17 575 \$	19 125 \$
30 000 \$	34 375 \$	37 225 \$
50 000 \$	55 075 \$	58 425 \$

Endroit: Le Caire

Niveau de difficulté: III		
Indice de la mission: 100		
Traitement Célibataire		Marié + 2 enfants
15 000 \$	18 025 \$	19 800 \$
30 000 \$	34 825 \$	37 900 \$
50 000 \$	55 525 \$	59 100 \$

Indice de
la mission

- L'indice de la mission est établi mensuellement par Statistique Canada. L'écart de l'indice de la mission au 1^{er} novembre 1980—le plus bas: 85 (Colombo); le plus haut: 175 (Genève, Tokyo).

Endroit: Jeddah		
Niveau de difficulté: IV		
Indice de la mission: 135		
Traitement Célibataire		Marié + 2 enfants
15 000 \$	22 148 \$	24 683 \$
30 000 \$	42 465 \$	46 755 \$
50 000 \$	67 260 \$	72 225 \$

Compléments

- Un régime d'assurance-groupe médical et chirurgical; assurance-vie de groupe; aide avant l'affectation; réinstallation; logement; éducation; frais médicaux; vacances; congés et voyages personnels; indemnité de langue étrangère; départ de la mission
- Les indemnités de langue étrangère et de congé à prendre au Canada sont *imposables*.

4. Les chiffres relatifs à la péréquation du traitement ont été obtenus en réponse à la formule suivante:

$$\frac{\text{Indice de la mission} - 100}{100} \times \frac{55}{100} \left(\text{traitement annuel brut} \right)$$

Les chiffres consignés à la colonne «Directives sur le service extérieur du Canada» dans chacun des tableaux contenus dans cette étude représentent donc le total:

1. Du traitement annuel de base (brut);
2. De la prime de service extérieur ou de son équivalent (selon le cas);
3. De l'indemnité différentielle de mission ou de l'indemnité d'éprouvement (selon le cas); et
4. De la péréquation du traitement ou de son équivalent (selon le cas).

En plus de ces composantes importantes, les «compléments» englobent ces dispositions et ces avantages qui reviennent aux employés (et aux familles) parce qu'ils travaillent au service extérieur. Nous analysons les compléments d'autres organismes à l'étude à la fin des sections pertinentes de cette étude. Étant donné qu'il a été impossible de les évaluer précisément en chiffres, plusieurs de ces indemnités et de ces avantages ont été écartés des calculs, y compris certains postes tels l'assurance; les prêts; les indemnités de réinstallation; le remboursement des dépenses reliées à l'installation à la mission; la part des frais de logement supportée par l'employeur; les indemnités au titre de l'éducation, y compris les frais de déplacement à des fins éducatives; le remboursement des frais médicaux; les vacances et les congés; les indemnités de langue étrangère; et enfin les indemnités directes et indirectes reliés aux frais d'hospitalité.

Étant donné le caractère délicat et changeant de l'imposition personnelle, la valeur brute a servi de point de départ aux calculs et à l'appréciation des indemnités. Puisque la situation de chaque employé est unique, il aurait été impossible de formuler des principes d'application générale. En général, par rapport aux impôts, la situation des employés expatriés n'est pas moins favorable que s'ils travaillaient au pays. Cependant, une bonne part s'en trouvent avantagés. Par exemple, les indemnités et la plupart des avantages versés en reconnaissance du service à l'étranger ne sont *pas* imposables. Dans certains cas, les impôts exigibles sur le traitement de base d'un employé sont payés pour lui par l'organisme qui le parraine.

Il importe de bien préciser, cependant, que les employés du service extérieur canadien se voient déduire de leur salaire brut un montant équivalent aux impôts fédéraux et provinciaux, parallèlement aux autres déductions habituelles du salaire. Nombre d'employés du service extérieur profitent aussi du privilège d'acquérir des biens et services à prix spécial, bien que ce privilège repose sur l'accréditation diplomatique de l'employé.

Les principales conclusions

Dans le but d'être clairs, nous présentons des comparaisons distinctes pour chacun des groupes d'organismes à l'étude:

1. Le secteur privé
2. Les gouvernements provinciaux
3. Les organismes conseils en matière de développement à l'étranger
4. Les sociétés de la Couronne fédérale
5. Les organismes supragouvernementaux
6. Les gouvernements étrangers

Nous avons compilé des tableaux et des figures afin de comparer les données relatives à chaque groupe et à chaque endroit. Les figures illustrent les différences *relatives* entre la rémunération totale calculée d'après les DSE et celle accordée par les autres organismes, et sont fondés sur les montants précisés à chaque tableau correspondant.

Par exemple, comme le fait voir le tableau 1, dans le cas d'un employé marié ayant deux enfants, dont le salaire annuel est de 30 000 \$ et qui est en poste à Londres, l'ensemble des traitements et des avantages, y compris le traitement de base brut, la prime de service extérieur, l'indemnité différentielle de mission (sans application dans cet exemple), la péréquation du traitement et les ajustements découlant de l'indice de la mission vaudraient 44 720 \$ au service extérieur canadien, 41 136 \$ dans une institution financière du secteur privé et 47 662 \$ dans une société multinationale.

Ces montants sont rapportés à la figure 1, où la ligne horizontale indiquant 30 000 \$ représente la valeur totale des traitements et des avantages accordés par les DSE. Les traits verticaux au-dessus et au-dessous de cette ligne représentent la différence en trop ou en moins des ensembles de traitements et d'avantages d'autres organismes par rapport au DSE.

Tous les tableaux contenus dans cette section se limitent aux seules composantes importantes des ensembles de traitements et d'avantages offerts par d'autres organismes comparés à celle des DSE. À la fin de cette section, nous ferons entrer en ligne de compte des postes complémentaires, tels que les indemnités additionnelles, les subventions et les prêts accordés aux expatriés afin de permettre des comparaisons plus globales.

Le secteur privé

En général, les entreprises que nous avons étudiées n'affectent pas de personnel de soutien (non cadre) à l'étranger; en conséquence, il est difficile sinon impossible d'effectuer des comparaisons au niveau salarial de 15 000 \$. Le tableau indique qu'au niveau de 30 000 \$ et de 50 000 \$, les DSE tombent à mi-chemin entre les blocs de traitements et d'avantages offerts par les organismes dans ce groupe et ceux offerts par les multinationales.

TABLEAU 1
DSE/SECTEUR PRIVÉ
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LONDRES

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Institution financière canadienne importante		Société multinationale canadienne #1	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	20 540 \$	22 080 \$	S.O.		S.O.	
30 000 \$	41 360 \$	44 720 \$	39 102 \$	41 136 \$	45 148 \$	47 662 \$
50 000 \$	66 740 \$	70 800 \$	63 792 \$	66 723 \$	70 238 \$	73 366 \$

TABLEAU 2
DSE/SECTEUR PRIVÉ
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
HONG KONG

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Institution financière canadienne importante		Société multinationale canadienne #1	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	18 753 \$	20 393 \$	S.O.		S.O.	
30 000 \$	37 060 \$	40 195 \$	38 068 \$	39 757 \$	39 079 \$	40 194 \$
50 000 \$	59 515 \$	63 225 \$	62 302 \$	64 736 \$	62 486 \$	63 911 \$

TABLEAU 3
DSE/SECTEUR PRIVÉ
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
MEXICO

Niveau de traitement	Directives sur le service extérieur		Institution financière canadienne importante		Société multinationale canadienne #1		Société multinationale canadienne #2
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	M+2
15 000 \$	17 575 \$	19 125 \$	S.O.		S.O.		S.O.
30 000 \$	34 375 \$	37 225 \$	34 655 \$	35 206 \$	37 097 \$	37 777 \$	56 690 \$
50 000 \$	55 075 \$	58 425 \$	57 384 \$	58 179 \$	59 955 \$	60 824 \$	S.O.

FIGURE 1
DSE/SECTEUR PRIVÉ
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LONDRES

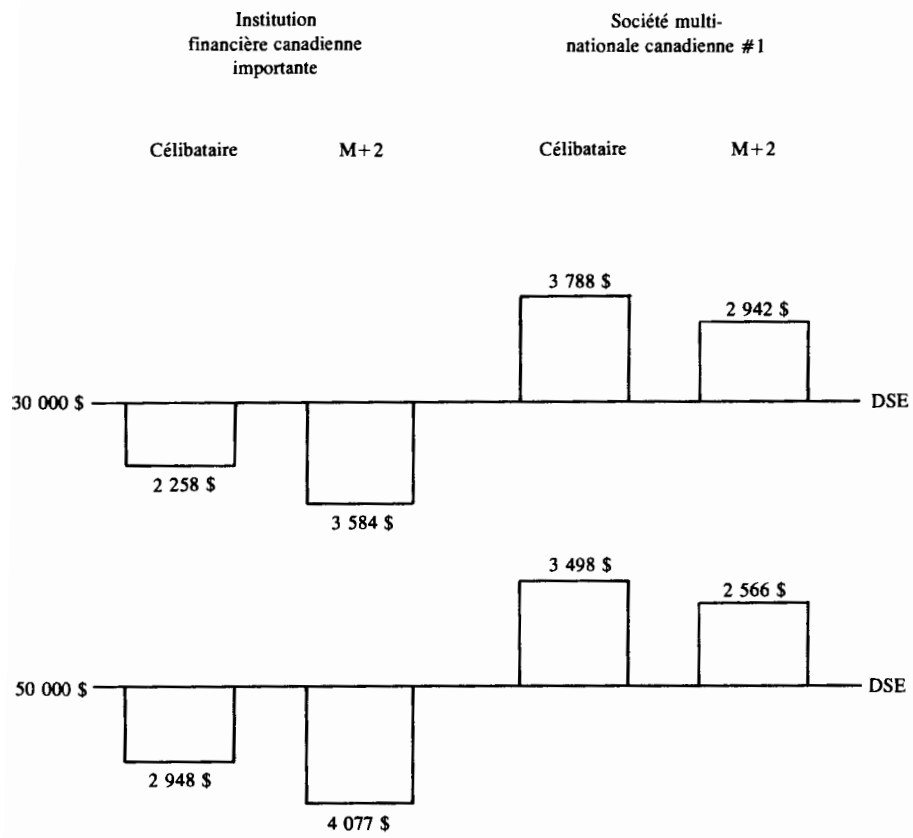
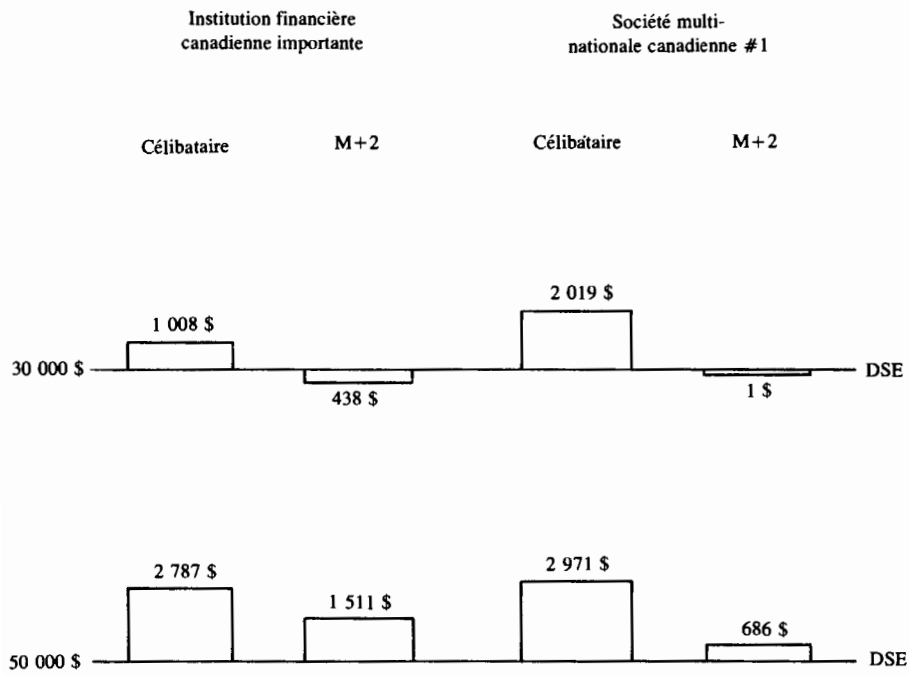


FIGURE 2
DSE/SECTEUR PRIVÉ
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
HONG KONG



**FIGURE 3
DSE/SECTEUR PRIVÉ
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES**

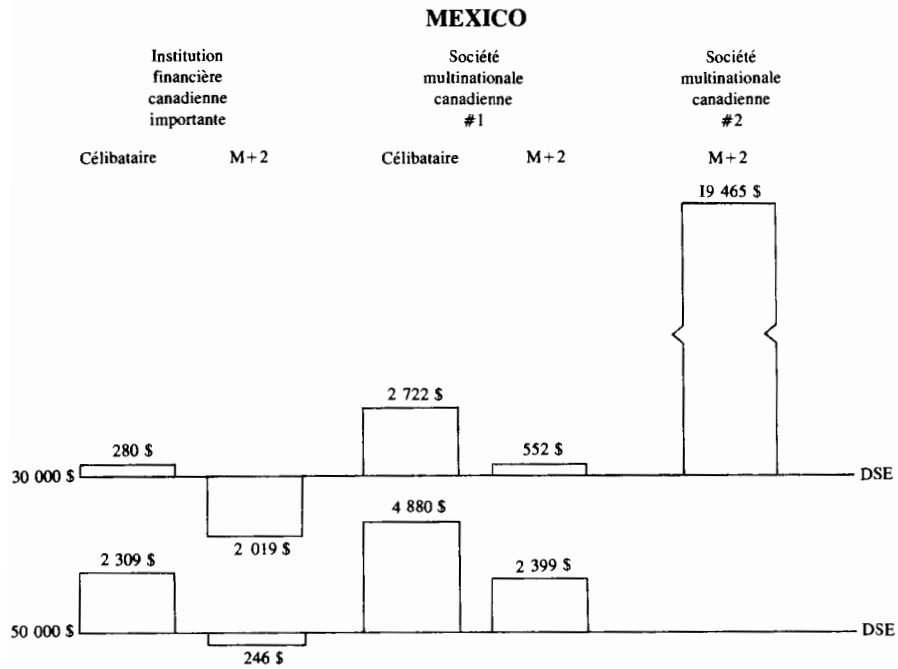


FIGURE 4
DSE/SECTEUR PRIVÉ
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LE CAIRE

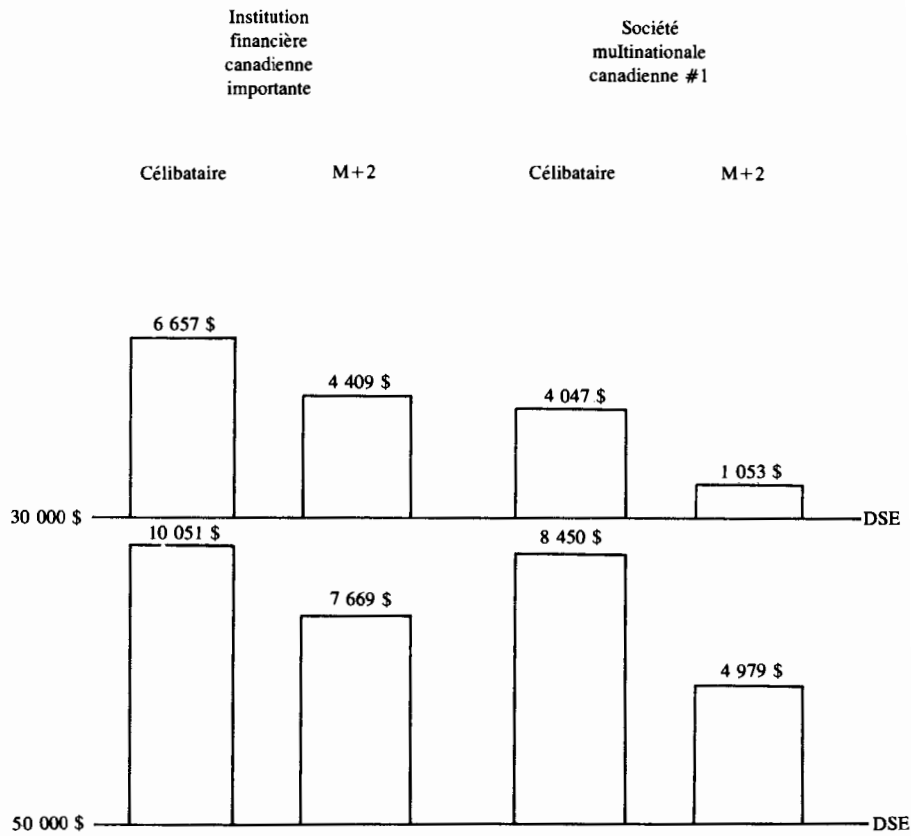


TABLEAU 4
DSE/SECTEUR PRIVÉ
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LE CAIRE

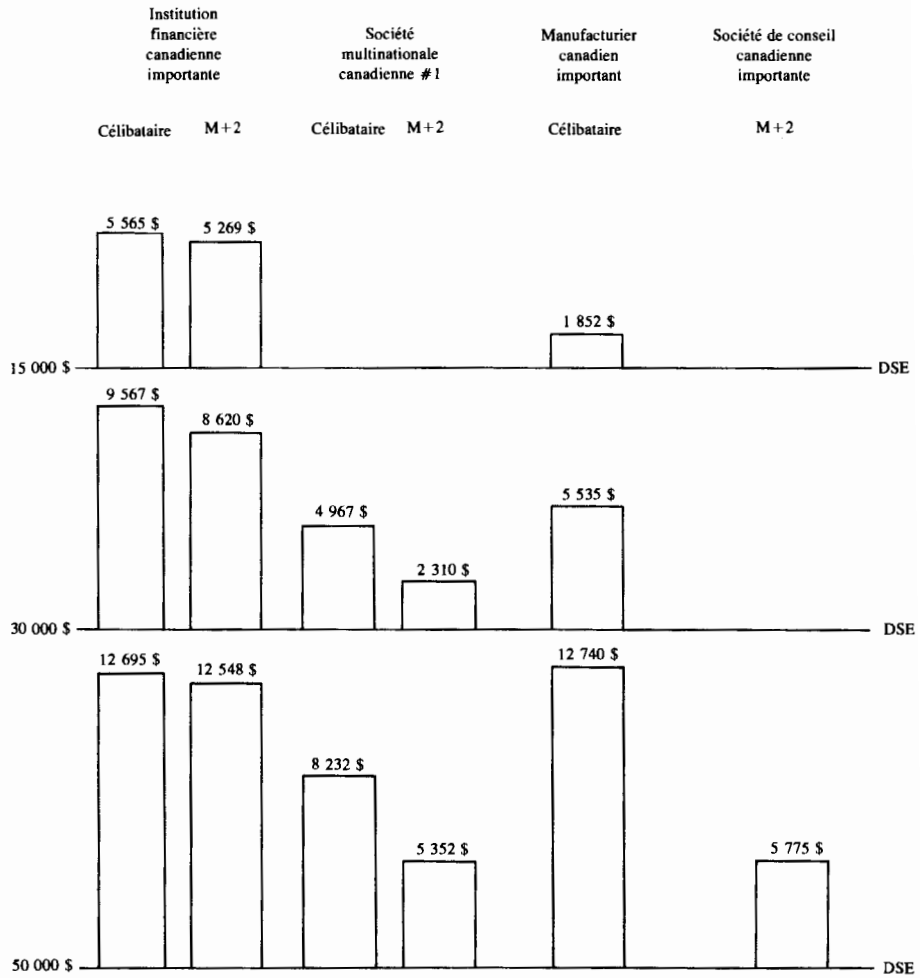
Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Institution financière canadienne importante		Société multinationale canadienne #1	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	18 025 \$	19 800 \$	S.O.		S.O.	
30 000 \$	34 825 \$	37 900 \$	41 482 \$	42 309 \$	38 872 \$	38 953 \$
50 000 \$	55 525 \$	59 100 \$	65 576 \$	66 769 \$	63 975 \$	64 079 \$

TABLEAU 5
DSE/SECTEUR PRIVÉ
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
JEDDAH

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Institution financière canadienne importante		Société multinationale canadienne #1	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	22 148 \$	24 683 \$	S.O.		S.O.	
30 000 \$	42 465 \$	46 755 \$	52 032 \$	55 375 \$	47 432 \$	49 065 \$
50 000 \$	67 260 \$	72 225 \$	79 955 \$	84 773 \$	75 492 \$	77 577 \$

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Manufacturier canadien important		Société de conseil canadienne importante	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	22 148 \$	24 683 \$	24 000 \$	S.O.	S.O.	S.O.
30 000 \$	42 465 \$	46 755 \$	48 000 \$	S.O.	S.O.	S.O.
50 000 \$	67 260 \$	72 225 \$	80 000 \$	S.O.	S.O.	78 000 \$

FIGURE 5
DSE/SECTEUR PRIVÉ
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
JEDDAH



Le tableau 1 démontre que, bien que les employés de l'institution canadienne financière importante en poste à Londres recevraient moins d'avantages découlant des composantes principales du régime que des employés dans des postes équivalents au service extérieur canadien, les personnes à l'emploi de la société multinationale recevraient proportionnellement plus. Cependant, les positions relatives peuvent varier lorsque les compléments sont pris en considération.

Au tableau 2, la comparaison révèle que les employés du secteur privé jouissent d'une situation légèrement avantageuse par rapport à celle prévue aux Directives sur le service extérieur. La situation à Hong Kong démontre que les deux organismes du secteur privé — sauf dans le cas d'employés mariés dont le niveau de traitement est de 30 000 \$ — accordent des indemnités quelque peu supérieures à celles du gouvernement canadien; le secteur privé ne semble pas rémunérer les employés avec personnes à charge aussi bien que ne le fait le gouvernement.

Nous avons introduit un autre organisme provenant du secteur privé au tableau 3 dans la catégorie de traitement de 30 000 \$. Il s'agit d'un exemple exceptionnel démontrant la situation qui prévaut dans une société multinationale canadienne qui doit actuellement recruter et retenir *un seul* employé expatrié à cet endroit.

On retrouve au tableau 3 le même phénomène qui s'était manifesté au tableaux 1 et 2, c'est-à-dire, les indemnités quelque peu inférieures versées à des employés mariés dans le secteur privé. Si l'on fait exception de l'entreprise #2, les employés célibataires reçoivent de 1 700 \$ à 2 500 \$ de plus que ne reçoivent les employés avec personnes à charge, et les employés mariés reçoivent un traitement supérieur à celui de personnes dans des postes équivalents auprès du gouvernement dans deux cas seulement. Un autre élément mérite d'être noté; plus le niveau de difficulté augmente — du niveau I à Hong Kong au niveau II à Mexico —, plus la valeur du bloc des avantages s'accroît. Les différences entre les avantages financiers du secteur privé et ceux du service extérieur canadien qui se sont manifestées dans les cas de Hong Kong et de Mexico deviennent encore plus significatives à l'endroit suivant, au Caire. Au rang le plus élevé, les différences entre les indemnités globales offertes en vertu des DSE et celles du secteur privé vont de 10 à 20% du traitement de base ou de 5 000 \$ à 10 000 \$ par année. L'écart entre les avantages reçus par les employés célibataires et ceux reçus par les employés mariés se perpétue dans le cas du Caire, mais à un degré moindre.

La première possibilité de comparaison au niveau de traitement de 15 000 \$ apparaît au tableau 5. La plupart des Canadiens expatriés considèrent Jeddah comme un poste très difficile. Le tableau et le graphique illustrent le fait que les employeurs ont tendance à offrir de récompenses financières nettement plus importantes dans ce cas que dans des pays où le climat, les différences culturelles et l'éloignement du pays d'origine ne sont pas aussi marqués. (Ceci ajoute à l'importance de l'indemnité différentielle de mission.) Il s'agit également d'une ville où le coût de la vie est de beaucoup supérieur à celui d'Ottawa (l'indice de la mission est à 135). Les écarts entre la valeur des divers blocs d'indemnités sont également importants — plus de 12 000 \$ dans plusieurs cas. Il est également intéressant de noter que les écarts entre les

employés célibataires et les employés mariés se trouvent réduits, et parfois très considérablement comme, dans le cas de Jeddah, un endroit extrêmement difficile.

Les tableaux et les graphiques qui précèdent indiquent, du moins quant aux composantes principales, que des employés expatriés de nombre de sociétés canadiennes importantes jouissent d'un ensemble d'avantages financiers plus généreux que ceux octroyés par les DSE. Les DSE accordent des avantages plus généreux dans quelques cas seulement.

Des 22 exemples au niveau salarial de 30 000 \$, 17 de ces exemples ou 27% dépassent ce qu'accordent les DSE; le tiers d'entre eux sont plus généreux de 5 000 \$ au moins. Au niveau supérieur (50 000 \$), les blocs du secteur privé sont nettement supérieures à celles des DSE dans tous les cas sauf 3; 25% offrent de 2 000 \$ à 5 000 \$ de plus, et 22% d'entre elles offrent jusqu'à 10 000 \$ de plus que les DSE.

Les compléments: Un portrait plus global de la situation requiert l'examen des avantages additionnels ou des postes complémentaires qui peuvent constituer d'autres stimulants ou des encouragements au travail à l'étranger. Exception faite des organismes qui envoient de leurs employés canadiens à l'étranger sur affectation temporaire dont la durée dépasse rarement une année, les blocs d'avantages concédés par les sociétés du secteur privé équivalent tout au moins à ceux des DSE et sont souvent plus généreux que ces derniers. Cependant, ces blocs d'avantages seront plutôt vraisemblablement fondés sur des négociations individuelles avec les employés que sur une réglementation détaillée.

La plupart des entreprises que nous avons étudiées connaissent les DSE. En fait, plusieurs d'entre elles ont utilisé les DSE lors de l'élaboration de leurs propres régimes et les Directives font encore partie intégrante de certains régimes. On reconnaît généralement que le gouvernement du Canada a mis au point un bon ensemble d'avantages qui est complet et qu'il est un acteur important dans le domaine de l'indemnisation des employés expatriés. Néanmoins, le secteur privé jouit d'un avantage important. Étant donné son désir de livrer concurrence et d'affecter des canadiens de talent et d'expérience à l'étranger afin de prendre part aux activités de la société et de les diriger, la «rentabilité» est le seul frein à la capacité de flexibilité et de réaction de ses régimes d'indemnisation. Le régime d'indemnisation d'une société peut sembler moins complet sur papier que les DSE, mais, si les circonstances l'exigent, la plupart des sociétés disposent d'une liberté d'action qu'ils utilisent afin de rencontrer ou de dépasser ce qui est prévu à chaque directive du service extérieur.

Une étude récente a examiné les pratiques courantes d'un grand nombre d'employeurs canadiens de personnel expatrié. Les conclusions démontrent clairement qu'il existe une relation étroite entre ce que les DSE tentent de couvrir et les pratiques des sociétés. Par exemple:

- Les régimes d'avantages défrayés par les sociétés tels ceux relatifs à la santé et aux frais médicaux, aux accidents, à l'assurance-vie, à l'assurance-dentaire et à l'assurance des revenus pour les survivants sont largement accessibles aux expatriés, habituellement par extension des programmes disponibles au pays.

- Plus de 92% des organismes que nous avons étudiés accordent de l'aide au chapitre des *frais de scolarité* (semblable à celle prévue aux DSE) à la mission et assurent 100% des frais à l'extérieur de la mission.
- Au chapitre des *déplacements pour réunion de famille*, 84% subventionnent les frais de déplacement vers la mission (et le voyage des parents au lieu de séjour des personnes à charge) au rythme d'un, deux ou trois voyages aller-retour par année.
- 96% accordent une subvention ou une *indemnité de déplacement* au chapitre des congés et des vacances.
- 75% des employés à des affectations difficiles reconnues jouissent de *congés de repos et de loisir*.

Cependant, on trouve également des domaines où le secteur privé a régulièrement pris de l'avance sur les pratiques gouvernementales courantes, en ce qui a trait, par exemple:

- Aux *automobiles*, que plus de 75% des sociétés mettent la plupart du temps gratuitement à la disposition de leurs employés expatriés.
- Au *logement*. Plus de 50% des sociétés logent leurs employés gratuitement, et la plupart de celles qui n'offrent pas le logement gratuitement en subventionnent les frais.
- Au *congé au pays*, qui peut généralement se prendre à chaque année.
- Au *boni de réinstallation /de retour au pays/ de fin de l'affectation*. Il s'agirait, par exemple, d'un montant valant de 5 à 10% du traitement de base pour chaque année de service complet. Dans d'autres cas, on les calcule en utilisant un nombre de semaines par année passée à l'étranger (habituellement de six à huit semaines du traitement de base).

Les compléments offerts par le secteur privé rendent souvent le total du traitement versé à ces employés expatriés plus considérable que ce qui est offert aux employés du gouvernement canadien à l'étranger. Le boni de fin de terme/retour au pays peut valoir autant qu'une année de salaire pour chaque année de service additionnelle. Dans le cas des cadres supérieurs, la comparaison devrait aussi inclure des traitements (jusqu'au niveau de 125 000 \$) qui dépassent souvent les appointements versés aux ambassadeurs, même à ceux des rangs les plus élevés.

Certaines des dispositions des DSE donnent l'impression de faire contre-poids aux avantages offerts par le secteur privé, comme, par exemple, la disposition relative à l'achat et à la vente de logements (les frais d'enregistrement des biens fonciers et les honoraires judiciaires sont payés par l'employeur). Cependant, étant donné que cet avantage n'a qu'une seule application durant une carrière, son importance est d'autant diminuée. L'emploi au service extérieur canadien peut également offrir des avantages impossibles à mesurer, tels la sécurité d'emploi et le rang social, que plusieurs membres de la

communauté du service extérieur considèrent importants. Les avantages tangibles offerts par le secteur privé peuvent cependant les contrebalancer.

Les gouvernements provinciaux

Un certain nombre de provinces canadiennes entretiennent des bureaux à l'étranger depuis un certain temps; peu d'entre elles cependant ont senti le besoin de mettre sur pied des régimes de permittance. Les deux exemples du tableau 6 sont de provinces qui ont mis au point leur programme d'avantages reliés au service à l'étranger en s'inspirant des DSE; leurs régimes ressemblent beaucoup à celui du gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux s'efforcent également de recruter la plupart sinon tous leurs employés de soutien sur place. Ceci nous empêche d'établir un point de comparaison au niveau de traitement de 15 000 \$. De même, aucune des provinces à l'étude ne disposait de représentants à Mexico, au Caire ou à Jeddah au moment où cette étude a été préparée.

Quant aux deux niveaux suivants, le tableau démontre comment leurs blocs d'avantages sont étroitement calqués sur les DSE. Dans cinq cas sur huit, cependant, les deux ensembles d'avantages dépassent ceux prévus par les DSE, de 1 200 \$ et de 3 700 \$. Le même commentaire qui s'appliquait lors des comparaisons avec le secteur privé est valable ici: dans un régime aux affectations uniques, les conjoints et les personnes à charge ne semblent ni compter ni être reconnus, tout comme au service extérieur fédéral.

Le tableau 7 permet la comparaison au niveau salarial inférieur. Dans cet exemple, l'employé de soutien est un spécialiste que l'on ne pouvait recruter sur place. La comparaison des données du tableau 6 et du tableau 7 indique que la difficulté de la mission et le coût de la vie influent sur ce qu'un organisme accorde. À Londres, mission «A» avec un indice de mission de 145, le gouvernement #2 se montre relativement moins généreux que ce qui est prévu aux DSE. À Hong Kong, cependant, l'indice de mission est inférieur de 30 points, mais, peut-être parce qu'on considère le niveau d'éprouvement supérieur, le gouvernement provincial est relativement plus généreux. La valeur totale des composantes principales dans le bloc d'avantages des employés des gouvernements provinciaux augmente de 660 \$ en moyenne à Hong Kong, par rapport à Londres.

La figure 7 démontre que les deux ensembles d'avantages provinciaux ressemblent à celles des DSE. Cependant, dans 80% des exemples, les employés des gouvernements provinciaux reçoivent de 500 \$ à 4 500 \$ de plus que des employés dans des postes équivalents au fédéral.

Les compléments: Le gouvernement provincial #2 suit dans l'ensemble les DSE en termes d'avantages supplémentaires offerts, sauf les exceptions suivantes: 1) on n'offre pas de prêt à l'affectation ni de prêt à l'achat d'une voiture, et 2) le taux de participation au loyer dans le cas d'un employé célibataire est de 4 à 6% plus élevé que celui prévu par les DSE.

Les avantages supplémentaires offerts par le gouvernement provincial #1 suivent également de très près les DSE. On trouve cependant quelques exceptions notables et généreuses: 1) une indemnité de mutation/d'affectation,

TABLEAU 6
DSE/LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LONDRES

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Gouvernement provincial #1		Gouvernement provincial #2	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	21 033 \$*	22 628 \$*	S.O.		S.O.	
30 000 \$	41 360 \$	44 720 \$	45 060 \$	42 930 \$	42 740 \$	44 625 \$
50 000 \$	66 740 \$	70 800 \$	68 720 \$	69 560 \$	68 285 \$	70 750 \$

*Pour les employés ne jouissant pas des privilèges d'achat des diplomates.

TABLEAU 7
DSE/LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
HONG KONG

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Gouvernement provincial #1		Gouvernement provincial #2	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	18 753 \$	20 393 \$	20 940 \$	21 840 \$	S.O.	
30 000 \$	37 060 \$	40 195 \$	38 360 \$	40 080 \$	40 790 \$	42 350 \$
50 000 \$	59 515 \$	63 225 \$	60 020 \$	60 710 \$	64 060 \$	66 100 \$

payable en un seul versement de 1 000 \$, plus 150 \$ pour chaque enfant, plus 500 \$ pour défrayer les modifications requises aux appareils électro-ménagers (comparer ces données aux sommes forfaitaires de 100 \$ et de 200 \$ payables à des employés célibataires et mariés en vertu des dispositions relatives à la réinstallation aux DSE); et 2) les honoraires de vente d'immeuble et les frais judiciaires payables lors de la vente de la résidence principale sont remboursés à l'employé à *chaque* fois qu'il est affecté ou muté. Il faut noter, cependant, que les employés ne pourront vraisemblablement profiter de cette disposition unique et généreuse plus de deux fois — une fois lors de l'affectation et à nouveau lors du retour au pays, étant donné que la plupart des employés ne poursuivent pas une carrière permutante. Un autre avantage consiste à appliquer l'indemnité de logement au coût d'achat d'une résidence et aux frais d'utilisation des services publics à la mission si un employé décide de ne pas louer un logement.

Les sociétés de la Couronne fédérales

Comme c'est le cas pour plusieurs organismes mentionnés dans les sections précédentes, il arrive que les sociétés de la Couronne fédérales s'inspirent des DSE lorsqu'elles assemblent leurs ensembles d'avantages financiers. Mais le

FIGURE 6

DSE/LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES

LONDRES

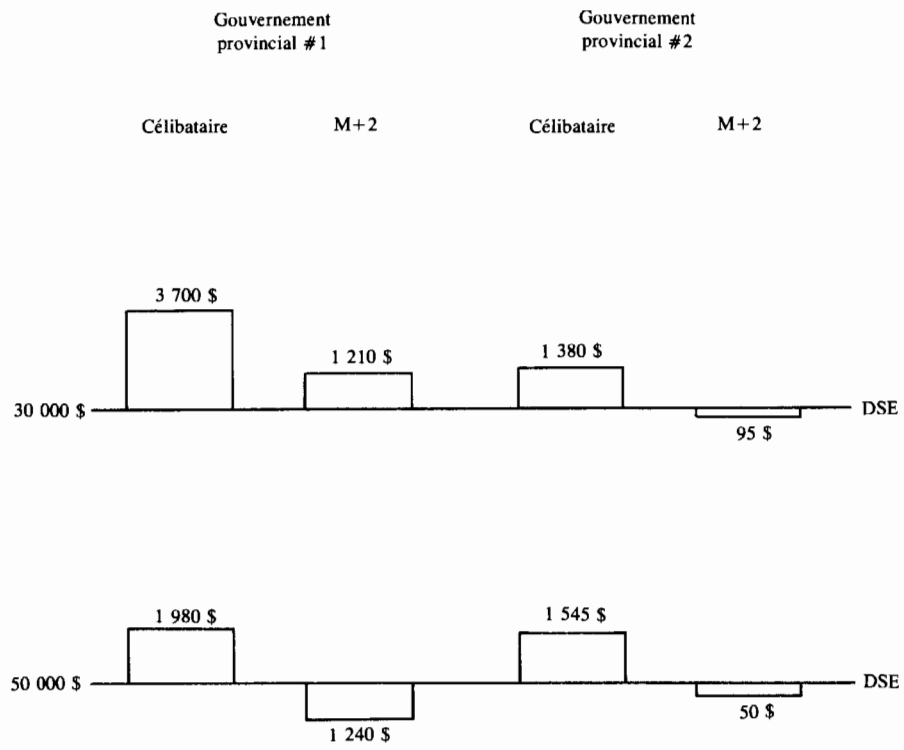


FIGURE 7

DSE/LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES

HONG KONG

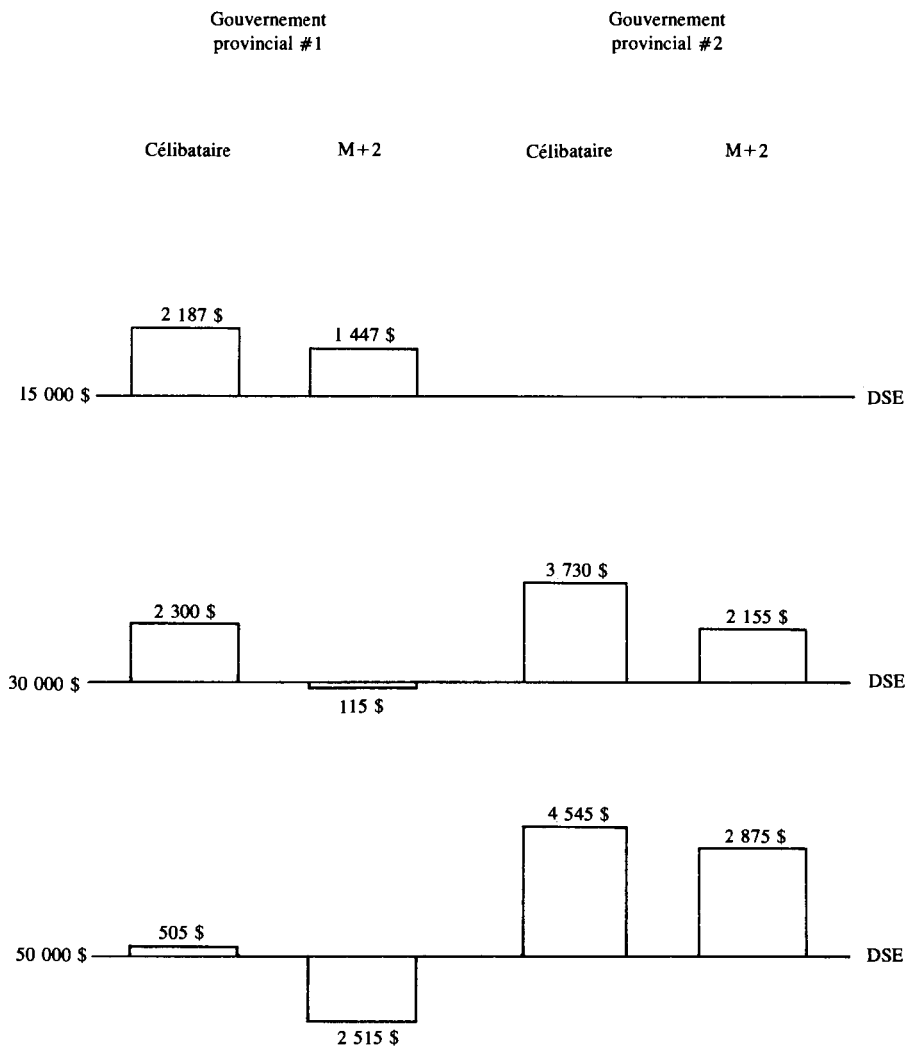


tableau 8 illustre les différences entre deux sociétés de la Couronne et le service extérieur. Les différences entre les trois institutions peuvent paraître surprenantes, mais elles s'expliquent en partie par la nature de chacune. Le service extérieur offre une carrière à vie qui comprend plusieurs avantages non quantifiables tels qu'un certain rang social et des occasions variées reliées à l'emploi et à la situation géographique.

La société de la Couronne #1, qui peut choisir ses candidats parmi des milliers d'employés, n'a pas besoin d'offrir des encouragements importants pour les affectations à l'étranger — l'occasion de servir à l'étranger, presque exclusivement dans des postes de catégorie «A», constitue le meilleur stimulant. D'autre part, la deuxième société de la Couronne est quelque peu spécialisée et juge qu'elle doit offrir une forme quelconque d'indemnités «supplémentaires» à ses employés qui ne profiteront pas nécessairement beaucoup, sur le plan professionnel, d'une affectation à l'étranger.

Le tableau 9 illustre la situation d'un organisme hautement spécialisé (société de la Couronne #3) dans un milieu beaucoup plus difficile (niveau de difficulté II). Dans ce cas, le niveau de compétence et l'expérience profession-

TABLEAU 8
DSE/SOCIÉTÉS DE LA COURONNE FÉDÉRALES
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LONDRES

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Société de la Couronne #1		Société de la Couronne #2	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	21 033 \$	22 628 \$*	21 695 \$		S.O.	S.O.
30 000 \$	41 360 \$	44 720 \$	40 612 \$	42 150 \$	51 600 \$	54 350 \$
50 000 \$	66 740 \$	70 800 \$	64 475 \$	66 467 \$	77 400 \$	80 900 \$

* Pour les employés ne jouissant pas des privilèges d'achat des diplomates.

TABLEAU 9
DSE/SOCIÉTÉS DE LA COURONNE FÉDÉRALE
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
HONG KONG

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Société de la Couronne	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	18 753 \$	20 393 \$	20 850 \$	20 850 \$
30 000 \$	37 060 \$	40 195 \$	41 700 \$	41 700 \$
50 000 \$	59 515 \$	63 225 \$	69 500 \$	69 500 \$

FIGURE 8

**DSE/SOCIÉTÉS DE LA COURONNE FÉDÉRALES
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES**

LONDRES

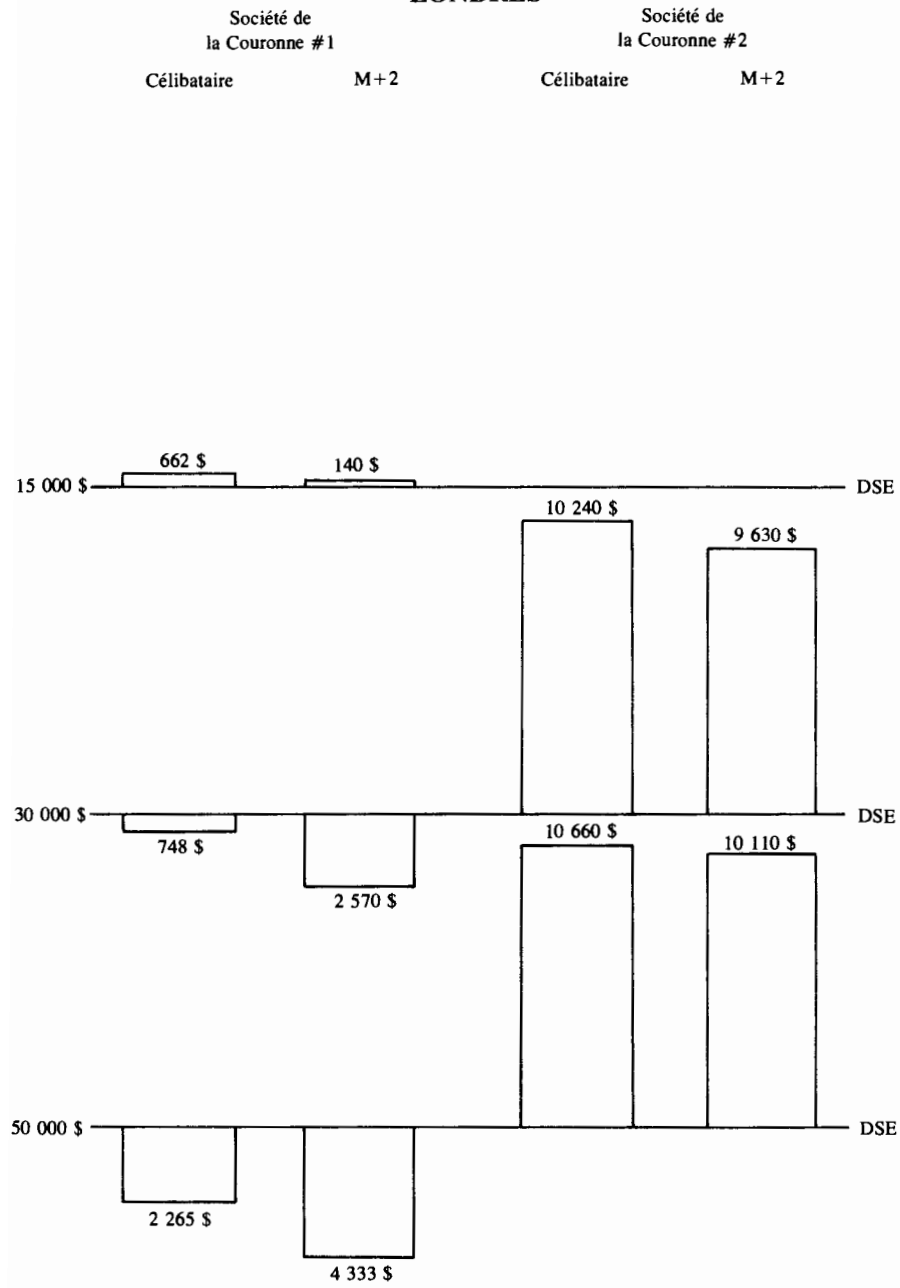
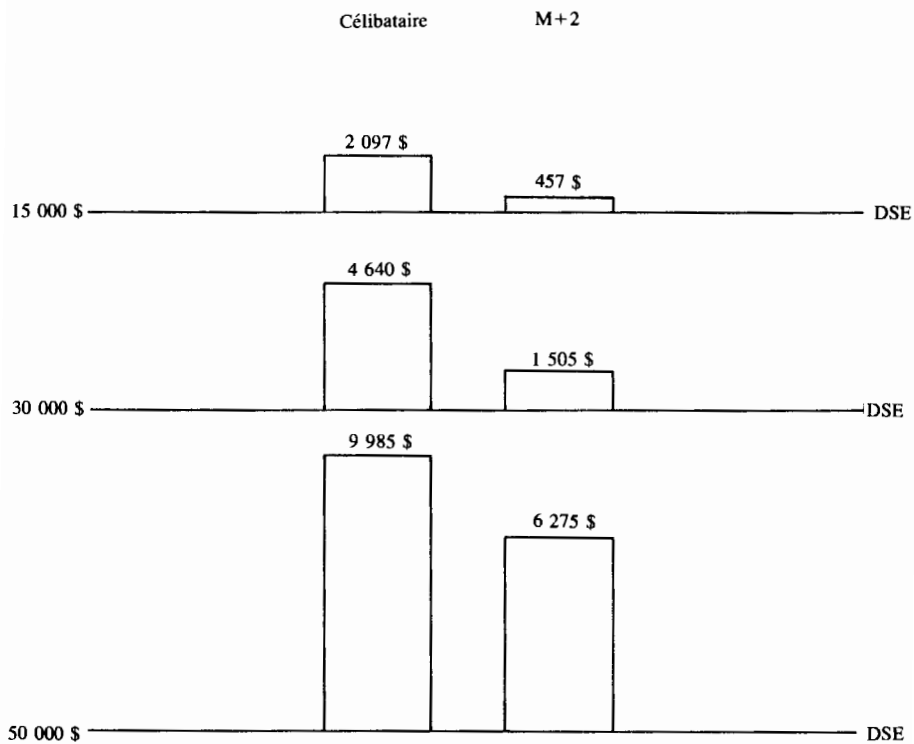


FIGURE 9

DSE/SOCIÉTÉS DE LA COURONNE FÉDÉRALES
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES

HONG KONG

Société de la
Couronne #3



nelle antécédente en milieu étranger sont des facteurs déterminants, et le taux de rémunération est sensiblement plus élevé. Cela est particulièrement évident aux niveaux les plus élevés où le bloc offert par la société #3 dépasse de 6 000 \$ à 10 000 \$ celui qu'offrent les DSE.

Il est également intéressant de noter que les blocs offerts aux employés célibataires et mariés sont identiques. La figure 9 souligne également le fait que l'écart entre les dispositions des DSE et celles de la société de la Couronne s'élargit au fur et à mesure que le salaire augmente. À 15 000\$ la différence est de 13% et, à 30 000 \$ et 50 000 \$, elle est de 15 et 19% respectivement.

Les compléments: En général, les autres avantages financiers offerts par les sociétés de la Couronne sont semblables à ceux des DSE. On note une exception relativement modeste mais intéressante dans le cas de la société de la Couronne #1—un régime local d'assurance-santé dont les primes sont payées par l'employeur.

Toutefois, les deux autres sociétés offrent plusieurs indemnités supplémentaires qui dépassent les cadres des DSE. La société #2 offre un contrat «au mérite» facultatif—dont la moyenne actuelle est de 10 000 \$ et dont le maximum possible se situe à 18 000 \$—afin d'encourager les employés d'expérience à accepter des affectations à l'étranger ainsi qu'une indemnité spéciale de 30 \$ par jour pour les affectations dans des missions dangereuses (zones de guerre, zones d'agitation politique) en plus d'une police d'assurance-vie automatique de 200 000 \$. La société #3 offre le logement gratuit, des dispositions fiscales avantageuses, un service général de transport gratuit ainsi qu'une indemnité de 1 200 \$ par année en guise de compensation pour les heures supplémentaires.

Ainsi, bien que la première société offre des conditions financières qui se rapprochent de celles des DSE, les deux autres offrent des avantages différents et considérablement plus généreux que ceux qui sont offerts aux membres du service extérieur canadien.

Les conseillers en développement à l'étranger

Cette section porte sur l'indemnisation des employés non gouvernementaux habituellement employés, pour un seul engagement à l'étranger, par des organismes à but non lucratif tels que des fondations ou par des ministères gouvernementaux engagés dans le domaine du développement international. Habituellement, ils conseillent les gouvernements étrangers ou dispensent une formation spécialisée aux nationaux dans des domaines comme la médecine et l'éducation, où l'on recherche la compétence des étrangers. Parce que le service à l'étranger pour le compte de ces organismes est habituellement axé sur le développement ou l'aide et parce que, pour plusieurs personnes, il s'agit d'une seconde carrière ou d'une première expérience d'apprentissage, les avantages et les indemnités sont en général limités. Parce que ces organismes œuvrent dans des pays en voie de développement, il n'est pas possible d'établir des comparaisons avec Londres ou Hong Kong. De plus, ils disposent habituellement de budgets limités et n'ont ni les moyens ni le besoin d'envoyer du personnel de soutien à l'étranger.

TABLEAU 10
DSE/CONSEILLERS EN DÉVELOPPEMENT À L'ÉTRANGER
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
MEXICO

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Institution américaine #1		Institution américaine #2	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	17 575 \$	19 125 \$	S.O.		S.O.	
30 000 \$	34 375 \$	37 225 \$	30 000 \$	30 000 \$	30 840 \$	31 680 \$
50 000 \$	55 075 \$	58 425 \$	50 000 \$	50 000 \$	50 840 \$	51 680 \$

TABLEAU 11
DSE/CONSEILLERS EN DÉVELOPPEMENT À L'ÉTRANGER
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LE CAIRE

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Institution américaine #1		Organisme canadien #3	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	18 025 \$	19 800 \$	S.O.		S.O.	
30 000 \$	34 825 \$	37 900 \$	30 530 \$	30 700 \$	33 060 \$	35 248 \$
50 000 \$	55 525 \$	59 100 \$	50 695 \$	50 915 \$	53 660 \$	55 848 \$

Les tableaux 10 et 11 démontrent qu'une des institutions n'offre aucune prime pour le service à l'étranger ou pour les difficultés. Les employés des autres institutions reçoivent une «indemnité de vie chère» minimale pour compenser le coût de la vie élevé à Mexico. La philosophie qui sous-tend ces systèmes est que les employés ne sont pas en position de concurrence et ne s'attendent pas à être «indemnisés» pour les difficultés qu'ils rencontrent.

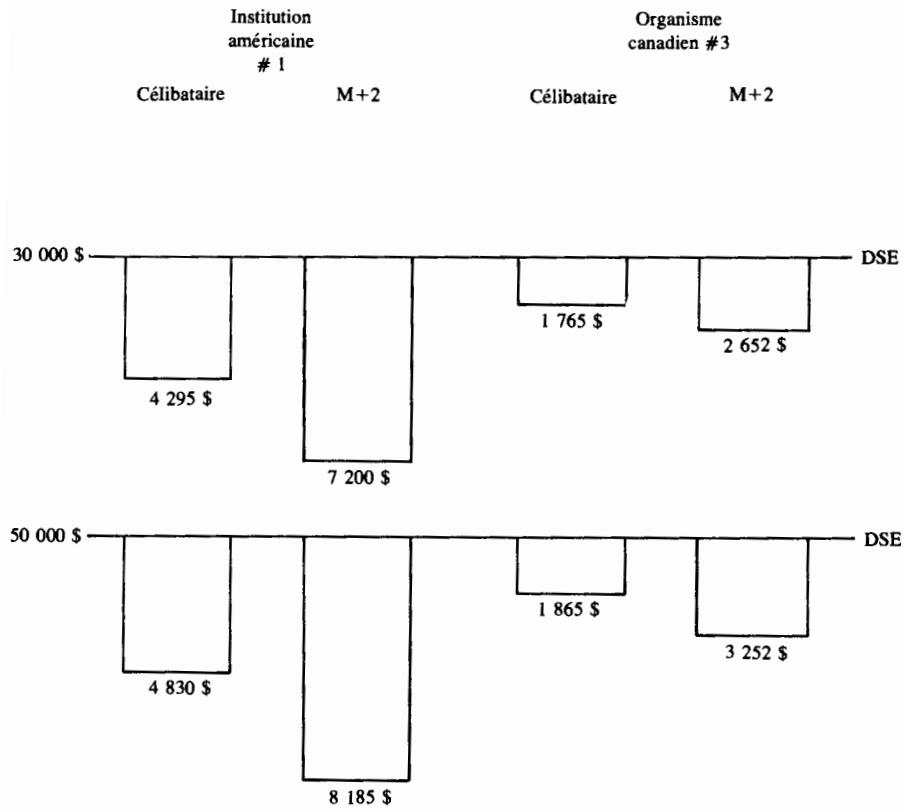
Même dans des endroits relativement difficiles comme Le Caire, ces organismes philanthropiques n'offrent pas d'indemnités substantielles. Les employés de l'organisme canadien se trouvent dans une situation financière légèrement plus avantageuse, mais ne reçoivent pas autant d'avantages que ceux qui sont offerts en vertu des DSE.

Les compléments: Des avantages et des indemnités supplémentaires compensent, dans une certaine mesure, l'absence d'encouragements et d'indemnités de vie chère. On doit également se rappeler que la motivation des employés de ces organismes est habituellement quelque peu différente de celle des employés de tous les autres organismes étudiés ici. Toutefois, en dernière analyse, la valeur totale de leur régime n'atteint pas celle de celui des DSE.

FIGURE 11

**DSE/CONSEILLERS EN DÉVELOPPEMENT À L'ÉTRANGER
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES**

LE CAIRE



La première institution américaine offre un logement meublé de première classe gratuit ainsi qu'une automobile, pour laquelle l'employé paie des frais d'utilisation équivalents à 5% de son salaire brut. Exception faite des frais de scolarité des enfants, qui sont payés (à 100%) jusqu'au niveau pré-universitaire, aucune autre disposition n'est offerte.

Le deuxième organisme américain exige que les employés partagent les frais de logement jusqu'à concurrence de 100 \$ par mois plus un tiers du solde. On n'offre aucune indemnité pour les frais de scolarité, mais tous les employés disposent gratuitement d'une automobile.

L'organisme canadien diffère des deux autres en ce qu'il est financé, indirectement, par le gouvernement. (Les autres dépendent de subventions ou de dons de particuliers ou d'entreprises.) Ses indemnités complémentaires comprennent le défraiement de tous les coûts d'un logement conforme aux normes «locales» (les services publics sont aux frais de l'employé); les frais de scolarité sont subventionnés jusqu'à concurrence de 2 000 \$ à la mission et jusqu'à concurrence de 3 000 \$ à l'extérieur de la mission (cette somme passe à 3 700 \$ au Canada). L'employeur ne paie pas les primes d'assurance, les indemnités de vacances ou de déplacement et ne rembourse pas les dépenses d'expédition des automobiles.

L'analyse des conditions de salaire et autres des conseillers en développement à l'étranger, même si elle est restreinte, aide à décrire et à définir le niveau imposé aux expatriés qui doivent travailler à l'étranger. Compte tenu de la nature particulière de leur travail, l'absence de dispositions que l'on jugerait habituellement nécessaires est compréhensible. Toutefois, il est clair que ces conditions ne peuvent répondre aux besoins d'une population plus nombreuse et plus diversifiée d'expatriés.

Les organismes supragouvernementaux

Il arrive que les organismes supragouvernementaux offrent des blocs d'avantages contenant certains éléments des ensembles offerts par leurs États membres, mais, dans la plupart des cas, ils conçoivent des régimes qui répondent aux besoins particuliers de leurs organismes.

Le tableau et la figure 12 démontrent que la valeur des composantes principales pour les employés d'un organisme supranational à Londres est sensiblement inférieure à la valeur des DSE — l'écart moyen est de près de 10 000 \$. Cette différence s'explique par une indemnité différentielle de mission négative et ne veut pas dire que les dispositions sont généralement inférieures dans toutes les missions où l'organisme est représenté (voir, par exemple, le tableau 15 pour Le Caire).

Le tableau 13 illustre une situation contraire. À Hong Kong, les principales composantes des DSE sont inférieures de 10 000 \$ à 20 000 \$ par rapport aux ensembles d'avantages financiers de l'organisme #1. Plusieurs raisons rendent compte de cette situation:

1. Les DSE classent Hong Kong au niveau de difficulté I. L'organisme #1 considère que le niveau de difficulté est beaucoup plus élevé relativement à son bureau principal.

TABLEAU 12
DSE/ORGANISMES SUPRAGOUVERNEMENTAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LONDRES

Niveau de traitement	Directives sur le service extérieur		Organisme #2	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	20 540 \$	22 080 \$	16 835 \$	19 910 \$
30 000 \$	41 360 \$	44 720 \$	29 928 \$	34 988 \$
50 000 \$	66 740 \$	70 800 \$	49 884 \$	55 941 \$

TABLEAU 13
DSE/ORGANISMES SUPRAGOUVERNEMENTAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
HONG KONG

Niveau de traitement	Directives sur le service extérieur		Organisme #2	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	18 753 \$	20 393 \$	30 248 \$	31 125 \$
30 000 \$	37 060 \$	40 195 \$	51 318 \$	52 906 \$
50 000 \$	59 515 \$	63 225 \$	80 186 \$	82 787 \$

2. La différence relative du coût de la vie entre le pays qui abrite le bureau principal de l'organisme #1 et Hong Kong justifie un indice de la mission considérablement plus élevé que celui qui est établi pour les employés du service extérieur du Canada par rapport à Ottawa.
3. La politique de cet organisme est d'essayer de fournir des conditions de travail supérieures à celles offertes par d'autres employeurs internationaux.

Les différences ne sont pas aussi importantes à Mexico (tableau 14), mais, dans tous les domaines, l'organisme supragouvernemental est plus généreux. Cela s'explique, encore une fois, par un niveau de difficulté et un indice de la mission plus élevé. Les montants recommandés dans les DSE sont inférieurs de 2 000 \$ à 7 000 \$.

Au Caire, la comparaison entre l'organisme #1 et les DSE livre essentiellement les mêmes résultats. Sauf dans un cas, la valeur totale des ensembles est là aussi plus élevée (de 400 \$ pour un employé célibataire bénéficiant d'un traitement de 15 000 \$, et de 1 400 \$ pour tous les employés bénéficiant d'un traitement de 50 000 \$) afin de compenser les conditions de vie plus difficiles.

FIGURE 12

DSE/ORGANISMES SUPRA-GOUVERNEMENTAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES

LONDRES

Organisme #2

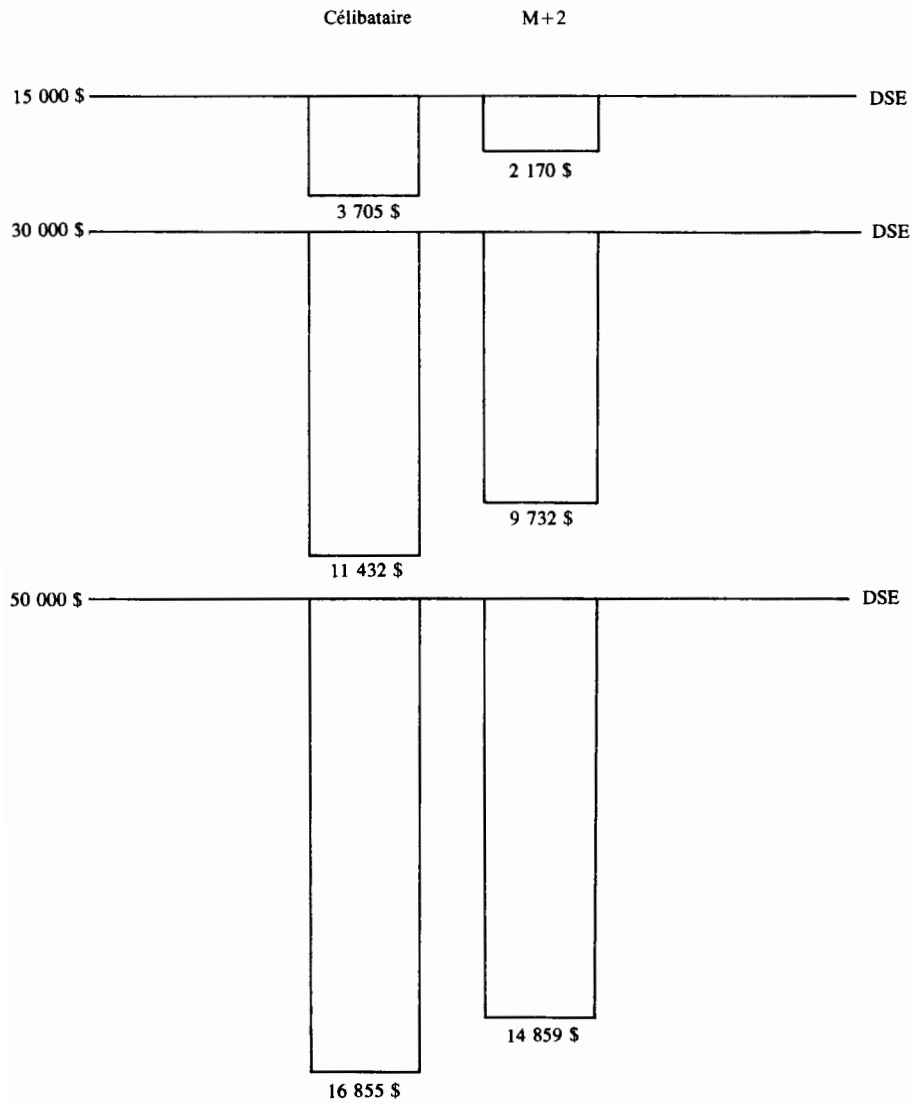


FIGURE 13

DSE/ORGANISMES SUPRA-GOUVERNEMENTAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES

HONG KONG

Organisme #1

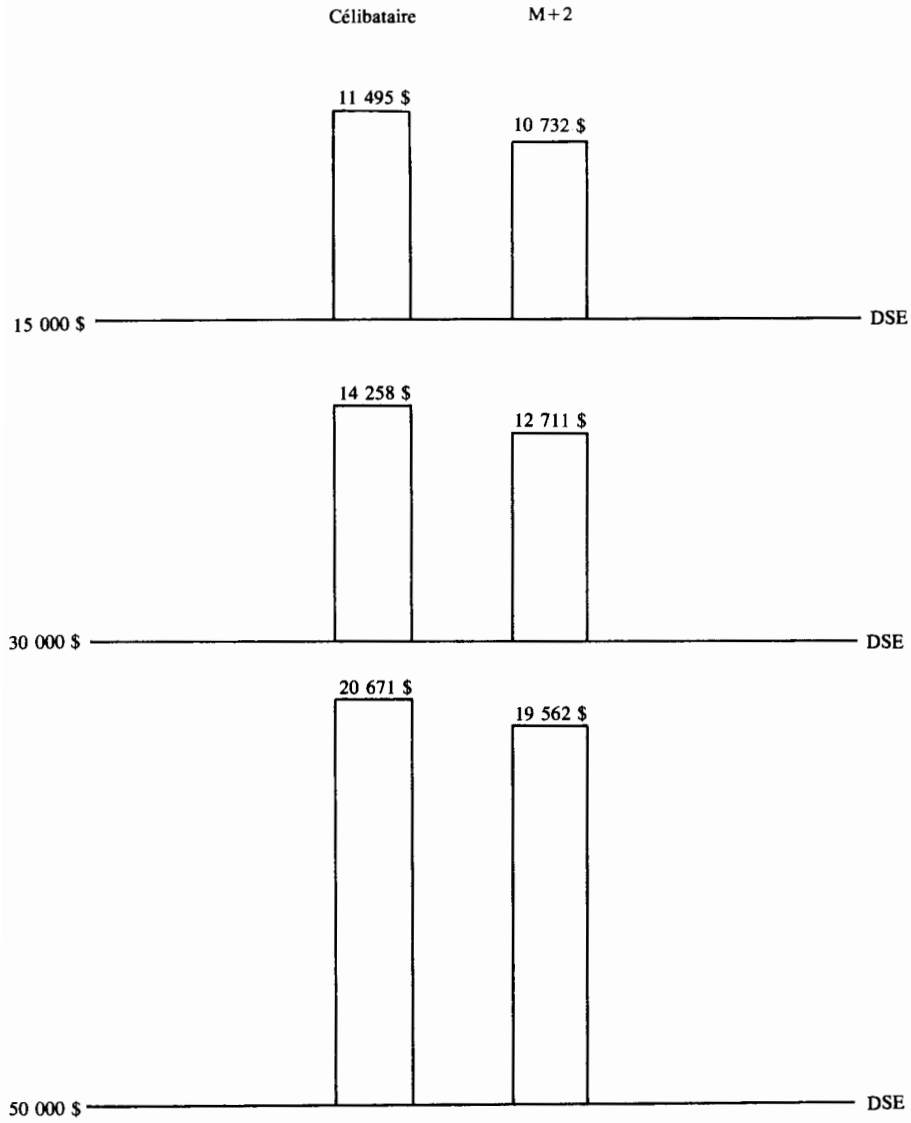


TABLEAU 14
DSE/ORGANISMES SUPRAGOUVERNEMENTAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
MEXICO

Niveau de traitement	Directives sur le service extérieur		Organisme #1	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	17 575 \$	19 125 \$	22 144 \$	22 501 \$
30 000 \$	34 475 \$	37 225 \$	38 516 \$	39 151 \$
50 000 \$	55 075 \$	58 425 \$	61 933 \$	62 900 \$

TABLEAU 15
DSE/ORGANISMES SUPRAGOUVERNEMENTAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LE CAIRE

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Organisme #1		Organisme #2	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	18 025 \$	19 800 \$	22 955 \$	23 363 \$	26 154 \$	30 930 \$
30 000 \$	34 825 \$	37 900 \$	39 786 \$	40 526 \$	46 493 \$	54 354 \$
50 000 \$	55 525 \$	59 100 \$	63 758 \$	64 970 \$	77 495 \$	86 904 \$

L'ensemble offert par l'organisme #2 est, au départ, généreuse. Si l'on y ajoute l'effet d'un indice de la mission positif, on obtient des ensembles qui, en moyenne, dépassent celui des DSE de 44%. Pour les employés célibataires, l'ensemble représente, en moyenne, un supplément de 14 000 \$. Pour les employés mariés avec deux personnes à charge, l'écart est de plus de 18 000 \$.

Les compléments: Presque tous les avantages supplémentaires fournis par les DSE sont également offerts par ces organismes. Toutefois, l'organisme #1 offre également une subvention de rapatriement pour les employés qui sont réaffectés au bureau central ainsi qu'une indemnité de cessation d'emploi qui tient lieu de pension lorsque l'employé reçoit son congé. En plus de son régime déjà généreux, l'organisme #2 offre gracieusement le logement et les services publics dans les missions difficiles ainsi qu'une voiture, un chauffeur et un service de sécurité durant la nuit.

Il est utile de comparer ces organismes au service extérieur canadien parce que, en général, les fonctions et les responsabilités des employés se ressemblent. Même si l'on ne tient pas compte des effets extrêmes de l'indice de la mission dans le cas de l'organisme #2, les données démontrent qu'en général les Directives sur le service extérieur offrent des avantages sensiblement moins importants que ceux des deux organismes supragouvernementaux.

FIGURE 14

**DSE/ORGANISMES SUPRA-GOUVERNEMENTAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES**

MEXICO

Organisme #1

Célibataire

M+2

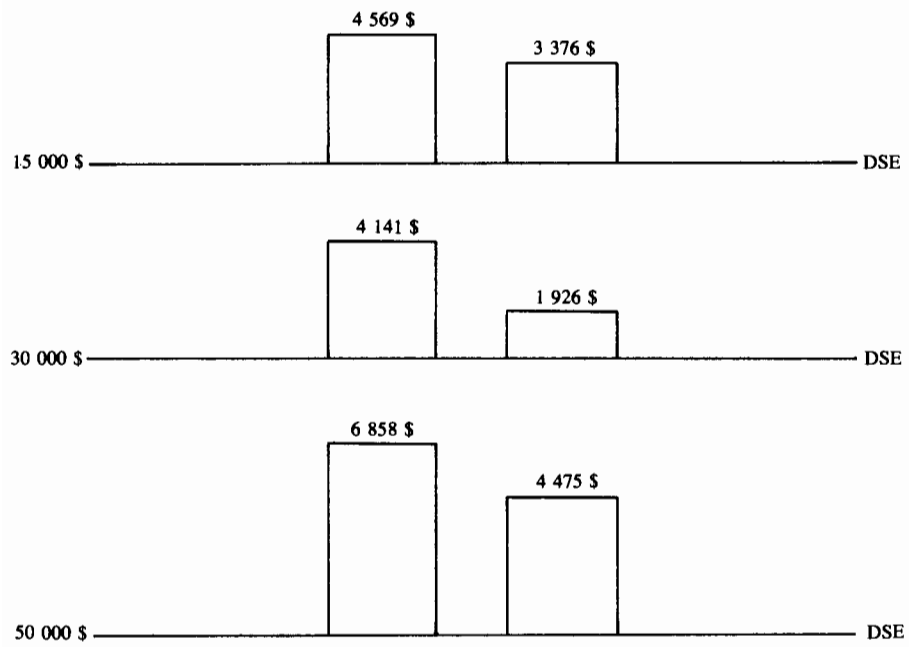
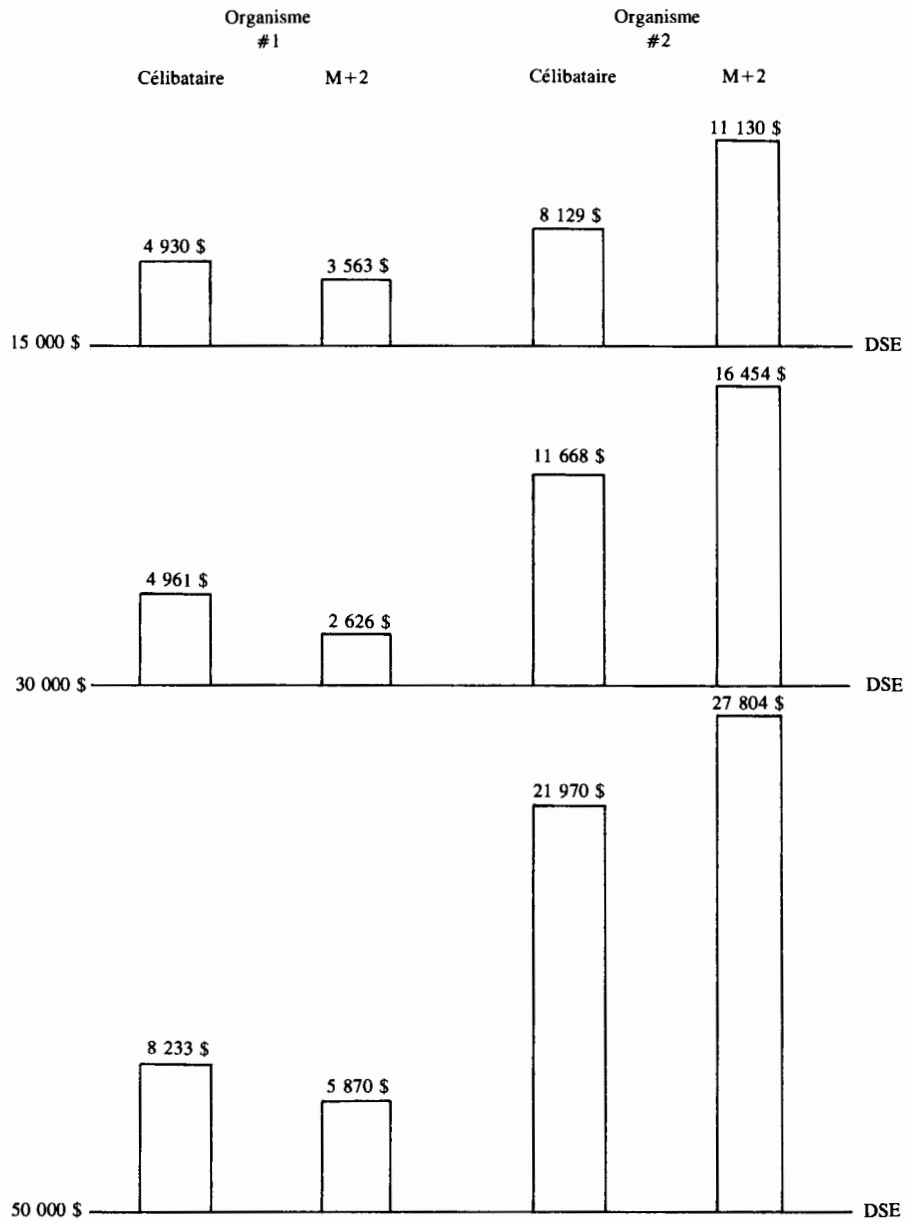


FIGURE 15

**DSE/ORGANISMES SUPRA-GOUVERNEMENTAUX
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES**

LE CAIRE



Les gouvernements étrangers

Les huit régimes analysés dans cette section ont été choisis parmi ceux des dix-sept premiers pays (en termes du PNB) membres de l'OCDE*. On peut donc supposer, avec raison, qu'ils offrent un profil représentatif des différentes approches à la rémunération et aux encouragements financiers pour le service à l'étranger en vigueur dans des pays industrialisés. Au moment où nous avons effectué notre étude, la plupart de ces gouvernements se livraient à des études semblables à la nôtre ou, tout au moins, reconnaissait le fait qu'on pourrait améliorer le moral du service extérieur en revoyant les règlements qui le régissent. Le service extérieur canadien n'est pas le seul à être touché par des problèmes comme l'inflation, la variation du taux de change et la difficulté croissante de vivre à l'étranger. La comparaison des approches adoptées par ces pays est particulièrement pertinente du fait que tous les gouvernements dont il est question ici se heurtent à des problèmes semblables relativement à l'affectation et au maintien d'employés à l'étranger.

Le tableau 16 compare, à la plupart des niveaux, la valeur des blocs d'avantages financiers de six des huit gouvernements et les Directives sur le service extérieur. La figure 16 illustre que les conditions financières dans les

TABLEAU 16
DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LONDRES

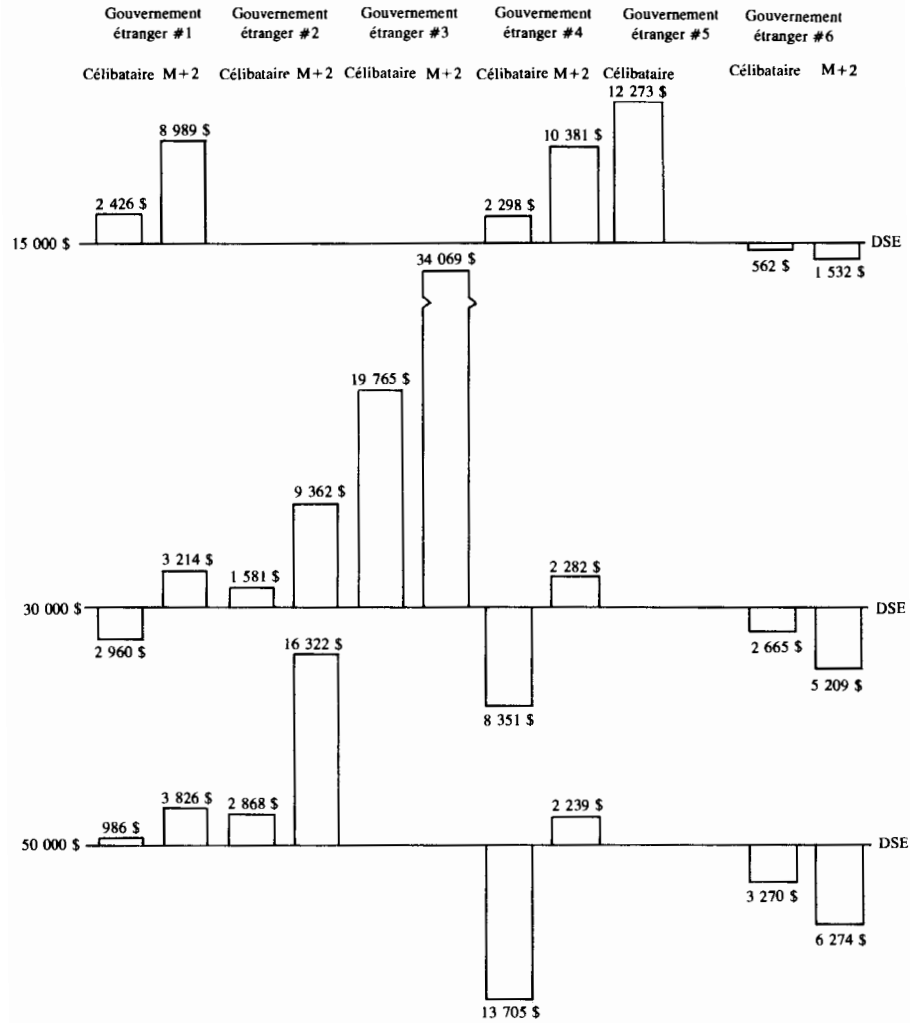
Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Gouvernement étranger #1		Gouvernement étranger #2		Gouvernement étranger #3	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	20 540 \$	22 080 \$	22 966 \$	31 069 \$	—	—	—	—
30 000 \$	41 360 \$	44 720 \$	38 400 \$	47 934 \$	42 941 \$	54 082 \$	61 125 \$	78 789 \$
50 000 \$	66 740 \$	70 800 \$	67 726 \$	74 626 \$	69 608 \$	87 122 \$	—	—

Niveaux de traitement	Gouvernement étranger #4		Gouvernement étranger #5		Gouvernement étranger #6	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	22 838 \$	32 461 \$	32 813 \$	—	19 978 \$	20 458 \$
30 000 \$	33 009 \$	47 002 \$	—	—	38 695 \$	39 511 \$
50 000 \$	53 035 \$	73 039 \$	—	—	63 470 \$	64 526 \$

* Le Canada occupe le 7^e rang.

FIGURE 16
DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES

LONDRES



divers services étrangers sont loin d'être identiques. En fait, même si certains régimes se ressemblent, les références en fonction desquels ils sont établis diffèrent tellement dans certains cas qu'on doit s'attendre à un certain montant de distorsion. Par exemple, la référence pour le calcul de la plupart des indices de la mission est la capitale de la métropole où les coûts de la vie varient substantiellement, les taux d'inflation diffèrent et la valeur des devises diffère et fluctue continuellement.

Les objectifs des divers régimes ou des avantages particuliers sont également très variés; les indemnités qui visent à «compenser» sont très différentes de celles qui doivent servir «d'encouragement». Même au sein d'un même gouvernement, des dispositions identiques peuvent produire des résultats très différents, dépendant de facteurs comme le niveau de traitement (tel qu'illustré par les gouvernements #1 et #4) et la situation familiale (gouvernement #2). La principale différence par rapport aux autres secteurs déjà étudiés est sans doute les dispositions toujours beaucoup plus généreuses lorsque le conjoint accompagne l'employé.

Dans 16 des 25 cas illustrés à la figure 16, les indemnités imputables aux principales composantes des régimes des autres services extérieurs sont plus généreuses que les dispositions des DSE. De plus, certaines de ces différences sont surprenantes; dans 7 cas, elles dépassent les DSE de plus de 8 000 \$ et, dans 5 de ces 7 cas, de plus de 10 000 \$. Une d'entre elles dépasse même les

TABLEAU 17
DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
HONG KONG

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Gouvernement étranger #1		Gouvernement étranger #2	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	18 753 \$	20 393 \$	18 038 \$	23 778 \$	—	—
30 000 \$	37 060 \$	40 195 \$	34 214 \$	40 598 \$	36 737 \$	45 009 \$
50 000 \$	59 515 \$	63 225 \$	57 574 \$	65 274 \$	—	—

Niveaux de traitement	Gouvernement étranger #3		Gouvernement étranger #4		Gouvernement étranger #5	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	—	—	—	—	18 808 \$	18 928 \$
30 000 \$	43 743 \$	54 472 \$	—	44 975 \$	36 787 \$	36 991 \$
50 000 \$	—	—	—	—	60 968 \$	61 232 \$

FIGURE 17
DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
HONG KONG

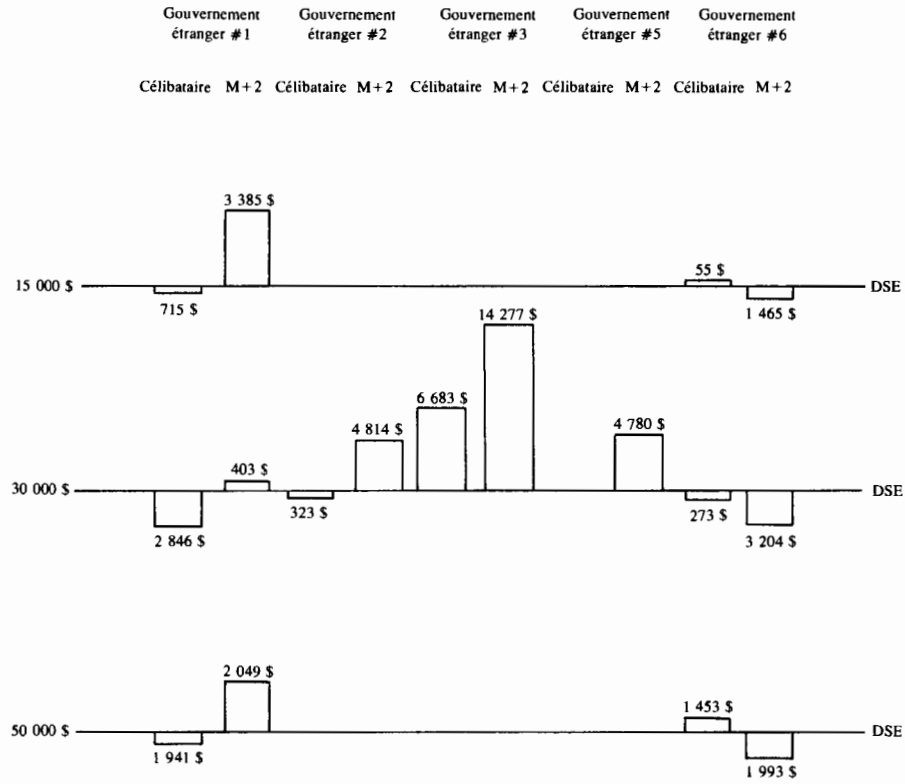


TABLEAU 18
DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
MEXICO

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Gouvernement étranger #1		Gouvernement étranger #2		Gouvernement étranger #3	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	17 575 \$	19 125 \$	17 856 \$	22 126 \$	—	—	—	—
30 000 \$	34 375 \$	37 225 \$	32 562 \$	36 860 \$	40 475 \$	50 152 \$	36 190 \$	43 898 \$
50 000 \$	55 075 \$	58 425 \$	55 376 \$	60 570 \$	—	—	—	—

Niveaux de traitement	Gouvernement étranger #4		Gouvernement étranger #6		Gouvernement étranger #7	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	26 358 \$	37 385 \$	18 417 \$	18 417 \$	15 991 \$	22 636 \$
30 000 \$	40 148 \$	57 035 \$	36 151 \$	36 151 \$	—	—
50 000 \$	—	—	60 134 \$	60 134 \$	52 667 \$	62 753 \$

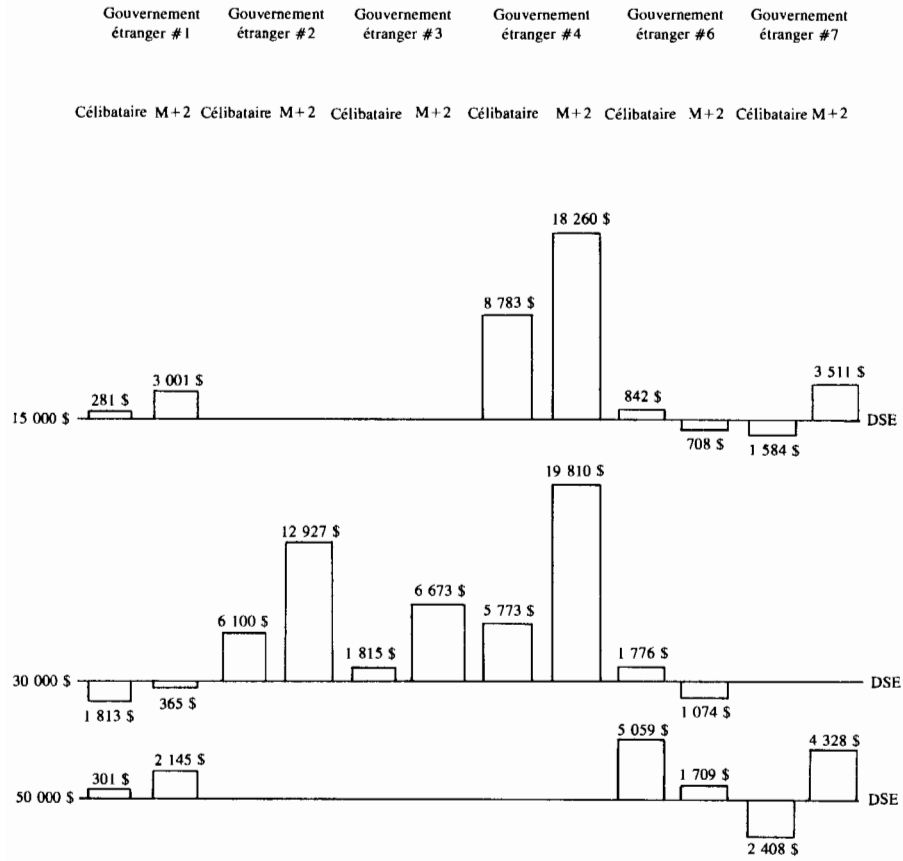
DSE de 34 000 \$. En moyenne, les employés des autres services extérieurs reçoivent des indemnités totalisant 3 500 \$ de plus. Même si l'on ne tient pas compte des chiffres du gouvernement #3, qui augmentent la moyenne, la moyenne est toujours plus généreuse de 1 500 \$. En général, les employés mariés avec deux personnes à charge reçoivent 5 000 \$ de plus que les célibataires. Si l'on compare les divers niveaux de traitement, les employés de soutien et les subalternes qui reçoivent 15 000 \$ et 30 000 \$ sont proportionnellement mieux payés que leurs collègues qui reçoivent 50 000 \$.

Les gouvernements semblent partager la même approche pour des postes comme Londres; la valeur des indemnités baisse à mesure que le traitement de base augmente. Cela semble indiquer que les avantages visent à corriger l'effet du coût de la vie plus élevé plutôt qu'à compenser une différence dans la qualité de la vie.

L'écart entre les DSE et les dispositions des six autres gouvernements est sensiblement moins profond à Hong Kong qu'à Londres, mais la valeur de l'ensemble moyen reste plus élevé. Le nombre d'ensembles qui dépassent les DSE et ceux qui sont moins généreux est également mieux partagé. Toutefois, le traitement de faveur accordé aux employés accompagnés de leur conjoint (et de personnes à charge) persiste à Hong Kong bien qu'il soit plus modéré.

Ces tendances continuent de se manifester à Mexico. Dans cette mission, la corbeille moyenne dépasse les DSE de près de 4 000 \$, et six des exemples les dépassent de plus de 5 000 \$. Pour les célibataires, cela représente une augmentation moyenne d'environ 2 300 \$; pour les employés mariés, de plus de

FIGURE 18
DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
MEXICO



5 800 \$. (Il importe de noter au tableau 18 l'absence d'indemnités supplémentaires pour les employés mariés relevant du gouvernement #6.) Tandis qu'à Hong Kong, dans 53% des exemples, les employés des autres services extérieurs reçoivent moins que leurs analogues canadiens, cette proportion baisse à 25% à Mexico. Cela laisse entendre que l'indice de la mission actuel pour les employés du service extérieur canadien à Mexico n'est pas au point.

TABLEAU 19
DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
LE CAIRE

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Gouvernement étranger #1		Gouvernement étranger #2	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	18 025 \$	19 800 \$	16 288 \$	19 102 \$	—	—
30 000 \$	34 825 \$	37 900 \$	31 260 \$	35 068 \$	39 812 \$	47 532 \$
50 000 \$	55 525 \$	59 100 \$	52 870 \$	58 050 \$	62 767 \$	70 701 \$

Niveaux de traitement	Gouvernement étranger #3		Gouvernement étranger #6		Gouvernement étranger #8	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	—	—	21 180 \$	21 180 \$	17 617 \$	23 654 \$
30 000 \$	49 808 \$	62 964 \$	41 574 \$	41 574 \$	34 155 \$	42 250 \$
50 000 \$	—	—	69 155 \$	69 155 \$	55 789 \$	65 639 \$

TABLEAU 20
DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
JEDDAH

Niveaux de traitement	Directives sur le service extérieur		Gouvernement étranger #1		Gouvernement étranger #2		Gouvernement étranger #3	
	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2	Célibataire	M+2
15 000 \$	22 148 \$	24 683 \$	24 170 \$	32 080 \$	—	—	—	—
30 000 \$	42 465 \$	46 755 \$	40 038 \$	49 656 \$	51 431 \$	67 777 \$	63 664 \$	82 362 \$
50 000 \$	67 260 \$	72 225 \$	63 594 \$	75 522 \$	—	—	—	—

FIGURE 19

**DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES**

LE CAIRE

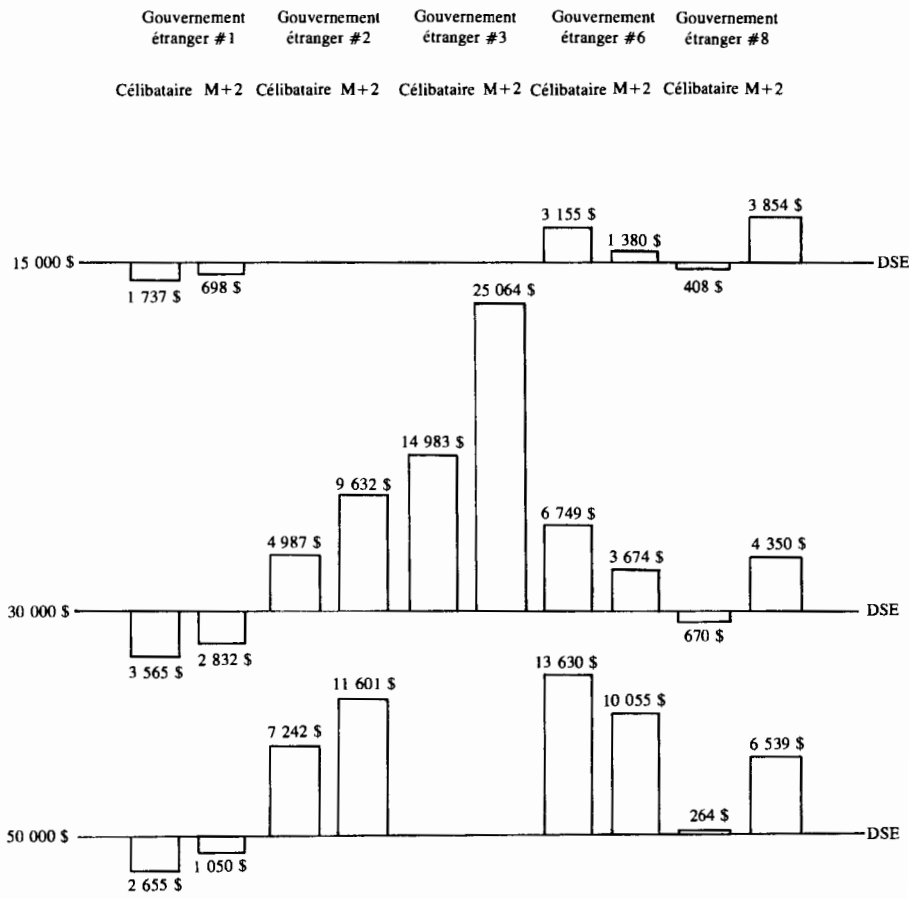


FIGURE 20

DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES

JEDDAH

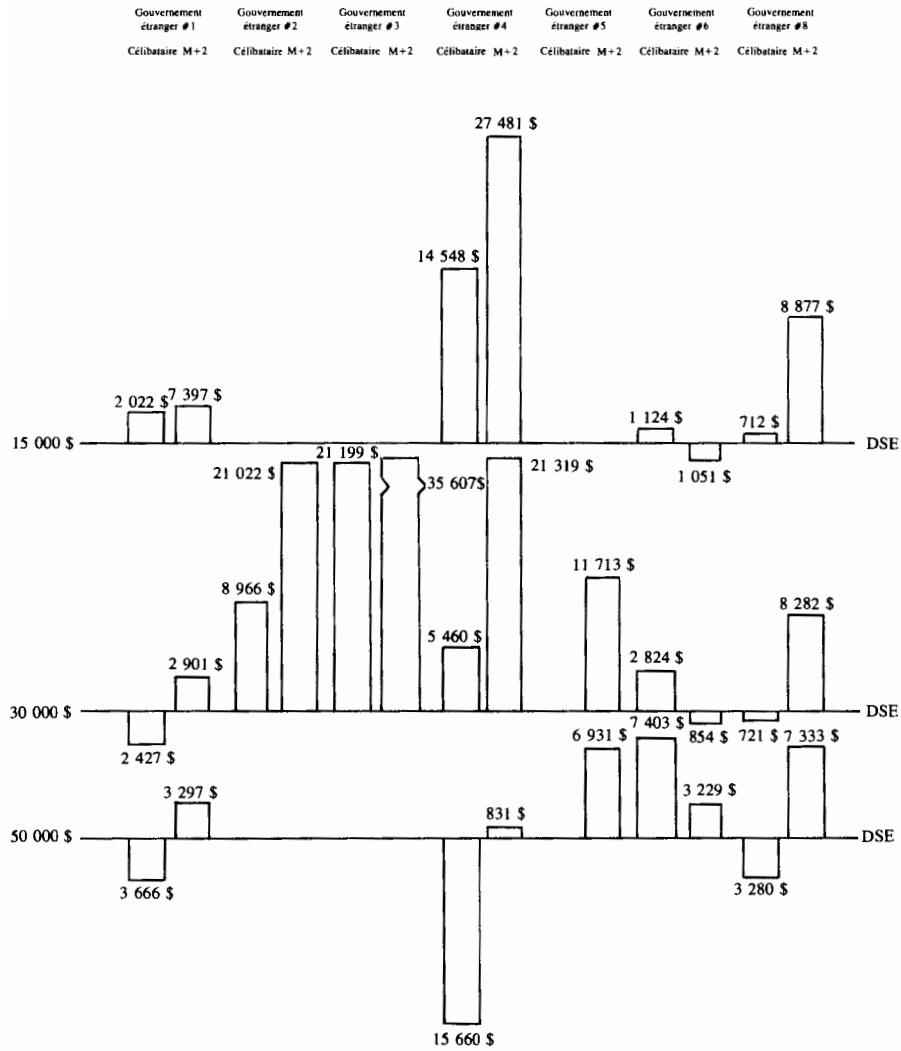


TABLEAU 20 (suite)
DSE/GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
JEDDAH

Niveaux de traitement	Gouvernement étranger #4 Célibataire M+2	Gouvernement étranger #5 Célibataire M+2	Gouvernement étranger #6 Célibataire M+2	Gouvernement étranger #8 Célibataire M+2
15 000 \$	36 696 \$ 52 164 \$	— —	23 272 \$ 23 632 \$	22 860 \$ 33 560 \$
30 000 \$	47 925 \$ 68 074 \$	— 58 468 \$	45 289 \$ 45 901 \$	41 744 \$ 55 037 \$
50 000 \$	51 600 \$ 73 056 \$	— 79 156 \$	74 663 \$ 75 454 \$	63 980 \$ 79 558 \$

Les données relatives au Caire démontrent également que la valeur des DSE accuse un retard sur celle des autres gouvernements. Seulement 30% des exemples sont inférieurs aux DSE.

À Jeddah, tous les employés, y compris ceux du gouvernement canadien, reçoivent des indemnités supérieures à celles accordées dans les quatre autres missions en raison du coût de la vie beaucoup plus élevé. D'autres gouvernements, toutefois, offrent des avantages beaucoup plus substantiels que nous. La figure 20 démontre qu'en moyenne, les indemnités accordées par les autres gouvernements dépassent les DSE de 6 760 \$. À Jeddah, 77% des exemples dépassent les DSE.

Les compléments: La liste des indemnités complémentaires qui paraît au tableau 21 indique que la plupart des services extérieurs qui ont fait l'objet d'une analyse ont des régimes d'indemnités assez considérables afin de compenser les conditions dans lesquelles leurs employés expatriés doivent remplir leurs fonctions. Parce qu'ils visent des problèmes et des conditions semblables, l'étendue des blocs d'avantages financiers offerts par ces gouvernements est également semblable. La plupart des gouvernements tentent d'offrir un niveau de vie qui réponde aux besoins de leurs représentants à l'étranger (ce niveau est souvent établi en fonction de la métropole et des coutumes locales dans la communauté étrangère). Il existe toutefois des différences importantes ayant trait à plusieurs facteurs fondamentaux tels que le traitement dans la métropole, les principes et les objectifs qui règlent la formulation du bloc d'avantages financiers des expatriés, et la réponse aux besoins des conjoints et des personnes à charge au sein du service extérieur. La liste suivante décrit les principales différences entre les avantages supplémentaires accordé par les gouvernements consultés et les DSE:

- La plupart des gouvernements fournissent un logement gratuit. Cela diffère de la situation au Canada où les employés doivent payer des frais de logement qui correspondent «au loyer d'un logement non meublé, doté de tous les services, normalement occupé par une personne de la région Ottawa-Hull recevant un traitement semblable dont le ménage comprend le même nombre

(Suite à la page 370)

TABLEAU 21
AVANTAGES SUPPLÉMENTAIRES

Les DSE	Gouvernement étranger #1	Gouvernement étranger #2
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: l'employeur paie la différence entre le coût réel et le loyer moyen dans la région Ottawa-Hull selon le revenu et la taille de la famille. • <i>Réinstallation</i>: on defraie les déplacements, le logement, le déménagement et l'entreposage sous réserve des limites de temps et de poids; indemnité pour faux frais de 100 \$–200 \$. • <i>Prêts à l'affectation</i>: jusqu'à concurrence de 4 000 \$ selon le nombre de personnes à charge, offerts pour la durée de l'affectation aux mêmes taux d'intérêts que celui offert aux sociétés de la Couronne. • <i>Prêt pour voiture</i>: jusqu'à concurrence de 2 600 \$ si l'importation n'est pas contre-indiquée. • <i>Éducation</i>: le gouvernement paie tous les frais raisonnables afin d'assurer le même niveau que le grade 13 de l'Ontario; il accorde jusqu'à 2,50 \$ par jour pour les frais de logement postsecondaires; il paie les frais de déplacement et de vacances des étudiants hors de la mission. • <i>Congé au pays</i>: un demi jour par mois de service à l'étranger jusqu'à un maximum de 36 jours; indemnité en sus; on peut échanger des crédits de congé contre un passage en avion. 	<p>En général, les dispositions sont semblables à celles des DSE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: gratuit, y compris les services; toutefois, aucune indemnité n'est accordée relativement aux biens dans la métropole. • <i>Indemnité de déménagement</i>: lors de l'affectation, 998 \$ pour les célibataires; 1 483 \$ pour les personnes mariées; 124 \$ par enfant. • <i>Prêt à l'affectation</i>: jusqu'à concurrence de 10 000 \$ à 6% d'intérêt payable en 3 ans. • <i>Congé au pays</i>: annuel. • <i>Vacances</i>: 53 jours par année.

TABLEAU 21 (suite)

Les DSE	Gouvernement étranger #1	Gouvernement étranger #2
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Réunions de famille</i>: 2 voyages aller-retour par année pour les étudiants à charge. • <i>Indemnité de langues</i>: 15 \$–45 \$ par mois. 		
Les DSE	Gouvernement étranger #3	Gouvernement étranger #4
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: l'employeur paie la différence entre le coût réel et le loyer moyen dans la région Ottawa-Hull selon le revenu et la taille de la famille. • <i>Réinstallation</i>: on defraie les déplacements, le logement, le déménagement et l'entreposage sous réserve des limites de temps et de poids; indemnité pour faux frais de 100 \$–200 \$. • <i>Prêts à l'affectation</i>: jusqu'à concurrence de 4000 \$ selon le nombre de personnes à charge, offerts pour la durée de l'affectation aux mêmes taux d'intérêts que celui offert aux sociétés de la Couronne. • <i>Prêt pour voiture</i>: jusqu'à concurrence de 2600 \$ si l'importation n'est pas contre-indiquée. • <i>Éducation</i>: le gouvernement paie tous les frais raisonnables afin d'assurer le même niveau que le grade 13 de l'Ontario; il accorde jusqu'à 2,50 \$ par jour pour les frais de logement postsecondaires; il paie les frais de déplacement et de vacances des étudiants hors de la mission. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: lorsqu'il n'est pas offert gratuitement, l'indemnité couvre le loyer, les services et les dépenses connexes. • <i>Indemnité de langues</i>: équivalente à 20% de l'indemnité de base à l'étranger. • <i>Clause de prestation-décès</i>: le conjoint continue de recevoir 100% des indemnités durant 180 jours. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: gratuit. • <i>Indemnité vestimentaire</i>: p. ex. <i>conseillers d'ambassade</i> — régions tropicales et sous-tropicales: 885 \$C. • <i>Prêts pour voiture et mobilier</i>: jusqu'à concurrence de 3 mois de salaire aux taux commerciaux. • <i>Éducation</i>: 100% defrayé par le gouvernement, mais surcharge de 3% du traitement de base de l'employé pour chaque enfant. • <i>Congé au pays</i>: tous les 2 ans; annuellement dans les pays communistes.

TABLEAU 21 (suite)

Les DSE	Gouvernement étranger #3	Gouvernement étranger #4
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Congé au pays</i>: un demi jour par mois de service à l'étranger jusqu'à un maximum de 36 jours; indemnité en sus; on peut échanger des crédits de congé contre un passage en avion. • <i>Réunions de famille</i>: 2 voyages aller-retour par année pour les étudiants à charge. • <i>Indemnité de langues</i>: 15 \$–45 \$ par mois. 		
Les DSE	Gouvernement étranger #5	Gouvernement étranger #6
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: l'employeur paie la différence entre le coût réel et le loyer moyen dans la région Ottawa-Hull selon le revenu et la taille de la famille. • <i>Réinstallation</i>: on defraie les déplacements, le logement, le déménagement et l'entreposage sous réserve des limites de temps et de poids; indemnité pour faux frais de 100 \$–200 \$. • <i>Prêts à l'affectation</i>: jusqu'à concurrence de 4000 \$ selon le nombre de personnes à charge, offerts pour la durée de l'affectation aux mêmes taux d'intérêts que celui offert aux sociétés de la Couronne. • <i>Prêt pour voiture</i>: jusqu'à concurrence de 2600 \$ si l'importation n'est pas contre-indiquée. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: gratuit. • <i>Indemnité de rapatriement</i>: 5400 \$ à chaque mutation. • <i>Indemnité pour accessoires</i>: 300 \$ par année. • <i>Prêts à l'affectation</i>: offerts par le secteur commercial mais garantis par le gouvernement. • <i>Congé au pays</i>: tous les 2 ans pour les missions difficiles; tous les 3 ans ailleurs. • <i>Indemnité fiscale</i>: équivalente de l'impôt personnel payé au gouvernement de la métropole. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: gratuit. • <i>Allocation vestimentaire</i>: pour les mutations d'une zone climatique à une autre: 75 \$ pour célibataires; 125 \$ pour employés mariés + 1; 175 \$ pour employés mariés + 2. • <i>Éducation</i>: la plupart des coûts payés par le gouvernement. • <i>Indemnité pour personnes à charge</i> hors de la mission lorsque les conditions dans la mission dictent que les personnes à charge soient logées ailleurs; calculée en fonction des dépenses additionnelles pour le logement (loyer et ameublement) des personnes à charge.

TABLEAU 21 (suite)

Les DSE	Gouvernement étranger #5	Gouvernement étranger #6
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Éducation</i>: le gouvernement paie tous les frais raisonnables afin d'assurer le même niveau que le grade 13 de l'Ontario; il accorde jusqu'à 2,50 \$ par jour pour les frais de logement postsecondaires; il paie les frais de déplacement et de vacances des étudiants hors de la mission. • <i>Congé au pays</i>: un demi jour par mois de service à l'étranger jusqu'à un maximum de 36 jours; indemnité en sus; on peut échanger des crédits de congé contre un passage en avion. • <i>Réunions de famille</i>: 2 voyages aller-retour par année pour les étudiants à charge. • <i>Indemnité de langues</i>: 15 \$–45 \$ par mois. 		

Les DSE	Gouvernement étranger #7	Gouvernement étranger #8
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: l'employeur paie la différence entre le coût réel et le loyer moyen dans la région Ottawa-Hull selon le revenu et la taille de la famille. • <i>Réinstallation</i>: on defraie les déplacements, le logement, le déménagement et l'entreposage sous réserve des limites de temps et de poids; indemnité pour faux frais de 100 \$–200 \$. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: indemnité du retour dans la métropole varie de 10% à 20% du salaire de base; lors d'affectations à l'étranger: gratuit pour les agents; aide aux employés de soutien en fonction de la taille de la famille et des conditions du marché. • <i>Indemnité de mutation</i>: équivalente à 25% du salaire de base à chaque 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement</i>: ameublement, services gratuits. • <i>Indemnité de mutation</i>: célibataire, 5% du traitement; marié avec personne à charge, 8%; réaffectation dans la métropole, 10 et 12% respectivement; marié avec 2 pers. à charge, 15%. • <i>Réunions de famille</i>: 2 fois l'an; taux contributif pour la troisième.

TABLEAU 21 (suite)

Les DSE	Gouvernement étranger #7	Gouvernement étranger #8
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Prêts à l'affectation:</i> jusqu'à concurrence de 4 000 \$ selon le nombre de personnes à charge, offerts pour la durée de l'affectation aux mêmes taux d'intérêts que celui offert aux sociétés de la Couronne. • <i>Prêt pour voiture:</i> jusqu'à concurrence de 2 600 \$ si l'importation n'est pas contre-indiquée. • <i>Éducation:</i> le gouvernement paie tous les frais raisonnables afin d'assurer le même niveau que le grade 13 de l'Ontario; il accorde jusqu'à 2,50 \$ par jour pour les frais de logement postsecondaires; il paie les frais de déplacement et de vacances des étudiants hors de la mission. • <i>Congé au pays:</i> un demi jour par mois de service à l'étranger jusqu'à un maximum de 36 jours; indemnité en sus; on peut échanger des crédits de congé contre un passage en avion. • <i>Réunions de famille:</i> 2 voyages aller-retour par année pour les étudiants à charge. • <i>Indemnité de langues:</i> 15 \$–45 \$ par mois. 	<p>mutation dans une mission; 12,5% lors de la réaffectation dans la métropole payable pour 3 ans — varie de 288 \$ à 1 233 \$ par année selon le rang.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Éducation:</i> le gouvernement défraie jusqu'à 85% des coûts jusqu'à concurrence de 2 400 \$. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Perfectionnement des langues:</i> la moitié des frais de scolarité durant un maximum de 5 ans afin de maintenir la compétence.

de personnes». Cette part de loyer varie de 216 \$ pour un employé célibataire dont le traitement annuel se situe entre 14 000 \$ et 15 999 \$ à 623 \$ pour une famille de quatre personnes ou plus où l'employé reçoit un traitement annuel de 40 000 \$ ou plus. (Toutefois, les DSE contiennent une directive d'équilibrage qui permet un remboursement unique pour les frais judiciaires et immobiliers lorsqu'un employé achète ou vend sa maison. Cette pratique n'est en général pas adoptée par les autres gouvernements.)

- Certains gouvernements, y compris le nôtre, accordent une aide financière à leurs employés au moment de la réinstallation en offrant des prêts pour défrayer les dépenses supplémentaires; ils ajoutent souvent des crédits pour l'achat d'une automobile. Les montants et les taux d'intérêt varient, souvent considérablement, d'un gouvernement à l'autre. Les DSE ne sont pas aussi généreuses dans ce domaine.
- Selon les dispositions actuelles des DSE, on accorde une indemnité de seulement 100 \$ pour les employés célibataires et de 200 \$ pour les employés mariés afin de couvrir les faux frais non spécifiés. D'autres gouvernements offrent des indemnités telles qu'une compensation pour les accessoires et l'aménagement, des subventions de rapatriement, une allocation vestimentaire dans le cas des mutations d'une zone climatique à une autre, des indemnités pour la réaffectation au pays ou à l'étranger, des indemnités de mutation sans condition, des allocations de logement, etc.
- Les dispositions relatives aux congés au pays de la plupart des gouvernements étrangers soumis à l'étude sont plus généreuses que celles accordées aux employés du gouvernement canadien. La moyenne est d'un congé à tous les deux ans.

De plus, certains gouvernements offrent des avantages uniques qui placent leurs ensembles d'avantages financiers bien en avance de celui des DSE. En voici quatre exemples:

1. Le remboursement de l'impôt perçu à la source sous la forme d'allocation non imposable;
2. Des dispositions plus généreuses relativement aux congés (53 jours par année dans un cas);
3. Une exemption d'impôts locaux (l'équivalent au Canada de l'impôt provincial et des taxes municipales) durant le séjour à l'étranger; et
4. Le versement direct au conjoint d'une prime de service extérieur équivalente à la moitié du montant total versé en indemnités à l'employé. (projeté)

Les régimes d'indemnité des huit gouvernements étudiés dans cette section sont à tout le moins comparables aux DSE; dans la plupart des cas, ils dépassent les limites actuelles des directives. Il n'y a pas de doute que le service extérieur du Canada est régi par un ensemble raisonnable et réaliste de

dispositions. Néanmoins, la valeur totale du bloc d'avantages financiers offerts par le gouvernement du Canada est souvent sensiblement inférieur à celui des autres services extérieurs.

Résumé et conclusions

Les figures 22 et 23 résument la comparaison entre les DSE et les six autres secteurs. Exception faite des conseillers en développement à l'étranger, qui ne peuvent se comparer aux autres secteurs principalement à cause de leur rôle particulier à l'étranger et de l'approche plus restreinte adoptée par l'employeur à l'égard des avantages, le tableau général démontre clairement que:

1. Les composantes majeures des régimes d'avantages accordés par toutes les autres institutions sont, en général, plus généreuses que les montants versés au personnel du service extérieur canadien à l'étranger;
2. Les employés mariés reçoivent, en général, des indemnités moins substantielles que leurs collègues célibataires;
3. En général, les employés à l'extrémité inférieure de l'échelle des traitements (principalement le personnel de soutien) reçoivent des indemnités moins généreuses que les autres;
4. Dans la plupart des ensembles d'avantages, on n'accorde pas suffisamment d'importance au niveau de difficulté, les ensembles offerts par les employeurs du secteur privé font exception à cette tendance.

Bref, en vertu des dispositions actuelles des Directives sur le service extérieur, les membres du service extérieur du Canada sont moins favorisés que les employés des sociétés et des organismes que nous avons soumis à l'étude en ce qui a trait à la valeur des ensembles d'avantages financiers. Toutefois, afin de compléter l'analyse, il est essentiel de rendre compte des avantages complémentaires qui compensent et influencent les conditions de travail à l'étranger. À peu d'exception près, la valeur des avantages supplémentaires accordés aux autres expatriés se compare favorablement aux DSE, et dans plusieurs cas leur est supérieur. Certains des avantages supplémentaires ou uniques que nous avons observé comprennent:

1. *Logement*: la plupart des organismes fournissent un logement gratuit à leurs employés expatriés.
2. *Voitures*: elles sont habituellement fournies gratuitement aux employés ou subventionnées à des taux préférentiels. Dans certains cas, cependant, l'employé peut être responsable de frais minimaux d'entretien et de fonctionnement.
3. *Subventions*: elles sont habituellement offertes à la plupart des employés internationaux; pour raisons de réinstallation, de rapatriement, de mutation et d'expiration du mandat, leur valeur varie de 1 000 \$ à plusieurs milliers de dollars.

4. *Primes supplémentaires*: ces primes d'encouragement servent à compenser la permutance ou la mobilité; elles sont souvent versées lors de la réaffectation au pays (et correspondent à quelques milliers de dollars par année) et peuvent atteindre 25% du traitement de base lors de séjours à l'étranger.
5. *Congé au pays*: l'usage varie d'un minimum d'une fois aux deux ans à une fois par année, comme c'est le cas pour un nombre croissant de gouvernements.
6. Pour ce qui est de l'*assurance* médicale, automobile et vie, la tendance est, dans tous les cas, de prolonger ou d'égaliser les dispositions des polices au pays sans frais pour l'employé lorsqu'il est à l'étranger.

FIGURE 22
DSE/TOUS LES SECTEURS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES
EMPLOYÉS CÉLIBATAIRES

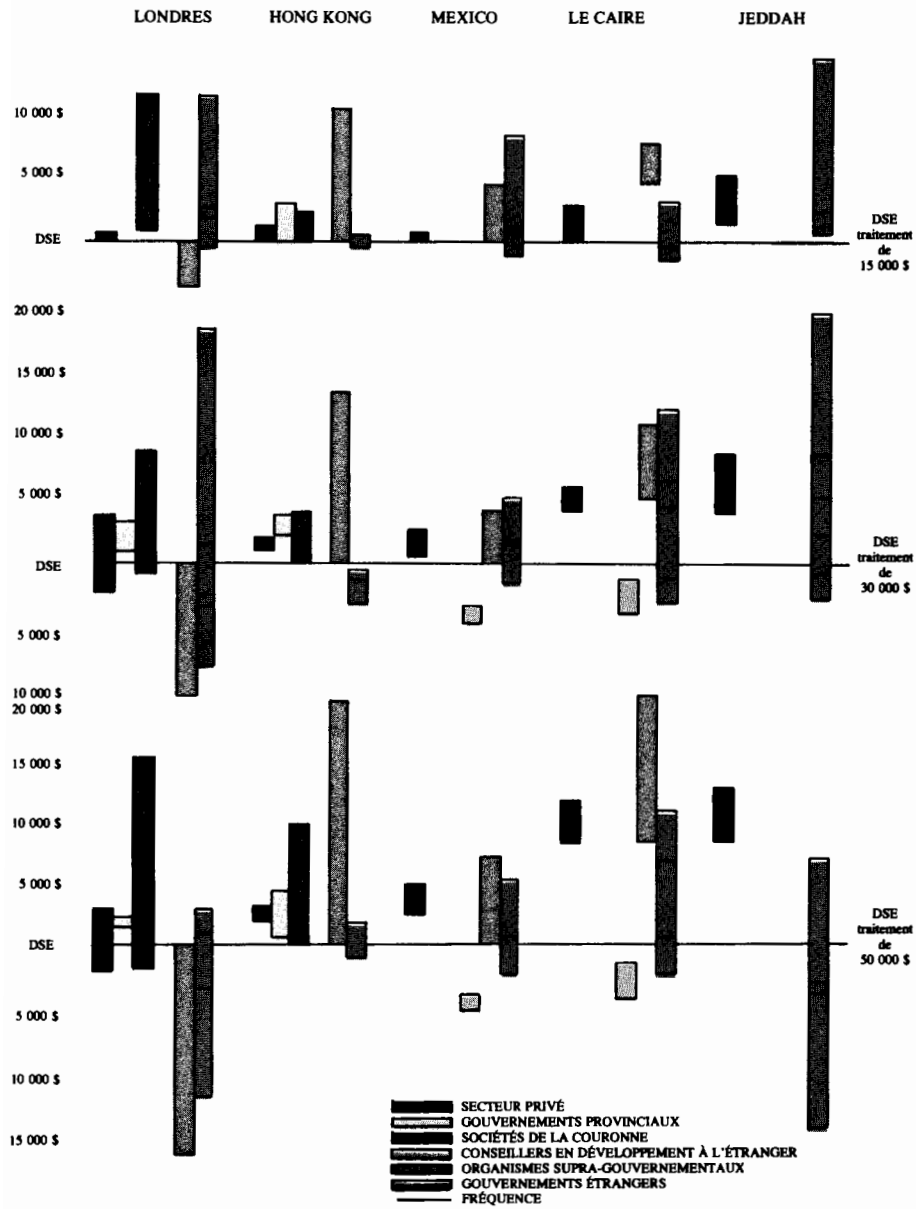
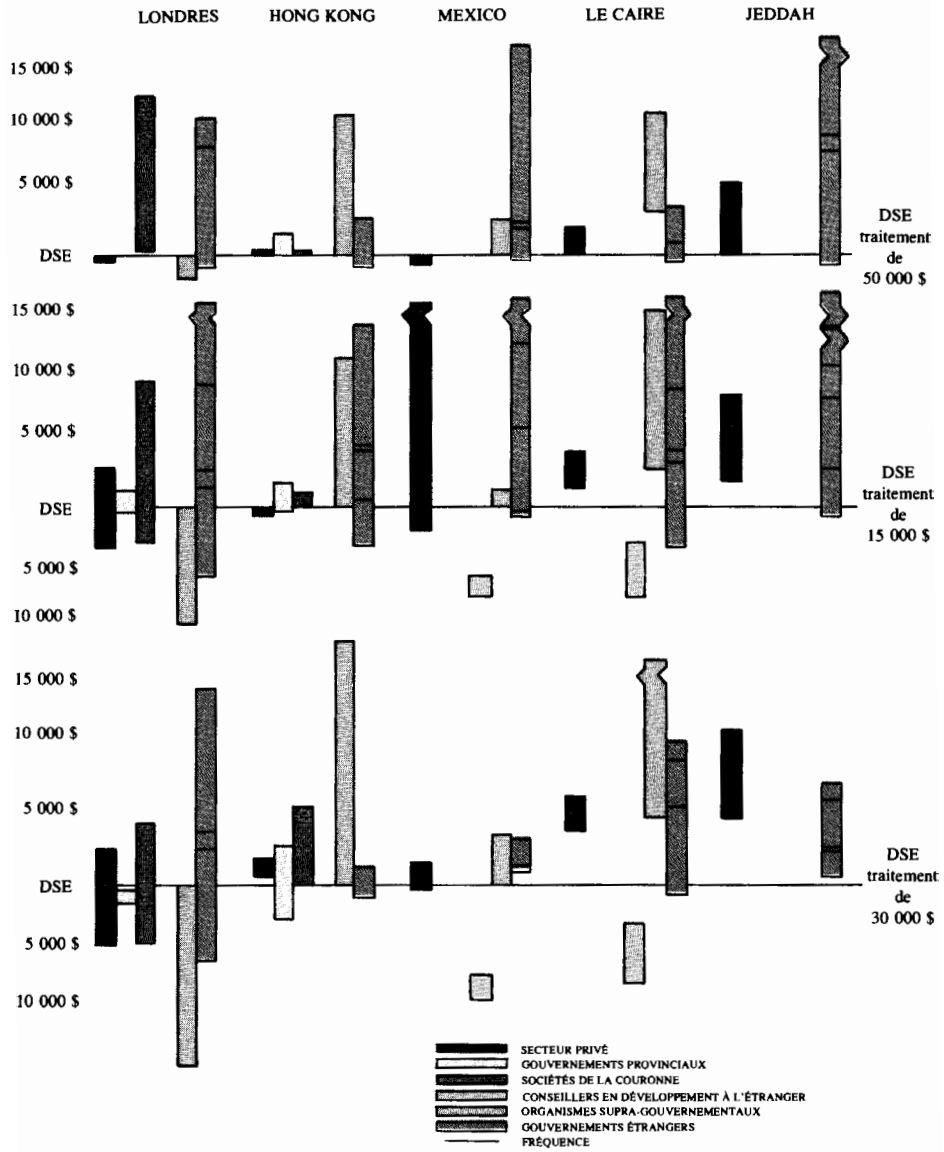


FIGURE 23

DSE/TOUS LES SECTEURS
COMPARAISON DES COMPOSANTES PRINCIPALES

EMPLOYÉS MARIÉS (+2 personnes à charge)



LES PERCEPTIONS DES EMPLOYÉS DU SERVICE EXTÉRIEUR, DES CONJOINTS ET DES PERSONNES À CHARGE

Vue d'ensemble des réponses aux questionnaires à l'intention des employés, des conjoints et des enfants

Le présent rapport offre une vue d'ensemble des résultats d'une enquête complète entreprise à l'échelle mondiale auprès du personnel du service extérieur canadien (aussi bien le personnel permutant que le personnel en affectation unique ou en détachement), des conjoints et des enfants à charge. Cette enquête a été réalisée dans le cadre des travaux de recherche de la Commission. Les trois rapports qui sont résumés ici, intitulés *Rapport n° 1... Les employés du service extérieur*, *Rapport n° 2... Les conjoints d'employés du service extérieur* et *Rapport n° 3... Les enfants d'employés du service extérieur* seront publiés séparément.

On estime que le service extérieur compte actuellement au total, 2 810 employés, 1 729 conjoints d'employés et 2 191 enfants à charge. Sur ce total, 1 279 employés (46%), 695 conjoints (41%) et 410 enfants (18%) ont répondu au questionnaire.

Les réponses en provenance d'employés en poste à Ottawa sont moins nombreuses (27%) que les réponses provenant d'employés à l'étranger (56%). Un certain nombre d'employés en poste à Ottawa se sont montrés indécis, ne sachant s'ils devaient répondre au questionnaire en fonction de leur poste du moment ou en fonction de leur dernier poste à l'étranger. Lorsqu'ils ont choisi la deuxième option, leurs réponses ont été groupées avec celles qui provenaient de la même mission à l'étranger. Cela a eu pour effet de réduire encore plus le nombre de réponses dans lesquelles Ottawa est considéré comme un poste de plein droit. On peut également expliquer, en partie, que les réponses provenant de l'étranger sont plus nombreuses que celles qui proviennent d'Ottawa, par le fait que les employés du service extérieur et leur famille en mission à l'étranger connaissent généralement mieux la situation du service extérieur et se sentent plus concernés par celle-ci que les employés en poste à l'Administration centrale.

TABLEAU 1

STATISTIQUES DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

EMPLOYÉS

Catégorie	Population	Nombre de répondants	Pourcentage des réponses
Permutants	2529	1151	46
Affectation unique/ détachement	281	128	46
Ottawa	980	269	27
À l'étranger	1830	1010	56
ASE	1285	639	50
Soutien administratif	1244	512	41
Autres agents	281	128	46
Marié	1741	900	52
Célibataire	1069	379	35
Affaires extérieures	1978	810	41
I&C	357	196	55
CCEI	238	145	61
Autres ministères (ACDI, SBSC)	237	128	54
TOTAL	2810	1279	46

CONJOINTS

Catégorie	Population	Nombre de répondants	Pourcentage des réponses
Permutants	1557	580	37
Affectation unique/ détachement	172	115	67
Ottawa	595	125	21
À l'étranger	1134	570	50
Affaires extérieures	1114	335	30
I&C	249	126	51
CCEI	150	67	45
Autres ministères (ACDI, SBSC)	216	167	77
ASE	909	377	41
Soutien administratif	604	159	26
Autres agents	216	159	74
TOTAL	1729	695	41

Pour ce qui est des groupes professionnels, 43% des répondants sont des agents du service extérieur (ASE); 33% font partie du personnel de soutien administratif et 14% sont des «autres agents». Bien que la proportion des réponses ne corresponde pas exactement à la proportion des différentes catégories de la population étudiée, la représentativité en fonction des différents groupes professionnels, des ministères, de l'état matrimonial, du degré de difficulté de la mission et du statut de service est telle que l'échantillon est jugé représentatif de la population étudiée (pour de plus amples détails, voir le tableau 1).

Les statistiques démographiques

L'âge et le sexe

Parmi les employés qui ont répondu à l'enquête, 79% sont de sexe masculin. Quant aux conjoints, 98% sont de sexe féminin. La moyenne d'âge générale des employés est de 38 ans, tandis que la moyenne d'âge des conjoints est de 37 ans. Ces deux groupes sont composés d'individus dont l'âge varie du début de la vingtaine à la soixantaine. La moyenne d'âge des enfants à charge est de 15 ans.

Le degré de difficulté des missions

Vingt-et-un pour cent* des réponses proviennent d'employés en poste à Ottawa, 36% proviennent de postes de niveau A, 8% de postes de niveau I, 14% de postes de niveau II, 10% de postes de niveau III et 7% de postes de niveau IV.

L'état matrimonial et les statistiques familiales

Soixante-dix pour cent des répondants sont mariés ou vivent en union libre. Presque tous les conjoints ou partenaires (96%) accompagnent leur époux ou leur épouse en mission. Soixante-et-onze pour cent de ces couples ont des enfants, et près des deux tiers de ceux-ci ont accompagné leurs parents en mission.

Le degré de scolarité

Parmi les employés, 82% sont diplômés de l'université et 41% ont effectué des études post-universitaires. La plupart des conjoints (82%) ont fréquenté l'université et 46% détiennent des diplômes universitaires. Chez les enfants, tous les niveaux scolaires sont représentés, de l'école élémentaire au post-universitaire, la plus grande partie d'entre eux (48%) fréquentant des écoles secondaires et la majorité (54%) étant des élèves d'écoles privées anglophones.

La langue

Quatre-vingts pour cent des répondants au questionnaire ont inscrit leur réponse en anglais, bien que 68% des répondants se disent bilingues. De même, 83% des conjoints ont répondu au questionnaire en anglais, même si 55% d'entre eux se disent bilingues.

L'expérience à l'étranger

Environ 20% du groupe des employés ont déjà eu une expérience à l'étranger avant d'entamer leur carrière au service extérieur. Depuis qu'ils font partie du service extérieur, ils ont accumulé en moyenne six ans d'expérience à l'étranger après une moyenne de neuf ans de service. Les conjoints ont accompagné leur époux ou leur épouse à l'étranger lors de deux missions en moyenne, mais certains d'entre eux l'ont fait à sept reprises. Les enfants à charge ont vécu en moyenne dans trois pays différents, mais certains d'entre eux ont connu jusqu'à six pays.

La préparation et la réception

Presque la moitié des employés et des conjoints (43%) ont jugé que les documents qu'ils recevaient avant de partir en mission étaient insuffisants et 38% ont déclaré que ces documents étaient trompeurs. Quatre-vingts pour cent

*Six pour cent des réponses en provenance d'Ottawa ont été attribuées aux missions.

des enfants ont déclaré qu'ils ne disposaient pas de beaucoup de renseignements à l'avance pour les aider à se préparer à la vie qui les attendait.

Parmi les employés, un peu plus de la moitié (57%) ont jugé qu'ils avaient reçu une assez bonne réception lors de leur arrivée. Cette opinion est généralement partagée par les conjoints, quoique les conjoints des membres du personnel de soutien administratif se sont montrés légèrement moins satisfaits.

Le mode de vie dans le pays de mission

En général, les réactions vis-à-vis du logement, des déplacements, de la nourriture et autres articles, de la santé et des écoles varient selon le degré de difficulté de la mission. Plus la mission est difficile, plus les causes d'insatisfaction sont nombreuses. Dans l'ensemble, les opinions sont variées.

Le logement

À la question qui leur demandait de comparer leur logement à ceux dont disposent les employés du service extérieur d'autres pays occidentaux, 35 à 45% des conjoints ont fourni des réponses neutres, déclarant que leur logement n'est ni meilleur ni pire. Le reste des répondants sont partagés: certains d'entre eux pensent qu'ils bénéficient de meilleures conditions que les représentants des autres pays occidentaux, tandis que d'autres pensent le contraire. Pour ce qui est des conditions et du niveau de vie à l'étranger par rapport à ceux d'Ottawa, 40% des conjoints ont signalé que les loyers et les services sont plus chers (25% ont déclaré qu'ils sont moins chers). Par ailleurs, les répondants ont signalé que les logements sont plus difficiles à nettoyer et à entretenir (50% les ont trouvés plus difficiles d'entretien, 20% les ont trouvés moins difficiles); qu'ils sont beaucoup plus grands (56% contre 18%); qu'ils sont plus insalubres (43% contre 18%); et que, généralement, ils sont plus pratiques du point de vue du transport (50% contre 28%).

Quant aux meubles et aux articles ménagers fournis dans les pays de mission, les conjoints ont donné des réponses similaires à celles qui concernent le logement. Toutefois, un nombre assez important des répondants juge que les meubles sont très peu variés (47%) et impersonnels (54%).

Le profil des réponses des employés aux questions relatives au logement est semblable à celui des conjoints.

Les services de loisir et de sport

La majorité des employés et des conjoints ont déclaré que les services de sport et de loisir offerts par les missions canadiennes à l'étranger sont moins bons que ceux offerts par d'autres nations occidentales.

La santé

La plupart des répondants jugent qu'à l'étranger les risques d'être victime de problèmes de santé sont plus grands qu'à Ottawa. Les services de santé sont jugés relativement satisfaisants lorsqu'il s'agit de problèmes mineurs; mais les

opinions sur la qualité des soins varient selon le degré de difficulté de la mission. Pour ce qui est des problèmes plus graves de santé, de nombreux répondants ont signalé que les soins de santé étaient inexistantes ou généralement de mauvaise qualité. Une fois de plus, le degré d'insatisfaction est étroitement lié au degré de difficulté de la mission.

Les réactions aux programmes de santé de la fonction publique sont mitigées. Environ un tiers des répondants les jugent de bonne qualité, tandis qu'une même proportion considère qu'ils sont de mauvaise qualité. Ici également, les réponses négatives proviennent en général des missions difficiles.

Les écoles

Plus de la moitié des employés (52%) ont déclaré que les écoles secondaires qui leur ont été offertes à l'étranger sont d'un niveau inférieur à celui des écoles d'Ottawa. Leur évaluation du cours moyen, de l'école primaire, de l'école maternelle et des prématernelles sont légèrement plus positives. Dans l'ensemble, les conjoints paraissent avoir des réactions légèrement plus favorables, puisque 64% d'entre eux ont indiqué qu'à leur retour à Ottawa, ils ont pu observer que leurs enfants ont conservé un bon niveau scolaire ou qu'ils ont même un niveau supérieur à la moyenne. En général, les enfants ont aussi une opinion favorable des écoles à l'étranger; 56% sont contents de leur professeur, 60% aiment les matières qui leur sont proposées, et 55% aiment les sports et les loisirs que leur offre leur école.

Le milieu de travail

À l'étranger et au pays

La plupart des employés estiment que leur travail à l'étranger est aussi stimulant, intéressant et satisfaisant que leur travail à Ottawa. Les «autres agents» et, dans une moindre mesure, les agents du service extérieur, sont particulièrement positifs.

Les conditions de travail

La plus grande partie des employés (50%) estiment que les conditions générales de travail sont «bonnes», tandis que légèrement moins d'un tiers pensent qu'elles sont «mauvaises». Dans ce domaine également, ce sont les «autres agents» qui donnent le plus grand nombre de réponses positives; les membres du personnel de soutien administratif sont ceux qui se plaignent le plus des conditions de travail, 43% d'entre eux indiquant qu'ils travaillent dans des conditions «mauvaises».

Le service de soutien

Près de la moitié des répondants jugent que les services de soutien répondent suffisamment bien aux besoins, aussi bien sur les lieux de la mission (administration financière, gestion du personnel, etc.) qu'à l'administration

centrale. En revanche, ces services sont jugés insuffisants par un nombre pratiquement équivalent de répondants. Les membres de la catégorie «autres agents» ont tendance à être plus satisfaits que les membres des deux autres groupes professionnels.

La formation professionnelle

Près de la moitié de l'ensemble des employés estiment que la formation professionnelle est insuffisante, tandis que 29% d'entre eux la jugent suffisante. Les membres de la catégorie «autres agents» sont légèrement plus positifs que les membres des autres groupes, les agents du service extérieur étant ceux qui se montrent les moins satisfaits.

Le traitement

La moitié des répondants jugent leur salaire «inéquitable», tandis que 24% en sont satisfaits. Les membres du personnel de soutien administratif sont les employés qui sont le moins satisfaits de leur salaire, 60% d'entre eux ayant signalé que leur traitement était «inéquitable».

Dans l'ensemble, 49% des employés estiment que leur expérience au service extérieur est financièrement désavantageuse, tandis que 25% la trouvent avantageuse.

Les indemnités différentielles de mission et la péréquation du traitement

Près des trois quarts des employés qui ont répondu au questionnaire jugent que l'indemnité différentielle de mission n'équilibre pas de manière équitable les difficultés auxquelles ils doivent faire face, tandis que seulement 13% des répondants sont de l'avis contraire. Pareillement, près des trois quarts des répondants estiment que la péréquation du traitement est insuffisante. Ce sont surtout les membres de la catégorie «autres agents» qui ont manifesté cette opinion.

Les directives sur le service extérieur

Cinquante-neuf pour cent des répondants considèrent que les directives sont insuffisantes; 24% les jugent pertinentes. L'insatisfaction à ce sujet est plus grande chez des agents du service extérieur que dans les deux autres groupes professionnels.

Le perfectionnement et la planification des carrières

Plus des deux tiers des répondants estiment que les programmes de planification des carrières offerts par le service extérieur sont insuffisants; seulement 17% des répondants sont de l'opinion contraire. Ce sont surtout les membres du personnel de soutien administratif qui se sont montrés insatisfaits de ces programmes; 78% des répondants de ce groupe ont signalé que les programmes de planification étaient «insuffisants». Soixante-quatre pour cent

des ASE jugent que les programmes sont insuffisants, tandis que les autres agents semblent être relativement moins insatisfaits.

La gestion des carrières du service extérieur a été jugée pareillement insatisfaisante, plus des deux tiers du groupe la qualifiant d'insuffisante. C'est le personnel de soutien administratif qui se montre le moins satisfait de la gestion des carrières (83% la jugent insuffisante), suivie des ASE (66% la jugent insuffisante).

Soixante-dix pour cent de l'ensemble des répondants déclarent que les perspectives de promotion au service extérieur sont moins bonnes que dans les autres secteurs de la fonction publique. Le personnel de soutien administratif considère que c'est lui qui souffre le plus de la comparaison; 82% de ces employés signalent en effet que leurs perspectives de promotion au service extérieur sont moins bonnes que dans les autres secteurs de la fonction publique. Soixante-dix-neuf pour cent des ASE expriment la même opinion, tandis que les réponses des autres agents sont variées.

L'utilité de l'expérience au service extérieur comme préparation à des postes à venir est jugée positive par la moitié des répondants; toutefois, plus de 25% jugent que cette expérience est négative. Plus de la moitié des répondants signalent que les possibilités de transfert dans d'autres ministères sont mauvaises. Des trois groupes professionnels, c'est le personnel de soutien administratif qui donne les réponses les plus négatives.

Les perspectives de promotion

La plupart des employés (64%) pensent que leurs perspectives de promotion sont mauvaises. Le personnel de soutien administratif est particulièrement pessimiste à ce sujet.

Le statut diplomatique ou non diplomatique

La question du statut diplomatique est importante pour la plupart des employés et de leurs conjoints, en particulier pour les ASE, les autres agents et leurs conjoints. La plupart des répondants considèrent que le statut diplomatique est important pour leur vie sociale et professionnelle, pour les privilèges qu'il confère ainsi que pour la vie personnelle des conjoints. Selon la plupart des répondants, il semble que le statut diplomatique n'ait pas grande importance pour les enfants.

Soixante-douze pour cent des employés jugent également que le statut diplomatique est indispensable pour l'exécution efficace de leurs fonctions. Cette opinion est particulièrement manifeste chez les ASE, dont 89% pensent que le statut diplomatique est nécessaire. Le personnel de soutien administratif est partagé entre ceux qui considèrent le statut diplomatique comme nécessaire et ceux qui sont de l'avis contraire (46% contre 43%).

Chez les ASE, 78% considèrent que leur statut actuel est adéquat, de même que 53% des «autres agents»; 51% des membres du personnel de soutien administratif perçoivent leur statut comme adéquat; 39% le jugent inadéquat.

La vie familiale

Les conséquences pour la vie familiale

Moins de la moitié des employés (39%) considèrent comme positives les conséquences globales de la vie au service extérieur sur leur famille; 37% jugent qu'elles sont négatives. Les ASE sont plus portés que les autres employés à signaler des conséquences négatives. Près de la moitié des employés déclarent que leur emploi a des conséquences négatives sur la vie personnelle de leur conjoint.

Près des trois quarts des conjoints signalent que le service extérieur a une grande incidence sur la vie familiale. Ces conséquences sont particulièrement négatives lorsque les membres de la famille sont séparés. Les répondants du questionnaire des jeunes ne partagent pas nécessairement cette opinion. La grande majorité (84%) des jeunes vivant à part de leur famille déclarent qu'ils se sentent aussi proches de leurs parents (45%), ou même plus proches (39%) que lorsqu'ils vivaient tous ensemble au Canada. Ils ont répondu de manière identique aux questions concernant les relations avec leurs frères et sœurs.

La communication et la vie familiale

La plupart des employés signalent que le fait d'être postés à l'étranger a peu d'incidences sur leur aptitude à communiquer avec leur conjoint ou leur partenaire, mais ceux qui y voient une certaine incidence la considèrent la plupart du temps comme négative. C'est particulièrement le cas des ASE.

L'établissement et l'entretien des liens familiaux

Quarante pour cent des répondants jugent qu'il est difficile d'établir et d'entretenir des liens familiaux lorsqu'ils vivent à l'étranger; en revanche, une tranche de 37% des employés considèrent que cela ne pose pas de problèmes particuliers.

La direction de la mission et la vie familiale

Quarante pour cent des employés considèrent que la direction de la mission a une faible influence sur leur vie familiale, mais pratiquement autant (37%) déclarent qu'elle a une influence négative. Cette dernière opinion est plus souvent exprimée par les employés de soutien administratif.

Les activités sociales

La plupart des familles participent aux activités sociales et aux activités de loisirs à l'extérieur de la mission, mais un grand nombre d'entre elles (69%) participent rarement aux activités organisées par la mission. Par comparaison à Ottawa, les activités sociales et les loisirs pour enfants sont jugés relativement peu attrayants, coûteux et peu nombreux.

Les conséquences pour les jeunes

Parmi les avantages qu'offre le service extérieur aux jeunes enfants, les répondants mentionnent le contact avec des langues étrangères et les voyages. Quant aux inconvénients, ce sont les changements de régime scolaire et la perturbation des relations des enfants avec leurs amis. Pour les enfants plus âgés, le contact avec des langues et des cultures étrangères ainsi que les voyages sont considérés comme des atouts importants, tandis que les changements fréquents d'école et d'amis sont considérés comme des handicaps.

Parmi les jeunes qui ont répondu au questionnaire, la majorité (55%) a une opinion positive vis-à-vis du service extérieur. Seulement 6% d'entre eux sont insatisfaits. À la question leur demandant s'ils aimeraient plus tard faire partie du service extérieur, près d'un quart ont répondu par l'affirmative, mais un pourcentage similaire de jeunes a répondu que cela ne les intéresserait probablement pas; le reste n'avait pas d'opinion précise.

L'importance globale des facteurs de la vie familiale

Chez les conjoints en particulier, il y a un fort pourcentage de répondants (98%) qui considèrent que les facteurs familiaux sont des critères primordiaux dont il faut tenir compte dans la planification des postes à venir.

La vie familiale à l'étranger et à Ottawa

Les deux tiers des employés ont l'impression que leur vie familiale sera de meilleure qualité lorsqu'ils seront de retour à Ottawa.

La vie privée

Près de la moitié des employés et des conjoints signalent que les conséquences globales du service extérieur sur leur vie privée sont positives (47% des employés et 42% des conjoints), mais 25% des répondants de chaque groupe jugent que l'expérience est négative.

Les fonctions de représentation

Quarante pour cent des ASE considèrent que les conséquences de leurs fonctions de représentation sur leur vie privée sont positives, tandis que 27% les jugent négatives. Une proportion légèrement plus élevée (47%) des autres agents jugent les conséquences comme positives, tandis que 24% de ce groupe les considèrent négatives.

La majorité des conjoints (72%) pensent que les fonctions de représentation entraînent aussi bien des conséquences positives que des conséquences négatives. Dix-neuf pour cent jugent que les conséquences des fonctions de représentation sont négatives.

La direction de la mission et la vie privée

Près de la moitié de l'ensemble des répondants signalent que la direction de la mission a peu d'incidences sur la vie privée des gens. Parmi ceux qui

pensent qu'il y a une certaine incidence, la plupart, en particulier chez les membres du personnel de soutien administratif, pensent que cette incidence est négative.

La carrière et la possibilité d'emploi du conjoint

Légèrement moins de la moitié des conjoints (46%) signalent qu'ils peuvent donner cours à leurs intérêts personnels lorsqu'ils accompagnent leur conjoint en mission. Pour les personnes qui ont émis l'opinion contraire, les raisons directes qui les ont obligés à abandonner leurs intérêts personnels sont le manque d'emplois et l'absence d'ouvertures professionnelles. Près des trois quarts des conjoints (73%) indiquent qu'ils ont du mal à trouver du travail en raison de la pénurie d'emplois et des restrictions imposées par le pays hôte aux étrangers qui veulent travailler. Certains répondants signalent également que les contraintes familiales les empêchent de prendre un emploi. La plupart des répondants (62%) pensent qu'ils auraient très peu de problèmes à trouver un emploi s'ils étaient à Ottawa.

Quant à la carrière, 68% des conjoints pensent que, dans les missions, ils disposent de possibilités limitées. Plus de la moitié (60%) signalent également que les exigences découlant des fonctions de leur conjoint ont des conséquences négatives sur leur propre carrière. La plupart des conjoints (57%) pensent que la qualité de leur vie personnelle s'améliorera lors de leur retour à Ottawa.

Le stress

Parmi les employés en poste à l'étranger, environ 70% signalent que leur emploi les soumet à des pressions plus grandes que s'ils travaillaient à Ottawa. Les employés et leur conjoint remarquent que le stress se traduit, pour leur propre famille et celle de leurs collègues, par des problèmes de santé (troubles physiques et troubles psychologiques mineurs), par une augmentation ou une diminution de la production au travail, par une modification des habitudes de travail, par l'alcoolisme, par un changement d'attitude vis-à-vis de la direction, par une augmentation des dépenses, par un repli sur soi, par des séparations et par une détérioration des liens familiaux et autres.

La motivation et le service extérieur

Les raisons incitant à faire carrière au service extérieur

Les employés signalent que les perspectives de voyage et de carrière sont les principales raisons qui les ont incités à faire partie du service extérieur. La possibilité de voyager est, de loin, la principale motivation signalée par le groupe de soutien administratif. Pour les ASE et les autres agents, le rôle du service extérieur ainsi que la possibilité de servir le Canada sont également des considérations importantes.

Les raisons incitant à demeurer au service extérieur

Les perspectives de voyage ainsi que la nature du travail et le défi qu'il implique sont les principales raisons qui incitent les employés à demeurer au service extérieur. La possibilité de vivre à l'étranger et de connaître des cultures différentes est aussi un attrait. Les principales raisons qui incitent les ASE à demeurer au service extérieur sont les possibilités de voyage et la nature de leur emploi, mais l'occasion qui leur est offerte de servir leur pays est également un élément important. À l'instar des ASE, les autres agents sont fortement influencés par les facteurs professionnels et par les possibilités de voyage. Le personnel de soutien administratif est particulièrement intéressé par les possibilités de voyage et par la sécurité d'emploi.

Quant aux conjoints, ils mentionnent les voyages, les perspectives professionnelles de leur conjoint, le contact avec d'autres cultures, le traitement de leur conjoint et les conditions financières comme raisons principales les incitant à demeurer au service extérieur.

Les raisons incitant à quitter le service extérieur

Les employés invoquent leurs propres perspectives de carrière, le traitement, les considérations familiales, les perspectives de carrière pour leur conjoint et le style de direction comme raisons qui pourraient les inciter à quitter le service extérieur. Les raisons invoquées sont quelque peu différentes selon les groupes professionnels, mais elles sont généralement beaucoup moins variées que les raisons invoquées comme des facteurs incitant à s'engager dans le service extérieur et à y demeurer.

Les conjoints mentionnent leurs propres perspectives de carrière, les considérations familiales, la maîtrise de leur vie personnelle, la santé, l'éducation des enfants, les considérations financières et les perspectives de carrière de leur conjoint, comme raisons principales les incitant à quitter le service extérieur. Les conjoints des ASE accordent une grande importance à leur propre carrière, tandis que les deux autres groupes citent en premier lieu les considérations financières.

Dans l'ensemble, 57% des répondants déclarent qu'ils ont sérieusement envisagé de quitter le service extérieur; 31% signalent qu'ils n'y ont jamais pensé. Il semble que les ASE soient les employés les moins satisfaits puisque 62% d'entre eux ont déclaré qu'ils ont sérieusement envisagé de quitter le service extérieur.

En outre, 48% de l'ensemble des employés ayant répondu au questionnaire déclarent qu'ils envisagent *actuellement* de quitter le service extérieur. Chez les ASE, 52% indiquent qu'ils songent au départ; 45% des employés de soutien administratif et 41% des «autres agents» signalent qu'ils envisagent, eux aussi, de partir. En revanche, 37% des employés de soutien administratif affirment *qu'ils n'envisagent pas* de quitter. Il en est de même pour 35% des ASE et 43% des «autres agents». Très peu d'employés sont restés indécis dans leur réponse à cette question.

Le résumé des principaux résultats

1. Les membres de la communauté du service extérieur ont exprimé des opinions diverses sur les conditions générales de vie et de travail à l'étranger, et sur les conséquences du service extérieur pour leur vie personnelle et familiale. Toutefois, il est clair que l'insatisfaction vis-à-vis des conditions qui prévalent à l'étranger varie directement en fonction du degré de difficulté de la mission; plus la mission est difficile, plus grandes sont les inquiétudes relatives à la santé, à la sécurité, au logement, aux loisirs et à l'éducation. Ces conclusions semblent confirmer en gros la validité des lignes directrices établies par la direction pour évaluer le degré de difficulté des missions.

2. Les répondants semblent s'entendre sur deux facteurs importants d'insatisfaction: la promotion professionnelle et les indemnités financières. Plus des deux tiers des employés qui ont répondu au questionnaire considèrent que les programmes de planification des carrières ainsi que la gestion générale des carrières sont mauvais. Ils pensent également que leurs perspectives d'avancement professionnel sont moins bonnes que celles des autres fonctionnaires. En résumé, nombreux sont les employés du service extérieur qui ont tendance à se sentir isolés du reste de la fonction publique et «emprisonnés» dans une carrière considérée de plus en plus comme contraire à leur développement professionnel. Quant aux indemnités financières, près de la moitié de l'ensemble des employés interrogés jugent qu'ils sont financièrement désavantagés et que l'indemnité de péréquation du traitement et l'indemnité différentielle de mission sont insuffisantes.

3. Les opinions sont variées en ce qui a trait aux conséquences de la vie au sein du service extérieur pour les individus et leur famille. Les conséquences pour la vie privée sont généralement perçues, par les employés et leur conjoint, comme des facteurs plutôt positifs que négatifs. Toutefois, les conséquences pour les relations familiales et la communication avec les conjoints sont jugées plus négatives que positives, en particulier par les agents. Il semble que les exigences des fonctions de représentation peuvent mettre en danger la stabilité des relations familiales. Il faudrait également signaler que la majorité des conjoints constatent une nette détérioration des liens familiaux lorsque les enfants sont placés dans une école éloignée du pays de mission. En revanche, un nombre surprenant de jeunes (39%) ne partagent pas cette opinion. Seulement 16% d'entre eux indiquent qu'ils se sentent moins proches de leurs parents lorsqu'ils ne vivent pas avec eux.

4. Il est intéressant de noter que la grande majorité des employés du service extérieur et des conjoints qui ont répondu au questionnaire jugent que leur vie à l'étranger est plus stressante qu'à Ottawa. En outre, les statistiques démontrent clairement que plus un employé a de longs états de service, plus le mode de vie lui paraît difficile.

5. Le fait que les employés et les conjoints trouvent que la vie au sein du service extérieur est stressante peut aider à expliquer une autre constatation importante, en l'occurrence qu'un grand nombre de membres du service extérieur (environ 50% des répondants) envisagent sérieusement de quitter

leurs fonctions. Parmi les raisons invoquées, les employés mentionnent le plus fréquemment leurs propres perspectives de carrière, le traitement, les considérations familiales, les perspectives de carrière du conjoint et le style général de gestion qui prévaut au sein du service extérieur.

6. Lors de l'analyse des données, nous avons tenté de définir les divergences de perceptions ou d'opinions entre les agents, le personnel de soutien administratif et les autres agents non permutants (détachement, affectation numérique). Parmi les quelques divergences qui ont été définies, nous allons examiner les plus importantes.

Les ASE, plus fréquemment que le personnel de soutien et les «autres agents», mentionnent qu'ils ont sérieusement envisagé de quitter le service extérieur, et invoquent comme raison principale les considérations professionnelles, le style général de gestion du service extérieur et les considérations familiales (y compris la carrière du conjoint). Les données indiquent également que les responsabilités professionnelles des agents mariés sont plus susceptibles d'avoir une influence négative sur les relations familiales et les relations avec les conjoints.

Le personnel de soutien administratif se montre plus insatisfait que les agents par la planification et la gestion des carrières au sein du service extérieur. Quarante-cinq pour cent des employés de soutien envisagent sérieusement de quitter le service extérieur en invoquant comme raison le traitement, les perspectives de carrière et la nature du travail. Contrairement aux deux groupes d'agents, la nature du travail est un facteur qui joue un rôle relativement moins important dans la décision. Pour ce qui est des raisons qui incitent les gens à entrer au service extérieur, à y demeurer ou à quitter leurs fonctions, on dénote d'importantes différences dans les réponses des divers groupes professionnels. Il semble que la catégorie des agents regroupe un grand nombre de personnes qui ont choisi le service extérieur en fonction de raisons professionnelles précises, même si le fait de servir leur pays et l'accès à un certain mode de vie ont été également des facteurs importants. En revanche, les membres du groupe de soutien administratif signalent que les facteurs professionnels ont été moins importants dans leur décision initiale d'accepter un emploi au service extérieur; ils ont surtout été attirés par le mode de vie que pouvait leur offrir le service extérieur.

Enfin, les données semblent indiquer que les employés de la catégorie «autres agents» éprouvent généralement plus de satisfactions et moins d'insatisfactions vis-à-vis de leur mission au service extérieur que les membres des deux autres catégories d'employés. Cela peut possiblement s'expliquer, ne serait-ce que partiellement, par le fait que la plupart de ces agents ne font pas partie du personnel permutant. Les exigences de la permutance paraissent, aux autres employés, de plus en plus lourdes à mesure que s'accumulent les années de service.

7. Les conjoints ont exprimé généralement des opinions plutôt positives que négatives relativement aux conséquences globales du service extérieur sur leur vie personnelle. Le manque d'emplois et de perspectives professionnelles reste néanmoins une de leurs principales préoccupations. Les conjoints sont à peu

près persuadés qu'ils pourraient bénéficier d'un certain nombre de possibilités s'ils se trouvaient à Ottawa. Dans les pays de mission, en revanche, la rareté des emplois, les restrictions imposées par le pays hôte aux travailleurs étrangers et, dans une moindre mesure, les obligations familiales empêchent souvent les conjoints de donner suite à leurs projets personnels et professionnels. À ce titre, les conjoints des ASE accordent une grande importance à leur propre carrière, tandis que les considérations financières viennent au premier rang des sources d'insatisfaction des deux autres groupes: les conjoints des employés de soutien administratif et les conjoints des «autres agents».

8. De manière générale, les enfants à charge analysent de manière assez positive leur expérience au service extérieur, mentionnant comme principale source de satisfaction les voyages et la possibilité de connaître des gens, des cultures et des pays nouveaux. En revanche, ils rapportent également combien il est difficile de déménager et de changer d'école, déplorant en particulier la perte de leurs amis. Il convient de mentionner que la grande majorité des jeunes qui ont répondu au questionnaire font encore partie de la communauté du service extérieur. Il apparaît que les adultes qui ont connu, au cours de leur enfance, le mode de vie du service extérieur considèrent leur expérience avec plus d'ambivalence. Pour certains d'entre eux, leur expérience au service extérieur s'est traduite plus tard par des problèmes d'identité et des difficultés à établir et à entretenir des relations avec d'autres personnes.

**LES DIFFÉRENTES
MÉTHODES ET
LES POLITIQUES
ENVISAGÉES
POUR
L'ÉTABLISSEMENT
D'UN RÉGIME
À BASE
CANADIENNE
D'INDEMNITÉS
DE BIENS ET
SERVICES
S'APPLIQUANT
AUX EMPLOYÉS
DU SERVICE
EXTÉRIEUR
POSTÉS À
L'ÉTRANGER**

Préface

En vertu de son mandat, la Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur avait entre autres pour mission d'analyser les principes et pratiques qui sous-tendent le calcul des indemnités de biens et services attribués aux employés du service extérieur du Canada qui sont affectés dans différentes missions à travers le monde. La Commission a chargé l'*Organization Resources Counselors Inc.* (ORC) d'analyser l'approche du gouvernement

canadien de l'établissement de ces indemnités et de présenter les résultats de son étude ainsi que les recommandations qui s'imposent pour améliorer le système.

Le présent rapport commence par comparer les méthodes utilisées respectivement par le gouvernement canadien, les Nations Unies, le département d'État américain et l'ORC pour déterminer les indemnités de biens et services. Cette analyse comprend également une étude des différents objectifs de politique, des bases financières et des conceptions des indices sous-jacentes aux quatre systèmes.

Nous examinons plus attentivement plusieurs aspects du système canadien: le rapport entre l'indemnité de biens et services, et le salaire de base; les pondérations dans l'indice; le traitement des données effectué lors de la production des indices servant au calcul des indemnités; et la communication du système aux employés du service extérieur canadien.

Les résultats comparatifs qui ont été obtenus par l'ORC sont ensuite résumés sous forme de tableaux, tandis que le rapport s'achève sur les recommandations présentées en vue de l'amélioration et de la modification du système canadien actuel.

Les annexes A à D traitent des points suivants: réponses de l'ORC aux questions posées par la Commission après la présentation du rapport préliminaire; glossaire des termes utilisés; observations de Statistique Canada au sujet du rapport de l'ORC; enfin, derniers éclaircissements apportés par l'ORC.

L'établissement de l'indemnité de biens et services

Les gouvernements et les compagnies offrent différentes indemnités et différentes primes à leurs employés qui s'expatrient pour travailler à l'étranger. Il s'agit tantôt de primes destinées à encourager les employés à accepter et à terminer des affectations à l'étranger; d'autres visent à compenser les employés du service extérieur des différences entre les prix des biens et services dans la métropole et ceux qui sont pratiqués dans le pays hôte. L'indemnité de biens et services est la forme de péréquation des coûts la plus visible et souvent la plus mal comprise.

La plupart des principaux employeurs appliquent les mêmes principes généraux pour la définition de leurs indemnités de biens et services. Trois éléments fondamentaux entrent en ligne de compte:

- Quel objectif cherche-t-on à atteindre en offrant une indemnité de biens et services?
- Quelle est la part du traitement de base des employés en service extérieur qui doit être «protégée»?
- Comment peut-on déterminer le degré de protection?

On peut généralement répondre à ces questions:

- En déterminant l'objectif visé;
- En définissant une base financière correspondant aux dépenses faites par l'employé pour l'acquisition de biens et services; et

- En mettant au point un indice de comparaison des dépenses liées à l'obtention de certains biens et services à l'étranger par rapport à la métropole.

L'objectif de politique

L'objectif le plus simple consiste à déterminer un système d'indemnités de biens et services qui puisse:

- Protéger le pouvoir d'achat d'une certaine somme d'argent exprimée en pourcentage par rapport au traitement de base que les employés du service extérieur consacrent à l'achat de biens et services dans la métropole, tout en tenant compte du fait que l'affectation dans un pays étranger peut entraîner des dépenses autres que celles que les employés seraient amenés à faire dans la métropole;
- Assurer un certain niveau de vie donné, indépendamment des variations de coût enregistrées entre les divers lieux d'affectation;
- Faire en sorte que l'employé ne soit ni gagnant ni perdant sur le plan financier par le fait de son affectation au service extérieur;
- Indemniser l'employé en poste à l'étranger des dépenses qu'il doit engager à l'endroit où il se trouve et qui peuvent être différentes des dépenses qu'il pourrait faire dans la métropole.

Les bases financières

Nous allons nous pencher sur trois façons de déterminer la base financière protégée. Il s'agit des différentes approches adoptées par le Canada, les États-Unis et les Nations Unies.

Le système canadien: Le système canadien est basé sur le principe du «revenu disponible», c'est-à-dire, le salaire annuel net dont bénéficie l'employé après les déductions spécifiées par la loi ou par son contrat d'emploi. Les déductions spécifiques appliquées au traitement brut sont les suivantes:

- Assurance et avantages sociaux (régime d'assurance hospitalisation (hors Canada); régime d'assurance collective chirurgicale et médicale; Croix bleue; régime d'assurance invalidité de la fonction publique; régime des pensions du Canada; pension de retraite; assurance-décès; assurance-chômage).
- Impôt sur le revenu.
- Logement.
- Droits/cotisations (Alliance de la Fonction publique du Canada; Institut professionnel de la Fonction publique du Canada; Association professionnelle des agents du service extérieur; Fraternité internationale des ouvriers en électricité).

La différence, soit le revenu disponible, est censée être la portion du salaire de base dont les employés peuvent disposer pour l'acquisition de biens et

services. Les évaluations du revenu disponible sont révisées après avoir été calculées. Suite à un processus de négociation, le revenu disponible canadien a été fixé à 55 % du salaire de base, indépendamment du niveau du traitement et de la charge familiale de l'employé. On ne sait pas s'il existe un lien étroit entre le revenu disponible ainsi calculé et les montants d'argent réellement dépensés pour l'acquisition de biens et services. Mais il est fort probable que ce lien n'existe pas, étant donné que le calcul ne comprend aucune évaluation directe des dépenses consacrées aux biens et services.

Le système américain: Pour calculer le traitement de base, l'ORC et le département d'État américain appliquent le principe du «revenu utilisable». Le revenu utilisable est évalué à partir des montants réellement dépensés par l'employé pour l'acquisition de biens et services, et varie selon le niveau du traitement de base et la dimension de la famille de l'employé.

L'évaluation du département d'État s'appuie sur les résultats de l'enquête sur les dépenses des consommateurs effectuées en 1972–1973 par le Bureau of Labor Statistics dans la région de Washington, D.C. Cette évaluation comprend les dépenses consacrées à l'alimentation à la maison et à l'extérieur; à l'alcool et au tabac; à l'entretien ménager; aux meubles et à l'équipement; aux soins médicaux; à l'habillement; aux loisirs; au transport; à l'aide domestique; aux soins personnels; et aux automobiles privées (sous la rubrique «divers»). Cette évaluation du revenu utilisable *ne comprend pas* les sommes d'argent consacrées au logement et aux services, à l'éducation, aux impôts personnels, aux épargnes, aux cadeaux sous toutes leurs formes et à l'assurance-vie; les prix de ces différents éléments ne sont pas censés varier d'une mission à l'autre (par exemple l'assurance) ou font l'objet d'une indemnité spéciale (c'est le cas, par exemple, du logement). Les résultats initiaux de l'enquête ont été actualisés au mois de mai 1979 selon les méthodes courantes d'indexation des prix à la consommation.

C'est un principe similaire mais quelque peu différent que l'ORC utilise pour calculer le revenu utilisable en tenant compte du traitement de base et des dimensions de la famille. Les différentes catégories qui entrent en ligne de compte sont l'alimentation à la maison et à l'extérieur; l'alcool; le tabac; l'entretien ménager; les meubles et l'équipement; les soins médicaux; l'habillement; les loisirs; les transports; les services domestiques; et les soins personnels. Nous ne tenons pas compte des dépenses consacrées à des cadeaux pour autrui, à des dons de charité, au logement, aux services, aux épargnes (disponibles dans l'immédiat ou disponibles à moyen terme comme dans le cas du capital d'une hypothèque), aux achats d'automobiles, aux impôts personnels, aux assurances-vie et à l'éducation. Ces éléments ne varient pas selon les différentes missions ou font l'objet d'indemnités distinctes et identifiables.

Les estimations initiales ont été faites en 1974 à partir d'un échantillon national comprenant plus de 2 000 employés de sociétés américaines gagnant entre 10 000 \$ et 66 000 \$ par an. Les chiffres obtenus ont été réactualisés au mois de décembre 1979 par l'application d'un coefficient de rajustement tenant compte de l'indice des prix à la consommation venant s'ajouter à une estimation de l'élasticité des prix. Ces chiffres ont été actualisés en 1981 afin de tenir compte des différents types de dépenses effectuées par les employés gagnant un salaire de base pouvant atteindre 125 000 \$.

Les estimations du revenu utilisable effectuées par le département d'État américain et l'ORC s'appuient toutes deux sur des études des dépenses réelles et tiennent compte de manière spécifique des niveaux de salaire de base et de la dimension des familles. Les données du département d'État définissent le revenu utilisable correspondant à un salaire de base compris entre 10 000 \$ et 55 000 \$ par année à Washington, D.C.; les données de l'ORC portent sur des salaires de base plus élevés et sont utilisables sur le plan national. Les deux méthodes fonctionnent de la même manière: le revenu utilisable augmente dans l'absolu en fonction du traitement de base, mais à un rythme de plus en plus lent. Dans les deux cas, pour un même niveau de revenu, le revenu utilisable augmente à mesure que s'agrandit la famille.

Le système des Nations Unies: Les Nations Unies font appel à la notion de «rémunération ouvrant droit à pension» qui désigne le salaire de base moins la cotisation pour pension et moins un taux d'imposition qui correspond à l'impôt personnel sur le revenu des États-Unis à différents niveaux de traitement.

Les approches de l'indice

Pour évaluer les variations du coût de la vie d'un endroit à un autre, il existe trois approches de l'indice.

L'indice de Laspeyres: L'indice de Laspeyres, qui est utilisé par le département d'État américain et l'ORC, s'appuie sur une pondération fixe des postes de dépense de la métropole; c'est-à-dire qu'il suppose que la proportion du budget consacrée par les consommateurs à différents articles de dépense demeure constante. Toutefois, lorsque l'on compare les dépenses engagées dans la métropole à celles que l'on est amené à effectuer dans le pays hôte, il est parfois nécessaire de modifier la pondération de certains chapitres budgétaires, généralement en les augmentant pour tenir compte des exigences spéciales que l'employé rencontre dans le pays hôte en matière de dépenses sur lesquelles il n'a aucun contrôle. Citons à titre d'exemple la nécessité d'engager des domestiques dans un pays où l'on ne peut pas se procurer les appareils ménagers suffisants. C'est ainsi que la somme de l'ensemble des postes de dépense à l'étranger peut être supérieur à 100 (indice de la métropole).

La formule générale de l'indice de Laspeyres est la suivante:

$$\frac{\sum \frac{P_{Ni}}{P_{Bi}} (P_{Bo} \cdot Q_{Bo})}{(P_{Bo} \cdot Q_{Bo})}$$

P_B = prix dans la ville de référence

P_N = prix dans la ville hôte

Q_B = quantité dans la ville de référence

i = variable correspondant à la période i

o = variable correspondant à la période de référence

L'expression $P_{Bo} \cdot Q_{Bo}$ est le budget total de dépenses dans la ville de référence, pendant la période de référence. L'expression P_{Ni}/P_{Bi} est le rapport des prix d'un certain nombre d'articles entre la ville de mission et la ville de référence, pendant la période en question.

Dans sa forme la plus simple, c'est-à-dire sans tenir compte de l'importance relative différente des postes de dépenses à l'étranger, l'indice de Laspeyres est conforme à l'objectif de politique qui vise à protéger le pouvoir d'achat de l'employé dans tous les pays du monde en lui permettant d'acheter, à un certain moment donné, les mêmes biens et services dans les mêmes quantités que dans la métropole.

L'indice qui en résulte permet par conséquent de calculer un traitement qui autorise les employés à reproduire partout dans le monde les habitudes de consommation qu'ils ont dans la métropole. Pourtant, cela n'est possible que si l'on peut se procurer tous les articles nécessaires dans le pays hôte. Lorsqu'un article n'est pas disponible sur place, on peut appliquer pour le calcul de l'indice plusieurs techniques différentes: nouvelle pondération des postes de dépenses, substitution par un article similaire ou imputation directe des prix (cette dernière possibilité consistant à accepter le fait que l'article est normalement acheté dans la métropole et expédié sur le lieu de l'emploi).

L'indice de Laspeyres est typiquement biaisé en faveur des employés, puisqu'il suppose implicitement que la demande est parfaitement inélastique par rapport aux prix; l'échantillon ainsi que les pondérations coûts-articles sont fixes dans le temps.

L'indice de Paasche: L'indice de Paasche, qui est actuellement utilisé au Canada, est calculé dans la pratique à partir de la formule suivante:

$$\frac{(P_{No} \cdot Q_{No})}{\sum \frac{P_{Bi}}{P_{Ni}} \cdot (P_{No} \cdot Q_{No})}$$

Appliqué de manière stricte, l'indice de Paasche rapproche, pour une période donnée, la pondération des prix pratiqués dans la ville de mission, d'une part, et dans la ville de la métropole d'origine, d'autre part, en se référant à un échantillon de produits typiquement consommés dans le pays de mission. À partir de certaines habitudes de consommation d'articles achetés dans la ville de mission, cet indice cherche à garantir que de tels articles pourront être achetés dans le pays d'origine en quantité identique. Il reconnaît expressément que les habitudes d'achat de l'employé peuvent être modifiées en fonction du lieu où il se trouve.

Toutefois, lorsqu'ils changent leurs habitudes d'achat à l'étranger, les employés du service extérieur choisissent généralement des articles relativement moins chers et, dans certains cas, des produits locaux, étant donné que ces articles sont meilleur marché que les importations en provenance de leur pays d'origine ou d'un autre pays. Si l'on appliquait strictement la méthode,

l'échantillon devrait être constitué d'une gamme d'articles réellement achetés dans la ville de mission; mais le choix de cet échantillon aurait généralement pour effet de faire baisser l'indice. Dans la pratique, lorsqu'on établit un indice, on utilise en général un échantillon d'articles représentatif du pays d'origine, mais en accordant aux grandes catégories de dépenses la même représentation que dans l'échantillon du pays hôte. Cela permet d'éliminer, ou tout au moins d'équilibrer, le biais qui a tendance à faire diminuer l'indice.

L'indice de Paasche présente deux inconvénients fondamentaux. D'abord il n'est pas conforme aux attentes des employés en mission à l'étranger concernant la nature de l'indemnité de biens et services, étant donné qu'il ne vise pas à protéger à l'étranger le pouvoir d'achat d'articles typiquement consommés dans le pays d'origine. Deuxièmement, cet indice présente certains inconvénients sur le plan opérationnel, puisqu'il nécessite la réalisation périodique de sondages complexes permettant de relever intégralement les dépenses partout où l'on désire disposer d'un indice. L'expérience canadienne illustre bien les difficultés rencontrées. Souvent, le nombre des relevés enregistrés lors des sondages sur les dépenses ne sont pas assez nombreux pour constituer une représentation fidèle des habitudes de dépense des employés dans le pays de mission. Les relevés sont généralement effectués par les employés eux-mêmes, sans l'aide d'enquêteurs spécialisés. Les questions concernant la date de relevé des prix sont souvent mal interprétées ou laissées sans réponse. Généralement, il est impossible d'effectuer une vérification des données recueillies. Cependant, même s'il était possible de remédier à ces difficultés, les données qui auraient pu être pertinentes au moment d'une enquête précédente ne seraient peut-être plus représentatives du profil de dépenses en cours à cause de la perméance du personnel tous les deux à quatre ans.

En conclusion, il semble que l'indice de Paasche ne s'adapte pas bien au but généralement recherché par les indices géographiques des biens et services et qu'il exige d'importantes révisions périodiques. Il se peut également qu'il soit nécessaire d'effectuer des regroupements de données provenant de plusieurs endroits, de manière à réduire les variations et à constituer une base de données suffisamment étendue pour qu'elle puisse servir à l'établissement de l'indice.

L'indice de Fisher: Il s'agit du principe appliqué par les Nations Unies. Le système utilisé par les Nations Unies produit des indices de comparaison entre différents endroits à un moment donné, mais l'année de référence est fixée de façon à permettre au calcul de mesurer en fait les prix du pays de mission pendant la période (i) avec ceux du pays d'origine pendant la période (o). Cette façon de procéder n'a toutefois pas une grande incidence. L'indice de Fisher est une moyenne géométrique de l'indice de Laspeyres et de l'indice de Paasche, sous la forme suivante:

$$\sqrt{L \cdot P}$$

L = Indice de Laspeyres
P = Indice de Paasche

Ce calcul cherche à équilibrer les biais des deux indices utilisés, car, à la différence des systèmes canadiens et américains, le système des Nations Unies

doit pouvoir s'appliquer à des employés de nationalités différentes. C'est un système très onéreux à mettre sur pied et à entretenir. L'ORC croit que ce système ne présente pas d'avantages suffisamment intéressants pour qu'il soit utilisable dans un contexte canadien.

Le calcul de l'indemnité

Les formules mentionnées ci-dessus pour le calcul des indices, qu'il s'agisse de celui de Laspeyres, de celui de Paasche ou de celui de Fisher, permettent de définir les indemnités en multipliant l'indice par la base financière (revenu disponible, revenu utilisable ou rémunération ouvrant droit à pension) qui doit représenter la somme d'argent que le consommateur consacre à l'achat des articles sur lesquels porte l'indice. L'indemnité peut varier considérablement suivant la façon de calculer l'indice et en fonction des paramètres retenus. On devrait s'inspirer des deux principes directeurs suivants pour choisir la combinaison la plus appropriée:

1. Il faut choisir l'indice qui correspond le mieux à l'objectif de politique ou aux attentes des employés concernant les objectifs de l'indemnité.
2. Le choix d'une variable de référence financière devrait dépendre de l'indice adopté, c'est-à-dire qu'il devrait représenter une mesure statistiquement exacte des coûts liés aux articles choisis pour le calcul de l'indice.

Ces critères ne sont pas respectés par l'indice de Paasche et par les principes connexes de calcul du revenu disponible appliqués par le système utilisé par le gouvernement canadien.

Le rapport entre l'indemnité et le salaire de base

L'objectif de politique

L'ORC a examiné le rapport entre les indemnités de biens et services et le salaire de base des employés du service extérieur canadien. L'objectif général visé par l'indemnité du service extérieur est énoncé dans l'Introduction à la partie VIII des DSE (Indemnités et dispositions connexes — Péréquation du traitement — Directive #55):

L'employeur reconnaît que le prix des biens et des services varie entre Ottawa et la mission. En conséquence, il redresse le revenu disponible à la mission en faisant les rajustements périodiques nécessaires de façon à donner à l'employé un *pouvoir d'achat comparable à celui qu'il aurait eu s'il avait touché un traitement semblable à Ottawa.* (Souligné par nos soins.)

D'après ce qui ressort de la correspondance provenant du personnel, il était évident que les employés du service extérieur croyaient que le système d'indemnité avait pour objectif de leur garantir une rémunération suffisante

pour leur permettre de conserver dans leur ville de mission leur niveau de vie canadien.

Toutefois, pour mettre cette politique en pratique, la Directive #55.01 (a) autorise:

Une péréquation du traitement (PT) pour un employé affecté à une mission dont l'indice n'est pas cent (100); cette péréquation est calculée au moyen de la formule suivante:

$$\frac{IM - 100}{100} \cdot \frac{55T}{100} = PT$$

Dans cette formule,

IM = l'indice de la mission

T = le traitement annuel brut de l'employé

PT = le montant annuel de la péréquation du traitement

Les administrateurs ne peuvent garantir aux employés du service extérieur qu'ils ne sont perdants d'aucune manière, étant donné que l'indice de la mission (IM) n'est pas établi explicitement dans le but de protéger la part du salaire de base consacrée à des biens et services canadiens, et étant donné que la notion de revenu disponible peut représenter correctement ou non la portion du salaire brut consacrée aux biens et services.

Le revenu disponible et le revenu utilisable

L'ORC croit que le remplacement de la notion de revenu disponible, déterminé de manière administrative, par celle de revenu utilisable, variant en fonction du salaire de base et de la dimension de la famille, présenterait des avantages matériels, en l'occurrence:

1. L'élimination des inégalités que présentent actuellement les indemnités qui ne tiennent pas compte du fait que les besoins matériels peuvent varier selon la taille des familles.
2. Le traitement statistique et hautement objectif des écarts de dépenses globales liées à l'achat de biens et services aux différents niveaux de rémunération.
3. La suppression ou, tout au moins, la réduction appréciable de l'obligation de consulter d'autres organismes et de négocier le taux approprié du salaire brut devant entrer dans le calcul de la base financière de l'indemnité. La consultation aurait principalement pour but d'examiner et d'entériner les éléments statistiques de la mesure.
4. L'élimination de la pratique non équitable qui consiste à accorder des primes aux employés du service extérieur qui reçoivent un salaire de base relativement élevé aux dépens des employés se trouvant à l'autre extrémité de l'échelle des salaires.

TABLEAU 1
Différences du revenu utilisable selon la taille de la famille
(Salaire de base mensuel: 2 050 \$)

	Nombre de personnes					
	Un	Deux	Trois	Quatre	Cinq	Six ou plus
Montant en dollars	928 \$	1 031 \$	1 075 \$	1 132 \$	1 200 \$	1 246 \$
Pourcentage par rapport à la norme	82%	91%	95%	100%	106%	110%

Les tableaux de données informatisées de Statistique Canada, provenant de l'enquête sur les dépenses des familles réalisée en 1978, indiquent que les dépenses globales des employés canadiens à l'étranger varient de manière significative au sein des mêmes catégories de revenu selon la taille des familles.

TABLEAU 2
Comparaison du revenu disponible et du revenu utilisable selon le niveau du salaire
(Famille de quatre personnes)

Salaire mensuel de base	Revenu disponible: 55% du salaire de base	Estimation du revenu utilisable, ORC
750 \$	412 \$	694 \$
1050	578	817
1550	853	988
2050	1128	1132
2550	1403	1259
3050	1678	1374
3550	1953	1479
4050	2228	1577
4550	2503	1669

Si l'on prend pour norme une famille de quatre personnes, on s'aperçoit qu'une seule personne représente 82% de cette norme, tandis que les familles de six personnes ou plus en représentent 110%. Actuellement, le système d'indemnités du service extérieur canadien ne tient pas compte de ces différences.

Parallèlement, une famille de taille donnée tend à consommer différemment selon le niveau de salaire de base dont elle bénéficie.

Le tableau 2 indique que le revenu disponible calculé selon le principe canadien est moindre que le revenu utilisable calculé par l'ORC lorsque le salaire de base est inférieur à 2 050 \$. Au-delà de ce seuil, le revenu disponible canadien devient plus élevé, tandis que l'écart devient encore plus grand à mesure que l'on monte dans l'échelle de salaires. Il semble donc que l'application du principe du revenu disponible ait tendance à favoriser les employés disposant d'un salaire élevé, tout en pénalisant ceux qui ont un revenu inférieur.

Il y a deux moyens d'évaluer le revenu utilisable. Le plus simple consiste à sélectionner un échantillon de familles tiré de l'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM) réalisée par le Canada en 1978 et d'utiliser les données concernant le revenu provenant des gains et salaires (plutôt que le revenu familial global) pour comparer les dépenses consacrées aux biens et services dans une gamme appropriée de salaires et de familles.

La deuxième méthode consisterait à réaliser une enquête spéciale utilisant les mêmes variables de classification pour les employés du service extérieur canadien en poste au Canada. La première approche pourrait facilement être réalisée à partir des études permanentes effectuées dans le cadre de l'EDM canadienne. La deuxième exigerait la réalisation d'une enquête spéciale qui entraînerait quelques dépenses supplémentaires. Indépendamment de l'approche retenue, on devrait surtout chercher à obtenir une idée précise de l'ensemble des sommes d'argent actuellement consacrées aux catégories de dépenses qui doivent être directement mesurées par l'indice adopté.

La pondération des différentes catégories dans l'indice

Le système canadien possède 17 grandes catégories faisant l'objet de pondérations qui, lorsqu'on applique l'indice de Paasche, sont censées représenter les habitudes de dépense des employés du service extérieur en mission à l'étranger. Mais, étant donné qu'un grand nombre de missions ont un personnel réduit, le nombre de relevés de dépenses dont on dispose est insuffisant, ce qui entraîne des écarts élevés entre les coefficients de pondération accordés aux différentes catégories. La façon traditionnelle de remédier à cet inconvénient consiste à regrouper les pondérations suivant les lieux géographiques en trois groupes généraux, à savoir les pays industrialisés, les pays non industrialisés et les États-Unis. Les profils révélés par ces regroupements ne sont pas sensiblement différents les uns des autres. La pondération des différentes sous-catégories, ou postes, est tirée des estimations de dépenses effectuées par Statistique Canada pour le calcul de l'indice des prix à la consommation.

Deux points méritent d'être soulignés:

1. La méthode de regroupement n'est pas documentée, et aucune estimation de l'écart au sein d'une même catégorie n'a été calculée. Par conséquent, il n'est pas possible de se prononcer sur le bien-fondé statistique de ce processus.
2. Sur le plan des principes, il est fondamentalement illogique de fonder la pondération des grandes catégories de dépenses sur les habitudes d'achat à l'étranger, tandis que celle des postes de dépense à l'intérieur de ces catégories est calculée d'après le panier du consommateur canadien.

La solution de ces deux problèmes consisterait à adopter la formule de l'indice de Laspeyres où la pondération des grandes catégories de dépense, comme celle des différents postes de dépense à l'intérieur de ces grandes catégories, sont d'origine canadienne. En second lieu, on pourrait calculer les rajustements en tenant compte de certains besoins spéciaux variant selon le lieu, tels que la nécessité de disposer de domestiques. De cette manière, il n'est plus nécessaire de procéder à des regroupements géographiques et, dans ce cas, la pondération des postes dans l'indice correspond à un profil de dépense réellement canadien corrigé uniquement en fonction des dépenses indispensables et non pas en fonction des dépenses volontaires et propres à chaque mission. Cette approche semble au premier abord plus conforme à l'objectif général visé par l'indemnité du service extérieur.

Les vacances et les frais divers

Dans le système actuel, au moins deux grands éléments de pondération ne sont que superficiellement traités lorsqu'il s'agit d'élaborer les indices des sous-catégories: il s'agit des catégories «vacances» et «frais divers». En moyenne, ces deux catégories constituent environ 20% de l'ensemble des postes représentés à l'intérieur des trois groupes.

Catégorie	Pondération		
	Pays industrialisé	Pays non industrialisé	États-Unis
Vacances	4,6%	4,7%	2,8%
Divers	14,7%	16,9%	14,7%
Total	19,3%	21,6%	17,5%

Les prix de la catégorie «divers» n'ont pas été calculés directement, mais se calquent plutôt sur les prix des autres catégories. Selon M. B.J. Lynch, directeur de la Division des prix de Statistique Canada*:

Dans le calcul de l'indice, le rapport de prix accordé à la catégorie «divers» est le rapport de prix moyen appliqué à l'ensemble des biens et services, à l'exception de l'alcool et des cigarettes. La première EDM réalisée en 1969 accordait à la catégorie «divers», c'est-à-dire aux dépenses non précisées, une pondération de 7,3%. Par la suite, la moitié de la pondération de la catégorie «vacances», égale à 4,4%, a été transférée à la catégorie «divers» en raison du fait que la moitié des dépenses de vacances correspondent à la moyenne des prix pratiqués sur les lieux de la mission. Plus récemment, sa pondération a été augmentée provisoirement de 3% en attendant les résultats de la nouvelle EDM, en raison d'un

* Lettre du 27 mai 1981 à S. Baer, de l'ORC.

transfert des soins de santé, depuis que le personnel du service extérieur peut bénéficier d'un régime d'assurance-maladie dont les prestations et les primes sont équivalentes à celles du régime dont bénéficient les habitants de l'Ontario.

Le reste de la catégorie «vacances» entre dans la composition de l'indice comme un prix arbitraire de 100.

Cette façon de procéder est discutable pour plusieurs raisons:

1. Les hypothèses de départ ne peuvent se justifier objectivement;
2. La catégorie «divers» a une pondération très élevée (elle se trouve immédiatement après la catégorie «alimentation à la maison» dans les regroupements «industrialisés» et «non industrialisés» et en troisième place après «alimentation et entretien ménager» dans le regroupement «États-Unis» tandis que les prix n'y sont pas calculés directement; et
3. Les prix canadiens appliqués dans les missions où l'indice est positif donnent lieu à un biais défavorable qu'on ne peut défendre de manière statistique.

L'ORC recommande que la catégorie «vacances» soit supprimée de l'indice et qu'elle fasse l'objet d'une indemnité distincte; les méthodes actuelles de traitement de cette sous-catégorie sont inappropriées, et il est fort peu probable qu'il soit possible d'élaborer un ensemble commun de définitions permettant de fixer directement les prix de postes tels que «voyages par avion» et «hôtels». Il faudrait essayer de replacer la plus grande partie possible des postes de dépense de la catégorie «divers» dans leur catégorie d'origine, de manière à pouvoir les calculer directement. Il sera impossible de le faire dans tous les cas, en raison du caractère notoirement imprécis de certains postes. Pour ces derniers, on peut raisonnablement avoir recours, soit à des rapports de prix implicite, soit à la pondération de la catégorie «divers» dans l'indice.

Les services domestiques

La pondération des services domestiques dans tous les groupes d'indices est de 6,2% du total, ce qui revient à ne pas tenir compte du fait que les besoins réels et, surtout, l'utilisation dans la pratique de ces services varient selon les missions.

L'ORC est d'avis que si l'on veut que le coût des services domestiques d'usage personnel (et non à des fins de représentation) entre bien dans l'indice, il faut que ce dernier tienne compte de la différence de prix entre les services domestiques *utilisés au Canada* et les services domestiques couramment utilisés dans le pays de mission. On peut déterminer les profils d'utilisation à l'étranger en effectuant des sondages périodiques dans le pays de mission. On peut ensuite comparer cette utilisation à celle que l'on en fait habituellement au Canada et majorer la pondération de ce poste dans le pays d'origine afin de tenir compte des besoins supplémentaires. On multiplie par la suite le pourcentage correspondant à l'importance relative de ce poste dans le pays de mission par un rapport de prix reflétant la différence du coût des services domestiques dans le pays de mission et dans le pays d'origine.

Ce calcul reconnaît implicitement qu'il est possible que la somme des pourcentages correspondant aux différents postes dans le pays étranger soit supérieure à 100%. Par exemple, prenons l'hypothèse suivante:

Catégorie	Pondération	
	Canada	Pays de mission
Services domestiques	5%	25%
Tous les autres postes	95	95

Au Canada, sur 100 \$, 5 \$ sont consacrés aux services domestiques. Les employés qui ont répondu à l'enquête signalent qu'ils utilisent cinq fois plus de services domestiques à l'étranger qu'au Canada; lorsqu'on a besoin d'une journée de services domestiques par semaine au Canada, les conditions locales à l'étranger exigent cinq journées par semaine. Supposons que le tarif quotidien au Canada soit de 25 \$, que le tarif à l'étranger soit de 10 \$ et que le prix de tous les autres biens et services dans la ville de mission soient identiques à ceux qui sont pratiqués au Canada (rapport de 1). Si l'employé du service extérieur dispose d'un revenu de 500 \$ par semaine, il dépensera au Canada 25 \$ pour les services domestiques. À l'étranger, il devra en dépenser 50 \$ (10 \$ par jour pendant cinq jours). Il devra recevoir une indemnité correspondant aux 25 \$ supplémentaires qu'il doit payer. Dans cette hypothèse, nous obtenons les chiffres suivants:

Catégorie	Pondération des postes à l'étranger	Rapport de prix	Points de l'indice
Tous les autres postes	95%	1,00	95
Services domestiques	25%*	0,40	10
Total	120		105

* Pondération canadienne: 5% multiplié par cinq jours par semaine (utilisation plus grande à l'étranger), soit 25%.

Étant donné que chaque point de l'indice équivaut à 5 \$ pour un revenu disponible de 500 \$, un indice de 105 correspond à une somme de 525 \$, qui permet d'absorber les dépenses supplémentaires encourues pour les services domestiques, soit exactement 25 \$ de plus qu'au Canada.

Le fait d'adopter une pondération fixe dans l'indice semble entraîner des effets gênants. Le montant de l'indemnité pour services domestiques varie en fonction du revenu disponible. Dans le cas de deux employés en mission à l'étranger qui utilisent la même quantité de services domestiques et qui versent le même salaire, c'est celui qui a le revenu disponible le plus élevé qui percevra

l'indemnité la plus élevée. De même, le système existant ne fait pas la différence entre deux employés qui auraient des besoins différents en matière de services domestiques à l'étranger et dont le traitement serait éventuellement différent.

Il y a une solution qui consisterait à adapter les différentes indemnités pour services domestiques aux conditions prévalant dans chacune des missions et à ne pas en tenir compte dans l'indice. Il n'en resterait pas moins nécessaire de comparer l'usage que l'on fait des services domestiques à l'étranger à la norme canadienne. Toutefois, il se peut que cette norme ne reflète pas l'usage réel que fait telle ou telle personne de ces services au Canada. Il faudrait se livrer à une étude approfondie de la question avant de décider d'adopter cette formule. Il se peut en effet que les employés du service extérieur postés au même endroit fassent un usage différent des services domestiques. Aussi, l'application d'une politique adaptée à chaque situation peut entraîner de graves problèmes, donnant lieu par exemple à l'attribution d'indemnités différentes aux employés d'une même mission et obligeant ainsi à fournir des explications crédibles et à défendre la politique appliquée. Que l'indemnité fasse ou non partie de l'indice, il faut tenir compte du fait qu'au Canada les consommateurs aisés ont tendance à utiliser une plus grande quantité de services domestiques que ceux qui ont des revenus inférieurs. L'employé du service extérieur a le droit de choisir d'utiliser ou non son indemnité de services domestiques. Le système devrait offrir un montant identifiable suffisant pour indemniser l'employé de la différence de coût entre l'utilisation de services domestiques propre au Canada et celle que l'on fait couramment dans le pays de mission. Cette approche est conforme aux *attentes* des employés, qui conçoivent le système comme étant destiné à protéger le mode de vie canadien dans les différents pays où ils sont placés. Elle tient compte également de l'aspect pratique, qui fait que les besoins en matière de services domestiques varient d'un endroit à l'autre, élément dont ne tient absolument pas compte le système actuel.

Le traitement des données de l'indice canadien

L'expression «traitement des données» que nous utilisons ici comprend toutes les opérations, les transformations, les vérifications et les calculs relatifs aux données sur les prix et sur les points de distribution recueillies par Statistique Canada. Il s'agit aussi bien d'opérations manuelles que d'opérations informatisées.

L'ORC a passé une semaine en compagnie du personnel de Statistique Canada responsable de ces opérations. Avant de commencer, nous voudrions faire deux observations au sujet de cette activité de traitement des données. Premièrement, Statistique Canada ne dispose pas à l'heure actuelle d'une documentation complète sur chaque phase du traitement. Il faudrait combler cette lacune, indépendamment des autres changements que la Commission recommandera d'apporter au système. Deuxièmement, les responsables de la vérification (il y a actuellement deux postes à temps plein) exercent, soit par habitude, soit en raison des directives qu'ils reçoivent, soit de leur propre

initiative, un trop grand pouvoir discrétionnaire dans leurs activités de vérification. Les personnes qui connaissent bien la vérification des données sur les prix savent que l'on doit souvent faire appel au jugement personnel; toutefois, il devrait intervenir le moins souvent possible. La nécessité d'y recourir s'explique directement par l'absence d'une approche systématique généralisée de la collecte des données et du processus de vérification ainsi que par le manque de procédures documentées.

La Commission a demandé à l'ORC d'analyser le système de vérification en étudiant expressément les indices établis pour Kinshasa (Zaïre); Le Caire (Égypte); et Buenos Aires (Argentine). Les indices attribués à de telles missions ont fait l'objet de nombreuses observations de la part des employés. Chacune d'entre elles présente des caractéristiques bien particulières du point de vue du calcul de l'indice. Kinshasa est une ville où les prix à la consommation sont très élevés et où l'on trouve une très grande proportion de marchandises importées. Le Caire, où les prix sont relativement élevés, est caractérisé par un approvisionnement local très diversifié; le degré d'importations directes est relativement faible, car les employés du service extérieur signalent qu'ils achètent sur place une grande partie des produits dont ils ont besoin, à l'exception de quelques produits rares ou de produits dont les équivalents locaux sont de mauvaise qualité. De son côté, Buenos Aires, qui connaît un taux d'inflation très élevé, est le théâtre de fluctuations spectaculaires du taux de change.

Notre vérification n'avait pas pour objectif de corroborer ni de mettre en doute les résultats des calculs relatifs aux indices. La façon de procéder de Statistique Canada dans les calculs arithmétiques est bonne et se conforme aux méthodes reconnues. Notre vérification s'en est tenue à l'examen de deux bases de données spécifiques, les questionnaires concernant les profils d'achat, d'une part, et les données sur les prix, d'autre part, ainsi qu'à l'étude du processus de vérification de ces données.

Les questionnaires concernant les profils d'achat

Les questionnaires relatifs aux profils d'achat dans les villes de mission fournissent des informations, par catégorie d'articles, en ce qui concerne la proportion des achats effectués:

1. Dans le pays hôte, à partir des points de distribution locaux;
2. Par importation directe;
3. Dans le pays d'origine et amenés à la mission;
4. Dans le pays hôte, par l'intermédiaire de points spéciaux de distribution tels que les magasins d'intendance.

Ces données constituent la base nécessaire au calcul des prix moyens qui sont ensuite comparés au prix des produits de même catégorie dans le panier du consommateur canadien. En divisant les prix moyens pratiqués dans le pays hôte par les prix canadiens, on obtient un rapport de prix des produits.

Nous avons remarqué que les questionnaires de chaque poste analysé avaient été bien remplis, de manière tout à fait cohérente, et qu'ils nécessitaient un minimum de rajustements. On fait largement confiance à l'exactitude et à

la fiabilité des données fournies par les membres du service extérieur à l'étranger. La méthode consistant à tenir compte de la proportion des achats effectués dans différents points de vente dans le calcul des prix moyens est tout à fait justifiée et devrait faire partie intégrante du calcul de l'indice général.

Les données sur les prix

En second lieu nous avons examiné les données sur les prix qui ont été fournies par les employés en poste dans différents pays étrangers. Nous nous sommes beaucoup intéressés à cette base de données compte tenu que les comparaisons des données brutes avec les données vérifiées témoignent de l'exactitude des données signalées et de la qualité des efforts consacrés aux opérations de vérification des prix. Compte tenu que dans l'analyse finale ce sont les rapports de prix qui influencent le plus l'indice lui-même (la pondération des différentes catégories de dépense et celle des postes à l'intérieur de ces catégories étant des éléments connexes du calcul), la crédibilité et l'exactitude de l'indice sont très *largement dépendantes* des données sur les prix recueillies sur place et de la compétence avec laquelle les responsables modifient ces données.

Avant d'étudier les données sur les prix, nous avons dû demander l'autorisation officielle du gouvernement canadien. Vu le caractère privé de cette base de données, nous ne pouvons divulguer que les résumés des résultats.

Les données sur les prix dans les pays hôtes sont contrôlées tous les deux ou trois ans environ. On peut mesurer les variations des prix de deux manières différentes. Il est possible tout d'abord de modifier la pondération des différents postes de dépense entrant dans le calcul de l'indice des prix à la consommation des pays concernés en appliquant la pondération canadienne appropriée et en comparant le résultat obtenu avec les variations des prix canadiens pendant la même période ou, encore, d'effectuer une brève enquête sur les prix. Les Nations Unies font beaucoup appel à la méthode de modification de la pondération des postes dans les indices des prix à la consommation lors de leurs estimations périodiques des prix. Toutefois, les Nations Unies ont découvert que les résultats fournis par cette méthode ne sont pas toujours précis quand on les compare aux prix réels. Presque toujours, l'évolution des prix enregistrée par cette méthode tend à surestimer les écarts réels des prix. S'il n'est pas possible d'effectuer souvent les études approfondies sur les prix, l'ORC croit qu'il vaut mieux se livrer à des mini-sondages plutôt que d'avoir recours à une nouvelle pondération des indices locaux des prix à la consommation. Cependant, cela n'est vrai que si le mini-échantillon de prix est bien représentatif de l'échantillon global. Étant donné que les produits groupés dans le mini-échantillon constituent un sous-groupe de l'échantillon global, il devrait être possible de vérifier l'exactitude des résultats. Statistique Canada n'a pas effectué une telle opération, mais ses compétences analytiques lui permettent certainement de le faire. Lorsque les ressources le permettent, la meilleure solution est d'effectuer des sondages plus fréquents sur les prix.

Les employés chargés de relever les prix ne peuvent s'appuyer que sur des directives réduites au minimum. Les documents de collecte sont bien conçus et fournissent des définitions globales mais offrent dans le détail un grand choix

de possibilités, et l'activité de collecte des prix n'est pas véritablement contrôlée. La valeur des indices qui en résulte est en grande partie déterminée par la validité des données sur les prix; les articles dont le prix doit être comparé au prix de certains articles canadiens doivent être de qualité, de dimensions et de volume comparables. La vérification à laquelle nous nous sommes livrés ne permet pas de savoir si tel est le cas, mais le fait que l'on n'ait pas recours dans les pays hôtes à des observateurs de prix bien formés nous fait douter quelque peu de la comparabilité des données.

Le fait que les personnes en poste à l'étranger, et par conséquent directement concernées par le système, aient été chargées de relever elles mêmes les prix, a été justifié en disant qu'elles auraient ainsi l'impression de faire davantage partie intégrante de ce système. Mais il ne faut pas oublier que cet avantage, si avantage il y a, doit être évalué en regard de la fiabilité et de la difficulté à comparer ainsi qu'à vérifier par la suite les données recueillies. Les données recueillies dans les trois villes étudiées avaient subi une importante modification et, dans le cas de nombreux produits, on peut constater que l'auteur de la vérification a beaucoup fait intervenir son jugement. Cela pourrait être évité en grande partie si l'on envoyait les spécialistes de la vérification sur place et si l'on offrait une formation complète aux personnes chargées de relever les prix. En réalisant les vérifications sur place, les spécialistes pourraient valider les prix, étant donné qu'ils auraient directement accès au point de distribution.

L'ORC estime que les enquêtes sur les prix devraient être réalisées par des personnes qui ne sont pas concernées directement par les résultats. Cela permettrait de garantir un certain degré d'objectivité. Les observateurs de prix indépendants, peu importe l'endroit où ils se trouveraient, pourraient suivre les méthodes systématiques de collecte qui leur auraient été enseignées au cours d'une formation systématique. Étant donné qu'ils connaîtront les produits de l'échantillon canadien (intégralement définis), ils seront en mesure, le cas échéant, de prendre en toute connaissance de cause les décisions qui s'imposent sur la comparabilité des produits. La vérification et la révision sur place des prix relevés réduiraient de beaucoup les activités de vérification que Statistique Canada se voit actuellement contrainte d'exercer. Il est intéressant de noter que les Nations Unies ont sérieusement envisagé, par l'intermédiaire de leur Comité consultatif pour les questions d'ajustement, de faire appel à des observateurs des prix indépendants pour l'établissement de leur système d'indice. Depuis de nombreuses années, l'ORC a recours à des observateurs indépendants, au nombre de cent environ.

La méthode de la vérification

Les données sur les prix sont transmises à Statistique Canada par courrier normal ou par valise diplomatique. Une première opération permet de vérifier si tous les documents nécessaires ont été fournis. Les données destinées à la transcription informatique sont inscrites sur des feuilles d'entrée. Les opérations de transcription constituent un processus très sûr, puisqu'elles utilisent une vérification à 100%. On ne dispose d'un imprimé informatisé que pour les catégories de l'alimentation à la maison, des produits de soins personnels et des

produits d'entretien ménager, qui représentent environ 25% de l'indice dans chacun des trois regroupements. Les données relatives à chaque produit sont scindées selon leur provenance: marché local, importation, magasin d'intendance, métropole. On dresse par la suite des tableaux des moyennes selon la provenance, puis on enregistre le pourcentage de variation des prix depuis le sondage précédent.

La vérification ne porte pratiquement pas sur la *validation* des prix. Les données sur les importations sont acceptées généralement telles quelles, étant donné qu'elles sont justifiées par des documents à l'appui. De manière générale, les modifications dépendent de la décision que prend le responsable de faire entrer, ou de ne pas faire entrer, le prix du produit (qu'il soit valide ou non) *dans le calcul de la moyenne des prix*. Statistique Canada essaie d'utiliser des données de recoupement sur les prix provenant du département d'État américain ou d'autres sources, selon l'endroit concerné et dans la mesure où elles sont disponibles. Ces données servent de point de repère pour évaluer les prix rapportés par les employés. Il est bon en général de s'appuyer sur des données extérieures à *condition* que les produits comparés soient d'une marque, d'une dimension, d'un poids et d'un volume identiques, et qu'ils proviennent d'un même point de distribution. S'il est impossible de trouver des produits raisonnablement comparables, il est déconseillé de tenir compte des prix extérieurs. D'autre part, on ne devrait pas se fier aux indices de la consommation locaux comme indicateurs de l'évolution périodique des prix, car ces indices s'appuient sur des produits provenant de points de vente qui, habituellement, ne sont pas fréquentés par les étrangers, et les articles qu'on y trouve sont généralement de qualité inférieure, même s'ils répondent à une définition générale similaire. C'est particulièrement le cas des produits alimentaires. Bien que lors de l'établissement des moyennes de prix dans les pays hôtes, le vérificateur, qui dispose de deux prix, le premier signalé par les représentants canadiens à l'étranger et le deuxième par le département d'État américain, retient généralement le moins élevé des deux, nous n'avons pas de preuve à ce sujet.

Lorsqu'un prix est jugé inutilisable, on l'élimine. La méthode générale et pratiquement universelle qui est suivie dans ce domaine consiste à éliminer les prix élevés de certains articles, car, aux dires des responsables de la vérification, l'employé du service extérieur devrait logiquement, entre deux produits identiques, choisir celui qui est le moins cher. Quel que soit le bien fondé de ce raisonnement, une telle mesure nous amène à nous demander pourquoi le produit a été signalé au départ. On suppose que les employés à qui on a demandé de signaler le prix des articles qu'ils ont réellement achetés ne font que répondre à ce qu'on leur demande. Dans ce cas, ce relevé de dépense ne devrait pas être supprimé lors de la vérification. Si les prix signalés ne sont pas ceux d'articles achetés, il convient de modifier les critères définissant le produit en question ou de resserrer le contrôle du mécanisme de relevé des prix. On peut répliquer que les articles d'un prix d'achat élevé ne devraient pas faire partie de l'échantillon parce qu'ils ne sont pas représentatifs. Si c'est vrai, le problème porte sur les *critères de définition de l'échantillon*, et les responsables de la vérification ne peuvent le résoudre en se contentant de supprimer le relevé de prix.

Souvent, aucun prix n'est cité pour certains produits. Il est probable dans ce cas que l'on ne peut se procurer ces produits. L'importance relative de tels produits est transférée à l'article le plus proche de l'échantillon. Cette démarche est valable, mais, par contre, il arrive que les prix d'un article soient bien *signalés*, tout en étant souvent jugés inutilisables lors de la vérification, et que le pourcentage représenté par cet article soit attribué à un autre poste. Dans presque tous les cas de ce type, cela entraîne une diminution de l'indice du sous-élément correspondant.

Nous croyons qu'il faudrait effectuer des vérifications uniquement lorsqu'il y a de bonnes raisons objectives de le faire. Ce serait le cas, par exemple, si les critères de relevé n'étaient pas respectés ou s'il fallait corriger des erreurs dans le relevé des prix. À ce titre, certains systèmes appliqués ailleurs qu'au Canada utilisent des approches s'appuyant sur l'écart type et la suppression des valeurs extrêmes. Étant donné que l'on ne dispose pas d'un nombre suffisant de relevés de prix par produit, il semble qu'il ne soit pas possible d'adopter une telle approche dans le système canadien. Une troisième approche consiste à analyser les variations périodiques des prix. Dans le système canadien, les enquêtes sur les prix sont réalisées tous les trois ans, et, comme on ne sait pas s'il s'agit des mêmes articles d'une fois à l'autre, cette méthode ne peut être utilisée. En faisant appel à un système sur place, on pourrait vérifier localement le prix des produits qui s'écartent de plus d'un certain pourcentage de la moyenne de la dispersion.

Quel que soit le bien fondé du pouvoir discrétionnaire exercé par les spécialistes de la vérification, deux conditions essentielles semblent se dessiner. Ces spécialistes ne devraient pas être obligés, ni devraient-ils en prendre la responsabilité, d'utiliser leur jugement personnel comme ils le font actuellement. Deuxièmement, on pourrait réduire considérablement la nécessité d'avoir recours à des vérifications en utilisant, pour l'établissement des critères de prix, des approches plus rigoureuses, combinées avec des enquêtes plus fréquentes sur les prix et en s'appuyant sur l'expérience d'observateurs des prix ayant reçu une formation spéciale. L'application d'un tel système permettrait également dans la plupart des cas de réduire le temps nécessaire au calcul de l'indice.

Les résultats de la vérification

Nous avons vérifié les listes informatisées et les listes de prix définitives établies pour chacune des trois villes étudiées. Les listes informatisées comparent les statistiques sur les prix avant et après leur vérification. Elles comparent également les indices secondaires correspondant à l'alimentation, aux soins personnels et aux articles ménagers, avant et après leur vérification.

Le tableau 3 donne une liste des indices secondaires calculés à partir des données sur les prix avant et après leur vérification. Ces indices secondaires représentent environ 25% de l'indice global. Étant donné que nous ne disposons pas d'états résumés, nous n'avons pu présenter les conséquences de la vérification sur les autres catégories. Les vérifications ont eu pour résultat de rabaisser systématiquement les indices.

Le tableau 4 indique le nombre total des réponses et résume les différents types de changement entraînés par les vérifications: suppressions de certains

postes signalés; réductions, lorsque les postes signalés ont été retenus, mais que les prix ont été réduits en fonction des données-repères; augmentations, lorsque les prix signalés ont été modifiés en fonction des données-repères; et révisions de l'importance relative qui ont été pratiquées lorsque toutes les réponses concernant un poste ont été supprimées et que son importance relative a été attribuée à un poste comparable.

TABLEAU 3
Résultats de la vérification sur les indices secondaires

Lieu	Poste	Avant la vérification	Après la vérification	Réduction (pourcentage)
Kinshasa	Alimentation	399	211	47%
	Soins personnels	186	164	12%
	Articles ménagers	520	250	52%
Le Caire	Alimentation	154	115	25%
	Soins personnels	170	158	7%
	Articles ménagers	241	134	43%
Buenos Aires	Alimentation	280	189	33%
	Soins personnels	276	246	11%
	Articles ménagers	281	266	5%

TABLEAU 4
Modifications effectuées lors de la vérification⁺

Poste	Buenos Aires	Le Caire	Kinshasa
Total des relevés à partir des points locaux de distribution	468	380	242
Modifications:			
Suppressions	76	64	33
Réductions	46	1	53
Augmentations	—	—	1
Révisions de l'importance relative	—	15*	54*
Nombre total des modifications	122	80	141

⁺ Données tirées des enquêtes les plus récentes sur l'ensemble des prix.

* Articles signalés mais supprimés; importance relative du poste attribuée au poste le plus proche.

Chaque fois qu'une suppression a été effectuée, elle a porté sur le ou les prix les plus élevés de la catégorie. Les révisions de l'importance relative des postes ont pour caractéristique de rabaisser l'indice, car on remplace des articles onéreux par des articles meilleur marché.

Seul dans le cas de Buenos Aires, des notes et des justifications donnent les raisons des modifications. Le prix de 46 articles a été réduit en se fondant sur des données de recoupement concernant les prix. Les 76 relevés supprimés portent tous sur des prix élevés. Dans les trois cas, on a fait appel à un pouvoir discrétionnaire, mais c'est certainement le groupe de données sur Buenos Aires qui a de loin fait l'objet de la meilleure vérification.

Les listes informatisées font état des relevés concernant les articles directement importés. Dans aucun des cas examinés, ces relevés n'ont été modifiés, probablement parce qu'ils s'accompagnent des documents justificatifs appropriés.

La communication du système d'indemnités

En guise de préparation à l'étude, l'ORC s'est livré à l'examen d'un certain nombre de télex et de lettres dans lesquels les employés du service extérieur commentent de nombreux aspects du système canadien de calcul des indemnités. L'attitude des employés est la suivante:

- Ils se montrent très critiques à l'égard des indices retenus;
- Ils soupçonnent l'intervention de certains biais dans le processus de vérification;
- Ils font de nombreuses allusions à la complexité du système et des communications relativement à ce système;
- Ils mettent en doute l'objectivité de l'indice;
- Ils accusent les administrateurs d'être indifférents aux besoins des employés en poste à l'étranger; et
- Ils reprochent au système d'être entouré de mystère.

Ces réactions sont malheureusement compréhensibles. Avant de partir à l'étranger, les employés canadiens reçoivent très peu d'explications sur le système d'indemnités. Les communications entre le pays de mission et le bureau central sont réduites au minimum. Par ailleurs, le personnel de Statistique Canada qui se charge du calcul de l'indice est extrêmement réduit et ne peut pas, par conséquent, organiser des séances dans les différents pays de mission. Il n'existe aucun guide officiel expliquant intégralement le système d'indemnités, bien que Statistique Canada nous signale qu'une brochure de ce type est actuellement en cours de préparation.

On prétend que le fait de faire appel au personnel en poste à l'étranger pour les enquêtes périodiques sur les prix inspire à ceux-ci une certaine confiance dans le système et leur montre que l'on tient compte de leur participation. Or, il peut arriver que ce soit l'inverse qui se produise. En effet, la crédibilité et l'objectivité de tout le système sont remises en question en raison des opérations de vérification qui modifient radicalement les données

fournies par les employés, ramenant ainsi les indices à un niveau inférieur au niveau prévu.

Il n'est pas toujours possible de faire accepter sans réserve un service d'indemnités de biens et services. Cependant, on peut toujours exposer les notions, les principes et les opérations qui permettent le calcul d'une indemnité. Au cours de notre étude, nous avons été amenés à constater qu'il était très rare que les responsables cherchent à mieux faire comprendre le système. Peu importe l'incidence qu'auront les travaux de la Commission sur la façon de calculer ces indemnités, il est illusoire de s'attendre que les employés du service extérieur acceptent un système qu'ils ne comprennent pas. Il est indispensable de chercher à établir un échange d'informations à la fois meilleur et plus régulier entre les administrateurs et les employés.

Il y a plusieurs façons d'améliorer la communication, à savoir: en mettant sur pied un programme d'orientation présenté aux employés avant leur départ à l'étranger et en leur proposant périodiquement des colloques sur place; en publiant régulièrement un bulletin consacré aux questions d'indemnisation des employés du service extérieur; et en créant un service chargé de répondre rapidement aux demandes des employés. Pour réaliser ces différents programmes, il faudra disposer de ressources humaines et financières supplémentaires, mais un tel investissement, doublé de l'application d'autres recommandations de l'ORC, permettra d'améliorer la crédibilité du système d'indemnisation canadien et de mieux le faire accepter.

Une comparaison sommaire de quatre systèmes d'indices

Le tableau 5 qui suit nous donne les principales caractéristiques du système canadien, du système de l'ORC, de celui des Nations Unies et de celui du département d'État américain. Les différences entre ces systèmes traduisent assez bien les deux facteurs suivants:

- La définition théorique des indemnités de biens et services, c'est-à-dire les objectifs du système; et
- Le degré et la portée des ressources disponibles.

Comme on peut le voir dans la comparaison aux pages suivantes, les systèmes abordent des problèmes identiques de manières nettement différentes, tant sur le plan théorique que sur le plan pratique. Aucun système n'est vraiment supérieur aux autres à tous points de vue, mais, dans le chapitre des recommandations, nous présentons la combinaison des éléments qui nous paraît la plus intéressante.

TABLEAU 5

Comparaison des caractéristiques des différents systèmes de calcul de l'indice

Caractéristiques	Canada	ORC	Nations Unies	Département d'État américain
Objectif de l'indice	Faire en sorte que le pouvoir d'achat des personnes en poste à l'étranger soit identique au pouvoir d'achat dont elles jouissent en métropole	Faire en sorte que les personnes en poste à l'étranger puissent acheter, n'importe où dans le monde, les mêmes produits que ceux qu'elles consomment chez elles, en tenant compte des exigences spéciales du pays de mission en ce qui a trait à la disponibilité et à la qualité des produits	Faire en sorte que le pouvoir d'achat d'un même salaire de base soit identique dans les différents pays de mission	Indiquer comment les frais d'entretien d'une famille américaine en poste dans une ville étrangère sont différents de ceux qu'elle devrait assumer à Washington, D.C. si l'on tient compte de la disponibilité et du coût des biens et services qui sont importants pour cette famille
Type d'indice	Paasche modifié	Laspeyres modifié	Fisher modifié	Laspeyres modifié
Pondération des catégories dans l'indice	Regroupement de pondérations brutes pour le pays hôte — total des pondérations canadiennes de 100%	Grandes catégories et sous catégories pondérées comme dans le pays d'origine et modifiées pour tenir compte de certaines exigences de dépenses à l'étranger. Le total des postes peut être supérieur à 100% afin de tenir compte des exigences du pays de mission	Pondération des différentes catégories dans le pays d'origine et dans le pays de mission s'élevant à 100% afin de tenir compte des achats en dehors de la région	Pondération des catégories du pays d'origine se montant à 100%, la pondération de certains postes étant accentuée afin de tenir compte des exigences spéciales du pays de mission
Origine de la pondération des postes au sein de l'indice	EDM au Canada en 1969 en ce qui concerne la pondération des sous catégories. Enquête sur les dépenses dans le pays de mission en ce qui concerne la pondération des grandes catégories	Dépenses pondérées des familles aux États-Unis ayant un revenu supérieur à 25 000 \$ par an. Milieux urbains de différentes provenances aux États-Unis, BLS 72-73 CES. Pondération des sous catégories tirée de l'indice des prix à la consommation de l'ensemble des villes américaines. Tous les chiffres sont actualisés en 1980.	Enquête interne des Nations Unies dans les pays de mission et les pays d'origine	Statistiques de 1972-1973 du <i>Bureau of Labor Statistics</i> des É.-U. Mise à jour au mois de mai 1979.
Sources géographiques des pondérations	Ottawa	Milieux urbains des États-Unis en tenant compte des exigences spéciales à l'étranger	New York et ensemble des pays hôtes	Washington, D.C.
Cycle de révision de la pondération des catégories	Environ 10 ans	Au moins tous les 5 ans	Environ 4 ans	Environ 10 ans

TABLEAU 5 (suite)

Caractéristiques	Canada	ORC	Nations Unies	Département d'État américain
Revenu de référence permettant de calculer le profil des dépenses	Revenu moyen à Ottawa. Revenu moyen sur le lieu de mission	Salaire de base de 37 500 \$ U.S.	Revenu moyen sur le lieu de mission et à New York	Moyenne à Washington, D.C. correspondant à la date de révision
Échantillons des prix	Environ 270 articles	170 articles	Généralement plus de 200	160 articles
Nombre de postes dans un relevé de prix	Multiple	Multiple, jusqu'à 700	Multiple, jusqu'à 3000 concernant la ville d'origine	Multiple, jusqu'à 700
Collecte des prix	À l'intérieur	De l'extérieur	À l'intérieur	À l'intérieur
Technique de calcul de la moyenne des prix	Arithmétique, par source d'achat	Arithmétique	Arithmétique, par source d'achat	Arithmétique
Calculs spéciaux de la moyenne des prix	Rapport implicite de 100 en ce qui concerne les achats dans le pays d'origine	—	—	Rapport implicite de 100 en ce qui concerne les achats dans le pays d'origine
Achats effectués en dehors de la région	Coût des importations achetées directement dans le pays d'origine	—	Pondération spéciale dans l'indice en tenant compte de la moyenne des prix mondiaux	Pondération arbitraire
Disposition spéciale de regroupement	Missions regroupées au sein de trois grands groupes	Pas de regroupement	Pas de regroupement	Pas de regroupement
Points de distribution	Déterminés par des expatriés	Déterminés par l'enquête sur les expatriés	Élaborés en consultation avec le personnel	Déterminés par le personnel de chaque mission
Base financière pour le calcul de l'indemnité	Revenu disponible	Revenu utilisable	Rémunération ouvrant droit à pension	Revenu utilisable
Dépendance par rapport au revenu de la base financière prise en compte	Égale à 55% pour l'ensemble des employés	Oui, le revenu utilisable augmente régulièrement à un rythme décroissant	Oui, la rémunération ouvrant droit à pension augmente moins vite que le salaire	Oui, le revenu utilisable augmente à un rythme décroissant avec le salaire de base
Prise en compte de la taille des familles	Non	Oui, des courbes de revenu utilisable sont élaborées pour 5 types de famille	Non	Oui, des courbes de revenu utilisable sont élaborées pour 6 types de famille
Fréquence du relevé des prix	Tous les 3 ans	Tous les 3 mois dans le pays d'origine, tous les 6 mois dans les pays de mission à faible taux d'inflation, tous les 4 mois dans les pays de mission à taux élevé d'inflation	Fréquence allant de 2 à 4 ans selon le lieu	Chaque année dans les pays ayant un indice positif, tous les 2 ans dans les pays ayant un indice négatif
Mesures spéciales ou ajustements en fonction de l'inflation entre deux relevés de prix	Dans le cas des dévaluations ou à la demande des missions ayant fait l'objet d'une décision de politique	Rajustements spéciaux compte tenu de l'inflation dans certaines régions ayant fait l'objet de dévaluations	Sur autorisation de la Commission internationale de la Fonction publique des Nations Unies	Aucune mesure n'est officiellement prévue. Les fonctionnaires dans le pays de mission peuvent présenter une demande au département d'État

TABLEAU 5 (suite)

Caractéristiques	Canada	ORC	Nations Unies	Département d'État américain
Mesures spéciales entre deux relevés de prix	Rajustement périodique en utilisant la nouvelle pondération des postes de dépense dans l'indice des prix à la consommation	Aucune mesure officielle régulière n'est prévue en raison de la fréquence des relevés complets des prix	Rajustement périodique à intervalles irréguliers	Aucune
Source des données de la base financière	Enquête interne sur le revenu disponible des fonctionnaires canadiens	Étude spéciale et exhaustive portant sur 2000 dirigeants d'entreprises. Enquête propriété de l'ORC	Données internes concernant le personnel des Nations Unies	Enquête des États-Unis sur les dépenses des consommateurs à Washington, D.C. 1972-1973 réactualisée en 1979
Existence de dispositions officielles portant sur la vérification des prix	Aucune documentation	Guide d'explication et vérification par ordinateur	Aucune documentation	Fondée en partie sur des documents
Variation du taux de change	Chaque mois, en même temps que les estimations périodiques des prix	Rajustement automatique chaque fois que l'on enregistre une modification de 2,5% au cours du mois ou de 5% au cours de la quinzaine	En même temps que la modification périodique des prix, généralement chaque mois	Uniquement en même temps que les relevés de prix
Service de domestiques	Pondération de 6,2% dans tous les regroupements	En fonction de l'usage propre à chaque lieu de mission. Pondération de 3,8% correspondant au pays d'origine rajustée en fonction de l'usage à l'étranger	En fonction de l'enquête sur les coûts sur le lieu de mission et dans le pays d'origine	Pondération propre à cette catégorie aux États-Unis rajustée en fonction de l'usage à l'étranger

Recommandations

Les fondements théoriques

La notion d'indemnité de biens et services: Le système actuel de calcul de l'indice n'est pas conforme, selon les perceptions des employés du service extérieur, à l'objectif du système. D'autre part, le système de calcul de l'indice n'est pas conforme au principe «voulant que l'employeur fournisse à l'employé un pouvoir d'achat comparable à celui qu'il aurait eu s'il avait touché un traitement semblable à Ottawa».

Toutes les tentatives d'explication de la raison d'être du système actuel aux employés ont échoué. La solution consisterait à remplacer le principe de calcul de l'indice de Paasche appliqué actuellement par le principe modifié de Laspeyres, en vertu duquel il est possible d'acheter dans un pays hôte les mêmes produits qu'à Ottawa, compte tenu des dépenses spéciales que doivent encourir les employés qui résident à l'étranger.

La base financière de l'indemnité: Il faudrait abandonner le principe du revenu disponible et, en particulier, cesser d'appliquer le seuil de 55%, étant donné qu'il ne s'agit pas là d'un moyen permettant de calculer les dépenses mais de les évaluer indirectement. Le principe ne tient pas compte du montant réel des dépenses représentées par l'indice ni des différences liées au revenu et à la dimension des familles.

Il faudrait substituer au principe du revenu disponible celui du revenu utilisable calculé à partir d'une enquête spéciale réalisée auprès du personnel du service extérieur à Ottawa ou à partir d'un sous-échantillon représentatif tiré de l'EDM canadienne.

Le principe de l'indice: Il faudrait adopter un indice de Laspeyres modifié s'appuyant sur les profils actuels de dépenses des fonctionnaires canadiens dans la métropole ou d'un échantillon de familles comparables, tiré de l'EDM. La modification des pondérations dans l'indice qui s'ensuivrait devrait se limiter aux écarts de dépenses qui ne dépendent pas du choix du consommateur dans le pays hôte; en l'occurrence, cette modification devrait tenir compte seulement des conditions particulières à chaque pays de mission. L'indemnité devrait avoir pour objectif de permettre à l'employé du service extérieur de conserver dans son pays de mission, quel qu'il soit, ses habitudes de dépense canadiennes, moyennant uniquement certaines réserves concernant la disponibilité des produits. Les politiques doivent être élaborées indépendamment du fait que l'employé décide ou non de conserver ses habitudes canadiennes. Si l'on adopte ce principe, il n'est plus nécessaire d'effectuer des études sur les dépenses à l'étranger puisque l'on peut utiliser les données de l'EDM canadienne qui est effectué de manière plus rigoureuse. La représentation des sous-catégories serait par conséquent identique à celle des catégories principales.

L'établissement des prix

La portée géographique: L'échantillon des prix devrait être représentatif d'Ottawa.

L'échantillon des prix: Le nombre de prix signalés dans le système est suffisant. Il faudra toutefois fournir des descriptions plus précises des articles en mentionnant la marque, les dimensions, le poids et le volume.

Il faudrait également comparer la qualité des produits disponibles au Canada et celle des produits que l'on peut se procurer dans les différentes villes de mission. Les indices ne seront crédibles que s'ils se basent sur des articles de qualité identique achetés au Canada et à l'étranger.

Le relevé des prix: Cette activité devrait être confiée à des personnes qui ne sont pas directement concernées par le système. Pour éviter au maximum l'intervention d'un pouvoir discrétionnaire lors de la vérification, il est essentiel d'être objectif lors du relevé des prix et d'examiner des articles comparables. L'idéal est de faire appel à un groupe de spécialistes indépendants de la collecte des statistiques sur les prix.

Le choix des points de distribution: Il faudrait utiliser les enquêtes sur le personnel du service extérieur pour choisir les points de distribution qui feront l'objet d'une enquête sur les prix et se baser également sur les pourcentages des

achats faits dans chaque point de distribution, en tenant compte des importations, des achats dans les magasins d'intendance et des achats en métropole. Sur ce plan, la ligne de conduite adoptée par le système canadien est tout à fait satisfaisante. De même, il faudrait conserver les méthodes appliquées actuellement pour établir la moyenne des prix.

La fréquence des relevés des prix: Les relevés des prix ne devraient plus être effectués tous les trois ans, mais de manière plus rapprochée, soit au moins une fois par an. Pour les pays où l'inflation est très élevée, il faudrait envisager de faire ces relevés des prix au minimum tous les six mois. Pour de tels pays, on pourrait également se livrer à des mini-enquêtes plus fréquentes sur les principales catégories de prix, après avoir comparé les résultats de ces mini-enquêtes à ceux des enquêtes intégrales. Si ces options n'étaient pas réalisables, il faudrait continuer d'utiliser les indicateurs d'évolution des prix qui sont actuellement appliqués, tout en sachant que ces indicateurs peuvent engendrer un certain biais.

La pondération

Les achats à l'extérieur: Il faudra maintenir la méthode qui consiste à identifier les achats en métropole et à les transposer tels quels dans le calcul de l'indice.

Le niveau de revenu utilisé dans le calcul de la pondération des différentes catégories: Les pondérations devraient être basées sur les schémas de dépenses des fonctionnaires de niveau moyen à Ottawa.

Les éléments de la pondération: Il faudrait procéder aux révisions suivantes:

- Le poste «vacances» devrait être supprimé de l'indice et faire l'objet d'une indemnité à part établie à l'échelon de l'administration.
- Le poste «divers» devrait être ramené à un niveau raisonnable calculé d'après l'EDM canadienne. L'estimation du rapport de tous les autres prix peut servir de rapport de prix implicite pour cette catégorie.
- Le poste relatif aux services domestiques devrait être analysé en fonction de l'usage dans chaque pays de mission. Il faudrait mettre un terme à la pratique actuelle qui consiste à attribuer une représentation de 6,2% aux services domestiques dans tous les pays.

La révision de la pondération: Grâce à l'utilisation de l'EDM, on sera en mesure de mettre à jour tous les deux ans les calculs de pondération des différentes catégories. Si l'on se base au départ sur les données de l'EDM canadienne pour le calcul de la pondération, il ne sera plus nécessaire de constituer les regroupements.

La méthode de vérification des prix

La révision de la méthode existante: Il faudrait mettre sur pied un groupe d'étude spécial qui aurait pour mission d'établir une méthode de vérification qui respecterait les objectifs généraux suivants:

1. Minimiser la nécessité de recourir au pouvoir discrétionnaire des responsables de la vérification.
2. Supprimer la procédure qui consiste à reporter un poste de dépense sur un autre alors que des relevés de prix existent.
3. Établir des règles de communication afin de s'assurer de la validité des prix relevés sur place.
4. Établir un système objectif de repérage informatisé des prix qui s'écartent le plus de la moyenne.
5. Établir un système permettant de tenir compte de toutes les mesures de vérification et de les justifier, qu'il s'agisse de supprimer ou de modifier des données, de réaffecter les dépenses ou de déterminer la pondération des différentes catégories de dépenses.
6. Mettre sur pied un système de compte rendu destiné à informer les intéressés des modifications qui ont été effectuées au cours de la vérification des prix.
7. Préparer un guide du relevé des prix et de la vérification précisant les règles auxquelles obéissent les opérations de collecte et de vérification. Ce document devrait être mis à jour à mesure que se produiront des situations nouvelles ou des cas particuliers.

La méthode existante: Conserver mais justifier la méthode existante d'établissement des moyennes de prix et les techniques de validation informatisées.

Les communications

Il faudrait mettre au point une méthode de communication des objectifs, des principes et des éléments opérationnels du système. Il faudra envisager au moins trois formes de communication.

1. Une monographie écrite exposant les techniques sur lesquelles repose le système, accompagnée d'un guide de vulgarisation*.
2. Un colloque d'orientation qui pourrait être organisé au Canada tous les six mois à l'intention de tous les employés sur le point de partir en mission à l'étranger.

* La monographie technique publiée par le Bureau of Labor Statistics des États-Unis au sujet de l'enquête sur les dépenses des consommateurs de l'année 1960-1961 en est un excellent exemple: *USDL Bulletin 1684 Consumer Expenditures and Income: Survey Guidelines*. Un document semblable concernant l'enquête 1972-1973 est actuellement en cours de préparation.

3. Des colloques organisés périodiquement tous les deux ans dans chaque ville de mission pour les employés à l'étranger. Ces colloques constitueraient une tribune efficace pour l'échange de données entre les personnes qui calculent les indemnités et celles qu'elles visent. De nombreuses organisations présentent des diapositives et des films de formation au cours de ces colloques.

Annexe A

Supplément

L'expert-conseil de l'ORC a rencontré la Commission le 21 juillet 1981 à Ottawa. La Commission avait étudié un résumé provisoire des recommandations de l'ORC et soulevé les questions suivantes, qui sont traitées dans le présent supplément.

1. Si les recommandations du rapport de l'ORC sont adoptées par le gouvernement canadien et transformées en mesures applicables au calcul des indemnités de biens et services pour les employés du service extérieur en poste à l'étranger, quelles seront les répercussions financières directes et indirectes probables?
2. L'activité de vérification des prix repose sur un certain nombre de facteurs professionnels importants. Quels sont-ils?
3. Est-il souhaitable ou approprié de faire des relevés portant sur les prix des soldes et d'accepter ces relevés lors du calcul des rapports de prix d'un endroit à un autre?
4. Quelles sont les recommandations de l'ORC qui n'impliquent pas une révision des bases théoriques du système?
5. À quel point de vue, s'il en est, est-il souhaitable de faire appel à la participation des employés du service extérieur et aux statistiques qu'ils recueillent pour le calcul des indices des différents postes?

Les répercussions sur les coûts

Il convient de faire une distinction entre les coûts, aussi bien fixes que variables, liés au calcul des indemnités et les conséquences sur le budget de la modification de ces indemnités elles-mêmes.

Le coût du calcul des indices

La conversion à l'indice de Laspeyres: Toutes les données nécessaires au calcul de la pondération des catégories et des postes de dépense propres à la métropole qui entrent dans le calcul de l'indice de Laspeyres sont d'ores et déjà disponibles. Il faudrait effectuer des enquêtes annuelles sur les points de vente fréquentés par les expatriés et leurs habitudes d'utilisation afin de modifier la pondération en fonction des besoins de consommation à l'étranger. Dans l'idéal, les résultats de ces enquêtes devraient être présentés sous forme de tableaux aux spécialistes qui calculent l'indice, avant l'enquête annuelle complète sur les prix dans les pays de mission. C'est pourquoi les seuls frais directs de conversion à l'indice de Laspeyres seraient les coûts d'élaboration des questionnaires et de traitement des résultats. Les fonds disponibles actuellement devraient permettre de financer de telles activités. Bien entendu, les frais de collecte de données seraient inexistantes.

La suppression des enquêtes intégrales sur les habitudes d'achat à l'étranger: La suppression des enquêtes que l'on doit actuellement effectuer en vue de l'application du principe de Paasche permettrait de réaliser des économies. On trouve dans l'EDM canadienne toutes les données dont on a besoin pour effectuer les révisions périodiques de la pondération des postes de dépenses dans la métropole.

Le processus de vérification: La conversion à l'indice de Laspeyres modifierait de deux manières le processus de vérification. La mise au point et la modification continue des règles de vérification pourraient entraîner une augmentation des coûts. Il se peut également que la plus grande fréquence des observations de prix entraîne soit une augmentation des dépenses de vérification, soit une utilisation plus intensive des ressources existantes, mais probablement les deux à la fois.

La fréquence des relevés de prix: C'est peut-être la plus grande fréquence des observations de prix, qui passeront désormais d'un cycle triennal à un cycle annuel, ainsi que l'emploi de collecteurs de données indépendants, qui auront les répercussions les plus nettes sur les coûts de calcul de l'indice. Toutefois, il sera possible de réaliser des économies étant donné que le personnel de Statistique Canada ne sera plus tenu de se déplacer pour coordonner et contrôler les collecteurs de prix. Les ressources ainsi épargnées pourraient être utilisées pour le financement de colloques et de séances d'orientation à l'intention des employés.

Les répercussions sur le montant des indemnités

Étant donné que dans un grand nombre de cas le total des postes de dépense représentés selon le principe de Laspeyres sera supérieur à 100%, les indices seront probablement plus élevés que lorsqu'ils sont calculés à l'aide du principe de Paasche. Le fait de substituer le revenu utilisable au revenu disponible entraînera une certaine compensation. Les employés ayant un salaire de base peu élevé recevront des indemnités plus grandes, tandis que les hauts salariés recevront moins. Les conséquences nettes du changement d'indice varieront selon la répartition salariale de tous les employés à l'étranger.

Le facteur de classification appliqué dans la dotation des fonctions de vérification

Les facteurs suivants sont essentiels à l'exécution efficace de la fonction de vérification:

- Bonne faculté de discernement, afin que les vérifications soient effectuées avec le plus d'objectivité possible et reposent sur un minimum d'évaluation subjective;
- Respect des principes de vérification afin que toutes les modifications apportées aux relevés des prix soient étayées par des pièces justificatives et conformes aux politiques établies et aux règlements relatifs aux vérifications;
- Bonne compréhension du système de calcul de l'indice;
- Connaissance théorique des indices de prix ou expérience des fonctions de vérification des prix;
- Aptitudes réelles à communiquer efficacement par écrit; et
- Aptitudes à se mettre à la portée des non-initiés pour expliquer les processus techniques.

L'ORC a recommandé la création d'un groupe d'étude chargé de mettre sur pied les éléments opérationnels de la fonction de vérification. Pour ce faire, il faudrait mettre au point une méthode de surveillance qui permettrait de faire en sorte que les résultats de la vérification soient approuvés par la hiérarchie avant que les données soient acceptées pour le calcul de l'indice.

L'introduction des prix de solde dans le calcul de l'indice

L'ORC recommande que les prix de solde, aussi bien à Ottawa que dans les pays de mission, soient acceptés pour le calcul de l'indice, sous réserve:

- Que les prix de solde correspondent aux prix de transaction réels et non pas à des achats au marché noir ou à des prix marchandés tels que dans les souks ou les bazars; et
- Que l'on puisse établir des facteurs de pondération permettant de définir une moyenne des prix de solde, afin de tenir compte de la proportion de transactions effectuées à des prix de solde ou de rabais.

En ne tenant pas compte des prix de solde, la méthode actuelle de calcul de l'indice est de facto discriminatoire à l'égard des employés du service extérieur, étant donné qu'elle aboutit à des indices moins élevés que ceux qu'on obtiendrait si l'on tenait compte des prix de solde. On reconnaît généralement que les soldes sont plus nombreux à Ottawa que dans la plupart des pays étrangers, à l'exception des États-Unis. Habituellement, on peut profiter de soldes dans la région d'Ottawa, tandis que ce n'est pas le cas dans de nombreux pays hôtes où les soldes sont inexistantes ou rares. La pondération des dépenses en métropole calculées d'après le principe de Laspeyres tient compte implicitement des conséquences de transactions effectuées à des prix de solde. Il

faudrait, par souci de symétrie, que ces conséquences figurent dans les moyennes de prix à Ottawa utilisées pour le calcul de l'indice. De même, lors du calcul des moyennes de prix du pays hôte, il faudrait tenir compte des prix de solde dûment pondérés, offerts dans le pays hôte, dans la mesure où ces prix existent et où les employés du service extérieur peuvent en bénéficier.

Pour ce faire, il faudrait établir précisément la part des soldes dans les achats globaux. On pourrait obtenir les informations nécessaires à partir des enquêtes sur les points de distribution et sur l'utilisation que nous avons proposées.

Il est intéressant de noter ce que le Comité consultatif des Nations Unies pour les questions d'ajustement a signalé dans son rapport à la 14^e session de la Commission de la Fonction publique internationale à New York au mois de juillet 1981:

Le Comité a reconnu que si les prix des soldes n'étaient pas aisément définissables, ils n'en existaient pas moins et que ces prix étaient adaptés au comportement de l'*Homo economicus* traditionnel, qui avait tendance, pour maximiser l'utilisation de ressources rares, à acheter, où et quand les prix étaient moins élevés, toutes choses (les caractéristiques de l'article par exemple) étant égales d'ailleurs. Le comité a donc conclu que, dans la mesure où les prix des soldes pouvaient explicitement être identifiés pour les caractéristiques des articles aux points de vente sélectionnés pour l'évaluation des prix et où les points de vente sélectionnés à cet effet avaient été identifiés par le personnel selon le degré de leur fréquentation, ces prix devaient alors être pris en considération*.

Modifications au sein même du système actuel

La Commission a demandé à l'ORC d'indiquer qu'elles seraient les recommandations qui pourraient être appliquées dans le cadre du système actuel de calcul de l'indice pour améliorer les fonctions qui existent actuellement, sans effectuer de transformation au niveau des principes. Les recommandations préconisent les modifications suivantes:

- Modification de la pondération dans l'indice des postes «vacances», «divers», et «services domestiques».
- Amélioration des caractéristiques de l'établissement des prix.
- Utilisation d'observateurs des prix indépendants.
- Augmentation de la fréquence des relevés intégraux des prix.
- Utilisation plus intensive de brèves enquêtes sur les prix entre chaque relevé intégral des prix.
- Adoption d'une variable financière adaptée au principe de Paasche appliqué actuellement pour le calcul de l'indice, qui tiendrait

* *Rapport de la 6^e session du Comité consultatif sur les questions d'ajustement*, ICSC/R 274, le 14 juin 1981, les Nations Unies. (Traduction de l'ONU.)

compte de l'évolution des dépenses selon le niveau du salaire de base et la taille des ménages.

- Structuration de la fonction de vérification.
- Efforts visant à mieux faire comprendre et accepter le système de calcul de l'indice (cela serait bien plus facile si l'on adoptait un système de Laspeyres modifié).

L'adoption du principe de Laspeyres (modifié) constituerait un changement théorique fondamental. Il faudrait dans ce cas adopter une notion de revenu utilisable définie de manière appropriée et mettre sur pied des enquêtes sur l'usage dans les pays étrangers en vue de définir les critères de dépense, qui varient selon les pays. Il faudrait mettre au point de nouveaux documents de communication avec les employés à l'étranger, s'inspirer des pourcentages de pondération des catégories et des sous-catégories de dépenses fournies par l'EDM canadienne, ou mettre sur pied au départ un sondage spécial visant à déterminer les coefficients de pondération des différents postes de dépense en métropole chez les employés du service extérieur en poste au Canada.

Le rôle des employés du service extérieur dans le système

Sur le plan pratique comme sur le plan politique, il est nécessaire et souhaitable d'inciter les employés du service extérieur à participer à la mise au point des indemnités. Sur le plan pratique, il est impossible d'obtenir des données sur l'utilisation des points de distribution et sur les rajustements des pondérations des postes de dépense à l'étranger par rapport aux prix en métropole sans utiliser les données fournies par les employés se trouvant en poste à l'étranger.

Sur le plan politique, il est bon de faire participer les employés, car cela peut contribuer à augmenter la crédibilité du système. Toutefois, il est important de déterminer attentivement les activités qui conviennent le mieux à la participation des employés; soit lorsque l'employé constitue l'*unique* source légitime d'information, soit lorsque la qualité des données fournies par l'employé est supérieure à celle des données provenant d'autres sources. À l'heure actuelle, les employés fournissent des données dans les domaines suivants:

- Dépenses à l'étranger (pour le calcul de la pondération des dépenses dans l'indice de Paasche).
- Points de distribution fréquentés.
- Proportion des dépenses:
 - sur place dans des points de distribution locaux;
 - sur place dans des magasins d'intendance;
 - pour les produits importés directement; et
 - pour les produits achetés en métropole et apportés en pays de mission.
- Prix reconnus comme conformes aux caractéristiques.

- Données sur des articles de qualité comparable à ceux dont le prix est observé à Ottawa.

Si les recommandations de ce rapport sont adoptées, les données fournies par les employés sur les dépenses à l'étranger ne seront plus nécessaires. Par ailleurs, les collectes de prix à l'étranger seront effectuées par des observateurs indépendants ayant reçu une formation appropriée, qui apporteront une plus grande objectivité et une plus grande expérience technique au système, et qui élimineront tous les risques de biais attribuables au fait de confier l'observation des prix à des personnes directement concernées par le résultat de l'enquête. Il serait préférable de laisser à Statistique Canada le soin de déterminer la comparabilité des différents articles dont les prix ont été relevés.

Toutefois, conformément aux critères de «pertinence» qui ont été proposés, les employés constituent la seule source crédible d'information pour les données relatives aux points de distribution fréquentés et aux proportions de produits achetés localement, importés ou expédiés du Canada. L'ORC est tout à fait en faveur de la participation des employés au système, mais suggère que l'on étudie avec soin les secteurs où elle peut être le plus efficace.

Annexe B

Glossaire

Biens et services. Postes faisant partie du panier du consommateur que l'on utilise pour établir une comparaison des coûts entre la métropole et le pays de mission. Il s'agit généralement des postes suivants:

- Alimentation à la maison;
- Alimentation à l'extérieur;
- Tabac et alcool;
- Habillement;
- Frais médicaux;
- Transport (à l'exclusion des achats de voitures);
- Loisirs;
- Soins personnels;
- Ameublement et dépenses d'entretien (téléphone compris, mais à l'exclusion de tout autre service relevant du poste «logement»);
- Services domestiques.

Les frais de logement ne sont pas compris.

Biens et services utilisables. Voir *Revenu utilisable*.

Écart différentiel. Il s'agit des différences de coût (p. ex., logement, biens et services) entre la métropole et le pays hôte. Ce terme s'applique généralement au montant d'argent servant à équilibrer cette différence. Appelé également *indemnité*.

Écart différentiel de biens et services. Paiements versés à un employé expatrié pour équilibrer la différence de coût des biens et services entre la métropole et le pays hôte.

Écarts différentiels négatifs. Résultat obtenu lorsque les coûts des biens et services ou du logement sont plus élevés dans le pays d'origine que dans le pays de mission. Exprimé de manière numérique, un indice de biens et services qui est inférieur à 100 indique un écart négatif.

Employé du service extérieur. Utilisé indifféremment dans le même sens que *employé expatrié*, *employé du service international*.

Employé du service international. Employé devant travailler et vivre à l'extérieur de son pays d'origine de manière non permanente. Appelé également *employé expatrié* ou *employé du service extérieur*.

Employé expatrié. Employé devant vivre et travailler à l'étranger de manière non permanente. Désigné également sous le nom d'*employé du service extérieur* ou d'*employé du service international*.

Employé marié. Il s'agit d'un employé qui est accompagné de son conjoint et, éventuellement, d'autres membres de sa famille.

Indemnité. Indemnité différentielle ou rajustement de salaire dont l'objectif est de veiller à ce que les membres du service extérieur en poste à l'étranger ne soient ni avantagés ni pénalisés par des différences de prix entre le pays de mission et la métropole.

Indemnité de vie chère. L'ORC a conscience que l'expression «indemnité de vie chère» est utilisée de manière plus courante que l'expression «écart différentiel de biens et services». Néanmoins, il se peut que l'utilisation de l'expression «indemnité de vie chère» dans le présent contexte entraîne une certaine confusion avec les dispositifs que l'on utilise pour mesurer l'inflation. Cette indemnité a pour but de maintenir la parité du pouvoir d'achat entre la métropole et le pays hôte à un certain moment donné. Au fil des ans, cette parité est modifiée par l'inflation, aussi bien dans le pays que dans la métropole, ainsi que par les variations du taux de change.

Indice des biens et services. Coût des biens et services dans le pays hôte par rapport au pays d'origine, exprimé en fonction du coût dans la métropole (indice 100). Ainsi un indice de 120 indique que les coûts dans le pays hôte sont supérieurs de 20 % à ceux du pays d'origine. L'indice est positif lorsque le chiffre est supérieur à 100 et négatif lorsqu'il est inférieur.

Indice du coût de la vie. Voir *Indice des biens et services*.

Métropole. Pays où se trouve le siège social de l'employeur.

Panier du consommateur. Biens et services dont on relève les prix dans le pays d'origine et dans le pays de mission afin de déterminer les écarts et de calculer un indice de biens et services.

Pays de mission. Pays dans lequel l'employé expatrié est affecté. Appelé également *pays hôte*.

Pays d'origine. Pays considéré comme le point d'origine de l'employé expatrié. Il peut s'agir du pays dont l'employé est le ressortissant ou de tout autre pays désigné arbitrairement comme pays de base.

Pays hôte. Pays où travaille l'employé expatrié; il s'agit toujours d'un pays différent du pays d'origine. Appelé également *pays de mission*.

Prime de service extérieur. Prime d'encouragement versée en plus du traitement de base à l'employé expatrié dans un pays étranger. Cette prime est généralement calculée à partir d'un pourcentage du salaire de base ou d'un montant connexe.

Revenu utilisable. Portion du salaire de base de l'employé dépensée dans le pays d'origine pour l'acquisition de biens et services, après déduction des frais de logement, des épargnes, des impôts, des assurances, des cadeaux à autrui et des frais de scolarité. Le revenu utilisable à l'étranger correspond au revenu utilisable dans le pays d'origine rajusté en fonction des exigences spéciales du pays hôte comme, par exemple, la nécessité d'avoir recours à des services domestiques supplémentaires, de procéder au lavage des vêtements plus souvent que de coutume en raison du climat, etc.

Salaire de base. L'équivalent du salaire pour un poste comparable dans la métropole. Le salaire de base ne comprend ni le logement, ni les indemnités, ni les remboursements.

Annexe C

le 28 septembre 1981

Mademoiselle P. A. McDougall
Commissaire
Commission royale d'enquête sur
la situation dans le service
extérieur
C.P. 1850
Succursale «B»
Ottawa, Ontario
K1P 5R5

Mademoiselle McDougall,

Vous savez sans doute que M. Wilk m'a demandé de préparer la réponse de Statistique Canada au rapport de l'ORC sur le système d'indices de missions à l'étranger.

De manière générale, Statistique Canada appuie un certain nombre de recommandations présentées par l'ORC. Plus précisément, nous sommes d'accord avec la proposition qui reviendrait à adopter un type de pondération propre au Canada des postes de dépenses retenus dans le calcul de l'indice. Nous convenons qu'une telle modification serait davantage conforme à l'idée que se font les employés expatriés de la raison d'être de l'indice. En second lieu, nous sommes tout à fait d'accord avec la proposition qui consiste à supprimer dans l'indice le poste des services domestiques et de lui attribuer une indemnité distincte et identifiable. En troisième lieu, nous acceptons la recommandation qui reviendrait à adopter la notion de «revenu utilisable» par opposition à celle de «revenu disponible» pour le calcul des indemnités. Tout en étant d'accord avec cette dernière recommandation, nous nous rendons bien compte qu'il s'agit là d'une considération politique qui ne relève pas de nos compétences de conseil et de soutien statistique.

Au sujet de la proposition qui porte sur les méthodes de recueil des données, nous reconnaissons bien volontiers que l'adoption des mesures préconisées allégerait très certainement le rôle très difficile et pernicieux de la vérification des prix dont nous avons la responsabilité. Il n'en reste pas moins que l'adoption de cette proposition serait très onéreuse. Étant donné que le système d'indice est placé sous la responsabilité financière du Conseil du Trésor, il est évident qu'il appartient à cet organisme d'évaluer cette proposition.

D'autre part, deux recommandations en particulier nous semblent quelque peu délicates. La première est celle de la constitution d'un groupe de travail spécialisé dans l'établissement des méthodes de vérification. Nous ne voulons pas laisser entendre que seul Statistique Canada dispose des compétences de vérification nécessaires, mais nous nous demandons néanmoins à quelle expérience et à quelle source on pourra faire appel pour constituer un tel groupe de travail. Je sais, bien sûr, qu'il est peut-être un peu tard, mais je dois vous signaler que nous avons d'ores et déjà entrepris la documentation de nos méthodes de vérification. Un premier projet vient d'être terminé et sa révision est prévue dans les semaines qui viennent. Bien entendu, la structure et la nature de ces méthodes pourront être radicalement modifiées selon ce que donneront les propositions portant sur le recueil des données.

La deuxième recommandation que nous jugeons délicate est celle qui porte sur l'éventualité de modifier la pondération de base des postes de dépense à Ottawa afin de tenir compte des particularités propres à chaque lieu de mission. Ces particularités, propose-t-on, pourraient être déterminées au moyen d'enquêtes sur les dépenses effectuées dans chacun des pays en cause. Il apparaît, cependant, qu'il appartiendrait à Statistique Canada de définir dans quelle mesure, à quelles conditions et jusqu'à quel point tel ou tel poste de dépense constituerait une particularité. Cette proposition amène d'autre part de sérieuses réserves. Tout d'abord, nous trouvons cette proposition quelque peu paradoxale étant donné que, par ailleurs, le même rapport recommande que le poste correspondant aux services domestiques soit retiré de l'indice, justement parce qu'il impose un pouvoir discrétionnaire trop grand aux responsables de l'élaboration de l'indice.

Ce sont là nos réactions face aux principales recommandations du rapport de l'ORC. Si je ne me trompe, ces réactions vous ont été transmises de manière moins officielle au cours d'une réunion qui s'est tenue récemment dans vos bureaux et à laquelle Messieurs Lynch et Desjardins, qui font partie de mon personnel, ont assisté.

En raison du caractère public du rapport de la Commission, nous nous soucions de l'exactitude des faits cités dans le rapport de l'ORC. Il me semble que cette question a été discutée lors de la réunion dont je viens de parler et que vous nous avez obligeamment demandé de vous faire part de nos observations concernant la fidélité des faits rapportés. Nous vous en remercions et nous vous faisons parvenir ci-joint la liste de nos observations.

En conclusion, nous vous remercions sincèrement de nous avoir accordé la possibilité de revoir et de commenter les conclusions du rapport de l'ORC.

Enfin, nous vous souhaitons le meilleur succès dans la préparation et la publication du rapport de votre Commission.

Veillez agréer l'assurance de ma considération la plus distinguée.

Le Statisticien en chef adjoint
Secteur des statistiques économiques,

G. Leclerc

c.c. Martin B. Wilk

A. Observations concernant les faits cités dans le rapport de l'ORC à propos du système d'indices de mission

1. Page 417, paragraphe 6

«Il faudrait également comparer la qualité des produits disponibles au Canada et celle des produits que l'on peut se procurer dans les différentes villes de mission. Les indices ne seront crédibles que s'ils se basent sur des articles de qualité identiques achetés au Canada et à l'étranger»

Cette pratique a toujours été la règle. Dans la pratique, on utilise même des marques identiques chaque fois que cela est possible.

2. Page 419, La révision de la méthode existante

«3. Établir des règles de communication afin de s'assurer de la validité des prix relevés sur place»

Ces règles existent d'ores et déjà.

3. Page 419

«5. Établir un système permettant de tenir compte de toutes les mesures de vérification et de les justifier, qu'il s'agisse de supprimer ou de modifier des données, de réaffecter les dépenses ou de déterminer la pondération des différentes catégories de dépenses»

Du point de vue des principes comme de la pratique générale, ce système existe normalement.

4. Page 419, Les communications

«1. Une monographie écrite exposant les techniques sur lesquelles repose le système, accompagnée d'un guide de vulgarisation»

Une monographie technique de ce type a été élaborée et diffusée à tous les ministères en avril 1977 (se reporter à la circulaire ADMIN CDA 3/77).

Un guide de vulgarisation a été élaboré et soumis à tous les ministères utilisateurs. Les versions françaises et anglaises de ce guide sont prêtes à être imprimées depuis le mois de mai 1981. Leur impression a été reportée en attendant la sortie des recommandations de la Commission royale et les résultats qui en découleront.

5. Page 419

«2. Un colloque d'orientation qui pourrait être organisé au Canada tous les six mois, à l'intention de tous les employés sur le point de partir en mission à l'étranger»

Ce type de colloque est d'ores et déjà organisé par Statistique Canada sur l'invitation des ministères utilisateurs. Les Affaires extérieures jouent un rôle actif dans cette organisation.

6. Page 420

«3. Des colloques organisés périodiquement tous les deux ans dans chaque ville de mission pour les employés à l'étranger»

Statistique Canada met sur pied de telles séances d'information dans toutes les missions visitées dans le cadre de son programme de visite.

7. Page 423

«L'ORC recommande que les prix de solde, aussi bien à Ottawa que dans les pays de mission, soient acceptés pour le calcul de l'indice»

Statistique Canada prend bien en compte les prix de solde, aussi bien à Ottawa que dans les pays de mission.

B. Autres observations

1. On peut lire à la page 401 du rapport qu'«il est fondamentalement illogique de fonder la pondération des grandes catégories de dépenses sur les habitudes d'achat à l'étranger alors que celle des postes de dépenses à l'intérieur de ces catégories est calculée d'après le panier du consommateur canadien»

Il est possible que l'on puisse voir là quelque chose de fondamentalement illogique. Nous ne voyons pas, toutefois, en quoi cet illogisme serait supprimé si l'on appliquait la recommandation de l'ORC voulant que l'on corrige la pondération des différentes catégories de dépenses à Ottawa en fonction de l'importance relative de certains postes de dépenses propres au pays de mission. Le côté fondamentalement illogique subsisterait.

2. Le rapport indique à la page 416 «D'autre part, le système de calcul de l'indice n'est pas conforme au principe voulant que l'employeur fournisse à l'employé un pouvoir d'achat comparable à celui qu'il aurait eu s'il avait touché un traitement semblable à Ottawa». Cette dernière affirmation est tirée de la DSE 55, partie III.

Statistique Canada soutient que la méthode actuelle de calcul de l'indice est en désaccord avec la rédaction de cette directive. La Commission pourrait peut-être recommander que le texte de cette directive soit modifié afin d'indiquer précisément l'approche à retenir pour le calcul de l'indice.

3. Le rapport recommande à la page 418: «le poste «divers» devrait être ramené à un niveau raisonnable calculé d'après l'EDM canadienne.»

Statistique Canada affirme que la question du poste «divers» soulevée dans le rapport de l'ORC n'a pas lieu d'être. Elle n'a pas sa place ici étant donné que la façon dont ce poste est traité revient au même que s'il n'existait pas.

Annexe D

Rockefeller Center
1211 Avenue of the Americas
New York, New York 10036

Adresse par câble: ORESCON
Numéro de télex: 12-6544

**ORGANIZATION RESOURCES
COUNSELORS, INC.**

23 octobre 1981

Mademoiselle P. A. McDougall
Commissaire
Commission royale sur la situation
dans le service extérieur
C.P. 1850
Succursale «B»
Ottawa, Ontario
K1P 5R5

Mademoiselle McDougall,

Nous répondons par la présente à vos demandes d'éclaircissements du 7 octobre sur la façon dont il est possible de convertir la pondération des postes de dépenses canadiens en pondération des postes de dépenses des pays de mission.

Cette conversion doit partir d'un certain nombre d'hypothèses:

1. La disponibilité de la pondération des postes de dépenses au Canada à partir de l'EDM canadienne;
2. Le recours à un indice de Laspeyres modifié pour les besoins;
3. Les modifications de la pondération des postes de dépense dans le pays d'origine, compte tenu des préférences des consommateurs, sont indépendantes de la méthode;
4. La non-disponibilité à la mission des produits du pays d'origine;
5. La reconnaissance de la nécessité de tenir compte des conditions propres à chaque lieu de mission, qui sont différentes de celles du Canada; et
6. La disponibilité de données concernant les différences de qualité ou de besoin entre les articles disponibles au Canada et ceux des pays de mission.

Les objectifs

La proposition de l'ORC reconnaît expressément que le calcul de la pondération des postes de dépenses dans le pays de mission s'adresse uniquement aux dépenses dans la mission qui font nettement l'objet d'un besoin particulier; l'indice a pour objectif d'établir ou de conserver une qualité de vie égale mais non supérieure à celle du Canada; que par l'entremise d'enquêtes sur les besoins et l'utilisation des postes de dépenses dans les pays de mission, il est possible de disposer des données de base nécessaires si l'on veut respecter la pondération prévue; que ces enquêtes, qui s'efforcent de mesurer les profils d'achat dans les pays de mission, établissent une distinction entre les achats qui résultent totalement des *préférences* des employés expatriés compte tenu de leur situation géographique et les achats qui sont la *conséquence* des obligations liées à leur situation géographique. Sauf quelques exceptions locales, les employés canadiens qui travaillent à l'étranger ne peuvent espérer conserver le même niveau de vie qu'au Canada en procédant à la mission aux mêmes achats qu'ils font chez-eux. Pour respecter l'objectif de l'indice, il est nécessaire de faire appel à un ensemble de pondérations au sein de l'indice canadien qui traduisent la façon dont les employés canadiens à l'étranger réagissent face à la non-disponibilité de produits ou de services offerts chez eux et à la situation socio-économique et géographique propre au pays de mission.

La poursuite de l'objectif

À l'heure actuelle, Statistique Canada effectue des enquêtes visant à mesurer la composition véritable des dépenses effectuées à l'étranger par les employés canadiens. Compte tenu des conclusions du rapport de l'ORC, il serait plus simple, et peut-être plus pertinent, que Statistique Canada enquête sur la façon dont les Canadiens sont tenus de s'adapter aux conditions qui les attendent à l'étranger.

Les paramètres pris en compte

Il importe de reconnaître que ces coûts d'adaptation découlent en partie d'un facteur de préférence ou de choix et en partie de la volonté de la part des employés en mission d'adopter le même schéma de dépenses qu'au Canada de façon à bénéficier du même niveau de vie. L'ORC estime que celui qui est le mieux à même de fournir ces informations est l'employé expatrié lui-même.

La mise en œuvre

Il convient d'élaborer un questionnaire permettant d'étudier deux questions fondamentales: tout d'abord, lorsque certains produits ou certains services ne sont pas disponibles à l'étranger, quelles sont les solutions de remplacement qu'adoptent les employés canadiens et dans quelles proportions par rapport au système d'achat dans le pays d'origine? En second lieu, quelles sont les conditions particulières à la mission susceptibles d'amener l'employé expatrié soit à remplacer par un produit local un produit de son pays d'origine qui n'est pas disponible, soit à consommer davantage un produit à l'étranger qu'il ne le ferait au Canada?

En ce qui concerne les grandes catégories de dépenses, on peut supposer que le maintien du niveau de vie du pays d'origine nécessite une certaine modification des profils de dépenses. L'une des raisons les plus évidentes d'un tel changement est la nécessité de remplacer des produits et des services du pays d'origine qui ne sont pas disponibles dans le pays de mission. Le deuxième critère qu'il convient de retenir est la différence de qualité entre les produits disponibles à l'étranger et les produits disponibles au Canada. Un troisième critère découle du fait que la situation sur le lieu de mission exige que l'employé modifie son profil de dépenses afin de compenser les différences relatives de qualité.

Une approche pratique du problème

Pour recueillir les renseignements nécessaires, il est indispensable d'envoyer un questionnaire aux employés expatriés sur le lieu de leur mission (peut-être tous les deux ans, mais il s'agit là d'une décision politique). Ce sondage permettra d'identifier les principales catégories de dépenses et les différents postes à l'intérieur de celles-ci. Le support d'un tel sondage a d'ores et déjà été créé par Statistique Canada sous la forme de son questionnaire sur l'origine des achats.

Ce questionnaire devra aborder un certain nombre de questions:

- I. Parmi les articles figurant dans la liste, quels sont ceux qui sont disponibles au niveau local et dont la qualité est semblable à celle que l'on peut trouver au Canada? Au sujet de ces articles, il conviendra de disposer des renseignements sur les points de vente utilisés ainsi que sur la justesse des descriptions de la marque et de la taille des produits.
- II. Existe-t-il des circonstances liées au climat ou à la faible qualité des produits qui nécessitent une utilisation plus ou moins intensive de ces produits ou de ces services? Dans l'affirmative, dans quelle mesure l'employé modifie-t-il son profil de dépenses face à ces conditions.
- III. Quels sont les articles figurant dans la liste qui ne sont pas disponibles sur le lieu de mission? Sont-ils importés ou l'employé les remplace-t-il par un autre produit local? S'ils sont importés, l'employé s'adresse-t-il à son pays d'origine, à un magasin d'intendance ou à un exportateur d'un pays tiers? Il conviendra de disposer au sujet de ces articles de renseignements concernant la marque, la nature des achats et la taille.

Les différents facteurs venant influencer les opérations de remplacement effectuées par les employés

1. Dans pratiquement toutes les missions à l'étranger, les *besoins de services domestiques* seront plus grands qu'au Canada. Ces besoins pourraient se répercuter sur les postes alimentaires, sur les besoins de vêtements (uniformes, par exemple), sur les transports (si l'employé se déplace quotidiennement) et éventuellement sur les services médicaux. En outre, dans certaines régions du monde, il peut être courant, ou même obligatoire, d'offrir des vacances ou des versements spéciaux à ce titre.
2. Le *climat* est susceptible d'influencer le montant des postes correspondant au nettoyage à sec, au chauffage et au conditionnement d'air et peut imposer des besoins spéciaux en matière de vêtements.
3. L'*isolement* se répercute généralement sur les besoins de transport.
4. La *non-disponibilité des produits* crée des besoins de remplacement; c'est ainsi que si l'on ne dispose pas de moyens de transport publics, il est généralement nécessaire d'accroître la pondération dans l'indice des frais de transport privés.
5. La *sécurité* impose des besoins de gardiens, de chauffeurs ou de protection de la résidence vingt-quatre heures sur vingt-quatre qui, normalement, ne s'imposent pas au Canada.
6. Les mauvaises conditions relatives aux *services d'utilité publics* dans les lieux de mission entraînent de manière générale la nécessité de recourir à une aide domestique plus importante.

L'indice recommandé s'attache à reproduire sur le lieu de la mission la qualité de la vie disponible au Canada. Il est impossible d'y parvenir totalement, mais l'on peut œuvrer dans ce sens en reconnaissant que les conditions propres à chaque mission pourraient exiger que l'employé modifie ses habitudes d'achat. Les postes ainsi représentés dans l'indice donneront normalement un chiffre supérieur à 100 et les indices qui en résulteront seront généralement plus élevés que ceux qui existent à l'heure actuelle dans le système canadien.

Stephen Baer
Organization Resources
Counsellors, Inc.

LE COLLOQUE SUR LE RÔLE DU SERVICE EXTÉRIEUR

Introduction

Le Colloque sur le rôle du service extérieur, qui s'est tenu à Mont Sainte-Marie (Québec) les 12 et 13 juillet 1981, a réuni 20 personnalités dont les intérêts et les préoccupations, tant professionnels que personnels, portent sur la formulation et la mise en œuvre de la politique extérieure. Le choix des participants s'est fait de manière quelque peu arbitraire, le Commissaire souhaitant réunir un groupe suffisamment restreint pour faciliter les échanges de vues et suffisamment étendu pour être représentatif d'un certain nombre de secteurs et d'intérêts. On a donc retrouvé au sein de ce groupe d'anciens membres ainsi que des membres actuels du service extérieur, des personnalités du monde universitaire, des responsables politiques et des dirigeants d'entreprise qui s'intéressent aux affaires extérieures, des représentants d'organismes humanitaires et sociaux, des spécialistes de la politique extérieure d'un gouvernement étranger (États-Unis) ainsi qu'un membre de la presse. (La liste des participants au colloque est annexée au rapport.)

Le colloque, qui s'est déroulé pendant deux jours, a été subdivisé en trois séances présidées chacune par l'un des participants. Chacune des séances a débuté par un exposé d'introduction de cinq minutes et s'est poursuivie par une discussion générale. Chaque participant avait reçu à l'avance une pochette de documentation, destinée à le familiariser avec le colloque, contenant un certain nombre de documents, soigneusement choisis, au sujet du rôle et des fonctions

du service extérieur, dont certains avaient été préparés spécialement à l'intention de la Commission.

Le colloque a été organisé vers la fin de l'enquête du Commissaire, lorsqu'il est devenu évident qu'il était impossible de discuter des «conditions du service extérieur» sans parler de la «satisfaction dans le travail» qui, pour une grande part, était nettement liée à la façon dont étaient perçus — justement ou injustement — le rôle et les fonctions du service extérieur dans le présent et à l'avenir. De plus, étant donné l'abondance des informations recueillies jusqu'alors au cours de l'enquête, le Commissaire a jugé bon d'inviter de manière non officielle un certain nombre de personnes expérimentées et réfléchies à identifier et à débattre des questions d'intérêt immédiat en matière de service extérieur, ce qui lui faciliterait grandement la rédaction de cette partie du rapport.

Le Commissaire a invité les participants à assister au colloque en ces termes: «... vous êtes invités en compagnie des autres participants à cette session non officielle de «remue-méninges» afin de m'aider à préciser mes pensées sur «le rôle du service extérieur» et son évolution... J'ai pu obtenir un grand nombre d'informations sur les conditions de fonctionnement du service... [mais] l'évolution du rôle du service extérieur, qui doit correspondre à des conditions de travail et à des besoins en évolution constante, me paraît cependant un problème qui mérite d'être largement débattu afin que je puisse me prononcer en connaissance de cause. À cette fin, j'estime qu'il me serait très utile de pouvoir vous écouter et prendre part à un échange d'idées franc et sans formalité entre des personnes qui, comme vous, se sont intéressées activement à la pratique ou à l'étude des relations internationales du Canada.»

Dans son discours d'introduction prononcé lors du colloque, le Commissaire a développé trois objectifs: «La sélection [des participants] s'est faite de manière à obtenir différents points de vue, à créer un échange favorable d'idées et à permettre une discussion informée et contradictoire des problèmes... J'aurais pu vous rencontrer personnellement et d'autres personnes aussi, mais une telle démarche ne donnerait pas lieu à la dynamique de groupe indispensable. Par ailleurs, les résultats feraient la part trop belle à mon jugement personnel. J'ai besoin d'écouter, non seulement des opinions individuelles, mais aussi d'échanger avec des personnes ayant des préoccupations et des objectifs différents, qui voient au-delà des intérêts de l'individu et de l'entreprise, pour aborder les questions plus larges intéressant le monde international et l'administration de l'État-nation contemporain, plus particulièrement du Canada. Ce n'est que de cette manière que je parviendrai à envisager les questions faisant l'objet d'un consensus et que je pourrai décrire dans mon rapport au gouvernement la nature du nouveau maître que devra servir le service extérieur de demain... Le rapport du colloque sera... le fondement qui me permettra de juger dans quelle mesure les politiques et les principes préconisés par les gestionnaires actuels sont adaptés aux réalités complexes du cadre international et du milieu national.»

Le compte rendu du colloque s'articule autour des têtes de chapitre prévues lors de la composition de l'ordre du jour: Les changements dans l'ampleur et la substance des relations internationales, Les changements dans les méthodes de pratique des relations internationales et Le service extérieur de

l'avenir. Les différentes observations et interventions des participants ont donc été regroupées sous les différentes têtes de chapitre auxquelles elles se réfèrent, et non pas selon les séances pendant lesquelles elles ont été prononcées; l'approche est donc thématique plutôt que chronologique.

Première séance—Les changements dans l'ampleur et la substance des relations internationales

Cette séance avait pour objectif de définir et de comprendre le cadre réel dans lequel a opéré le service extérieur canadien jusqu'à présent, dans lequel il opère aujourd'hui et dans lequel il opérera à l'avenir. On a demandé aux participants d'identifier les changements survenus dans le monde en général et au Canada en particulier, d'évaluer leurs répercussions sur la pratique des relations internationales canadiennes et d'identifier d'autres changements que l'on peut raisonnablement prévoir pour l'avenir.

Encombrement, congestion et complexité

La compréhension et donc l'exercice et le contrôle de la politique extérieure sont devenus beaucoup plus difficiles qu'ils ne l'étaient auparavant. Cinq raisons au moins expliquent cet état de fait:

L'encombrement de la scène. Le nombre et la diversité des acteurs sur la scène de la politique internationale ont fait un véritable bond. Non seulement de nouvelles nations ont-elles vu le jour, mais des organisations non étatiques, tels que les mouvements nationalistes, les grandes sociétés et les groupes religieux organisés (et moins organisés), ont pris de plus en plus d'importance sur la scène internationale. C'est là une réalité que les hommes d'État et les spécialistes de la politique étrangère ignorent à leurs risques et périls. En outre, les différents acteurs auxquels les spécialistes de la politique étrangère doivent prêter attention changent, pour des raisons qui n'ont pas grand-chose à voir avec les éléments qui déterminent traditionnellement le pouvoir et l'influence. Des États pauvres ou de dimensions réduites prendront parfois une part aux affaires internationales sans commune mesure avec leur taille ou leur richesse et, ce qui est plus important peut-être, pourront causer des ravages totalement disproportionnés à leur importance.

La surabondance des données. La prolifération des facteurs et des centres de pouvoir a entraîné un deuxième changement: l'accroissement exponentiel des renseignements disponibles nécessaires à la décision. Les nouvelles structures administratives créées pour faire face à cette masse de renseignements ne font que compliquer le problème. En fait, le problème est grave, étant donné que la prolifération des documents d'information et des énoncés de politique qui sont produits, par exemple, lors des négociations multilatérales, peuvent véritablement brouiller les esprits et faire obstacle au processus de la négociation.

L'explosion des connaissances. Le problème de l'explosion des connaissances nécessaires lorsque l'on veut traiter de la politique internationale est lié à celui de la «surabondance des données» et, dans une certaine mesure, en est la cause. L'agent polymathe du service extérieur doit être un véritable génie s'il veut absorber la quantité et la complexité des questions à l'ordre du jour.

L'inextricabilité des problèmes. Même lorsqu'il a acquis un certain «verniss de sagesse», le diplomate ne se tourne vers l'échiquier international que pour y découvrir que les problèmes à résoudre dépassent la portée des solutions ou des remèdes traditionnels. Ces problèmes — l'arrêt de la course aux armements, l'explosion de la violence, les crises de l'énergie et de la production alimentaire, la croissance de la population, le fardeau de plus en plus lourd du service de la dette et de l'inflation — ne réagissent pas aux remèdes diplomatiques classiques, en l'occurrence la négociation, l'imposition de sanctions ainsi que le déploiement et l'exercice de la force. Le monde est en proie à des forces qui s'exercent de manière largement impersonnelle et irrationnelle: trop de personnes pour trop peu de ressources, la mauvaise répartition de la richesse des nations, le fléau causé par la famine et la persistance de l'inflation.

La précarité du pouvoir. L'érosion des composantes traditionnelles du pouvoir et leur remplacement par des éléments nouveaux sans cesse remis en question confèrent au pouvoir un caractère éphémère: la faculté d'exister aujourd'hui et de disparaître demain, de pouvoir être utilisé à certaines fins et non à d'autres. Le pouvoir n'est pas devenu plus difficile à définir (on peut toujours dire que le pouvoir consiste à être en mesure d'imposer ses vues), mais il est devenu plus difficile de déterminer ce qui confère le pouvoir, et donc d'évaluer le pouvoir que nous possédons ainsi que celui dont disposent nos amis et nos ennemis.

L'existence des armes nucléaires et la menace d'une destruction nucléaire entraînent par ailleurs une modification importante du jeu des forces internationales, puisque tous les pays ont très fortement intérêt à faire jouer leur influence de manière à éviter une déflagration mondiale.

La politique et l'économie

L'importance croissante des composantes économiques des relations entre les nations ainsi que l'interdépendance de plus en plus étroite des diverses économies nationales constituent deux facteurs d'évolution étroitement liés entre eux du point de vue de l'ampleur et de la substance des relations internationales. L'interdépendance économique signifie que le type de relations d'opposition traditionnelles entre les nations n'est plus de mise. La nature contagieuse des maladies économiques peut être considérée comme le principal fait nouveau de l'après-guerre quant aux effets sur les relations entre nations.

L'importance accrue des questions économiques et commerciales dans les relations internationales a plusieurs conséquences. La première est l'accroisse-

ment de l'intervention sur le plan international des institutions non étatiques et, en particulier, des représentants du monde des affaires: exportateurs, importateurs, investisseurs. L'envers de la médaille, c'est la «politisation» de plus en plus accentuée des questions économiques et commerciales. L'intervention et la participation accrues des gouvernements dans les économies nationales, la multiplication des entreprises conjointes, les formes nouvelles, et parfois subtiles, de protection des économies nationales, les fluctuations de la balance commerciale, sont différents facteurs qui ont chacun contribué à créer de nouveaux domaines de concurrence internationale que l'on ne peut ignorer dans les relations entre États (ni, d'ailleurs, dans les relations entre secteur public et secteur privé à l'intérieur de chaque État, dans la mesure où leurs intérêts mutuels à l'étranger sont concernés). Cette évolution est particulièrement significative pour le Canada, puisque la majeure partie des relations internationales de ce dernier sont à la charge non des gouvernements, mais du secteur privé qui, par exemple, vend les 52 milliards de dollars de marchandises que le Canada exporte chaque année. (Cette question est reprise dans le cadre de la deuxième séance au sujet des changements dans les méthodes d'entretenir des relations internationales.)

L'importance accrue sur le plan international des questions économiques et commerciales intéresse les relations internationales canadiennes d'au moins deux manières. La constitution de certains cartels de marchandises, par exemple, demande un certain nombre d'analyses et de décisions difficiles. Dans quelle mesure l'existence de l'OPEP a-t-elle modifié les relations du Canada avec les autres pays? Sera-t-il plus à même de traiter à l'avenir avec d'autres cartels, en raison du précédent constitué par l'OPEP? Quels autres produits sont susceptibles de donner lieu à la constitution de cartels? Dans quelle mesure les pays en voie de développement seront-ils touchés? La position du Canada vis-à-vis des cartels est, dans une certaine mesure, celle d'un schizophrène: nous sommes tiraillés, d'une part, entre le désir d'être de «bons membres de cartel» dans le cas du blé ou de l'uranium et, d'autre part, par nos préoccupations au sujet de l'effet sur le Canada de l'action des autres cartels. Le dilemme, c'est qu'il est toujours plus facile de faire du zèle dans les domaines qui n'ont que peu de répercussions directes sur les véritables intérêts économiques du Canada. Le service extérieur a davantage les coudées franches lorsqu'il s'agit de parler de bananes que lorsque l'on traite de la question du blé.

Les questions économiques et commerciales soulèvent par ailleurs le débat sur la définition de l'intérêt national canadien, et donc sur l'établissement des priorités de la politique extérieure canadienne.

L'intérêt national

Qu'est-ce que «l'intérêt canadien»? A-t-il changé au cours de ces dernières années? Une définition des objectifs et une orientation plus ferme de la politique extérieure permettraient-elles de clarifier, et donc de faciliter, le rôle des agents du service extérieur postés à l'étranger? Pour certains d'entre eux, la réponse est évidemment «oui», mais tous les participants ne partagent pas cette opinion et affirment que l'objectif de la politique extérieure canadienne, ainsi que le rôle des exécutants de la politique extérieure, doit consister avant tout à

instaurer des relations internationales productives qui contribueront au développement économique du pays et à l'amélioration de la qualité de la vie au Canada. Cette façon de voir peut être le résultat ou la cause du déclin de l'orientation internationaliste qui a caractérisé la politique étrangère canadienne au cours des décennies qui viennent de s'écouler. Là encore, cette évaluation de la situation n'a pas été partagée par tous les participants et l'un d'entre eux y a vu un abandon du «matérialisme économique» de la politique extérieure canadienne et un retour à un «idéalisme réaliste».

Le débat concernant la définition de l'intérêt canadien a éclairé les discussions portant sur la nouvelle orientation des relations Nord-Sud. Selon une intervention, la politique extérieure canadienne devrait, sans aucun doute, refléter certaines valeurs de notre société, et non des préoccupations purement économiques. Un autre argument voulait que la politique extérieure et l'intérêt canadien soient redéfinis afin de tenir compte de ces éléments, et que cela s'accompagne d'autres changements de politiques ou de structures internes, pour que les agents de la politique extérieure puissent prendre au sérieux cette modification des priorités. Tout changement isolé d'orientation politique qui n'est pas suivi de décisions sans complaisance au sujet des autres modifications nécessaires à la mise en œuvre d'un important changement de priorités, amènera les exécutants de la politique extérieure à remettre en cause l'existence véritable de la volonté de changement. Dans la pratique, lorsque la politique intérieure ou extérieure se trouve, ou est jugée, incohérente, il peut en résulter un grave malaise au sein de la communauté du service extérieur.

Le consensus qui s'est dégagé du colloque, c'est que l'on est bel et bien devant une situation de conflit entre l'intérêt national, d'une part, et les préoccupations idéalistes et humanitaires, d'autre part. L'intérêt national doit être défini de manière à inclure un certain nombre d'éléments idéalistes, tout en justifiant le rattachement de ces derniers à l'intérêt national à l'aide d'arguments absolument sans faille. L'intérêt national et l'idéalisme ne constituent pas une alternative, mais constituent deux éléments complémentaires d'une politique extérieure.

Par la même occasion, il est apparu clairement que le service extérieur doit s'adapter aux changements politiques influençant l'orientation de cette politique. Les mandarins du service extérieur n'ont plus pour rôle d'élaborer des orientations qu'ils se chargent ensuite de faire accepter par les responsables politiques qui les dirigent. Si le service extérieur revêt une cuirasse et ne réagit pas aux initiatives politiques, le premier ministre s'adressera ailleurs pour obtenir des conseils, ce qu'il a déjà fait à l'occasion.

La nécessité de traduire les initiatives de politique extérieure en priorités opérationnelles présente une autre difficulté puisque, souvent, les priorités du gouvernement ne peuvent tout simplement pas être transposées directement dans l'action sur le terrain des agents du service extérieur canadien. L'administration ne peut pas toujours aller dans le sens que lui indique le gouvernement parce que, de plus en plus, le service extérieur est impliqué dans des activités qui n'entrent pas dans le cadre des priorités des politiques du gouvernement. On a mentionné, par exemple, le contrôle de l'immigration et des visas, pour illustrer le cas d'activités essentielles du service extérieur qui ne semblent pas

s'harmoniser avec ce que l'on peut qualifier d'objectifs de politique extérieure du gouvernement.

Enfin, le Canada ne doit pas sous-estimer les avantages de la position d'arbitre qu'il joue entre des adversaires qui font confiance au Canada, mais ne se font pas confiance entre eux. Même si l'on ne peut plus considérer le Canada comme le «boy scout international» des décennies antérieures, il lui reste un rôle fondamental à jouer du fait de sa position de relative neutralité entre des pays aux intérêts divergents.

La modification de l'ordre du jour

Outre l'augmentation du nombre de questions économiques et commerciales, plusieurs modifications de l'ordre du jour dans les relations internationales ont été identifiées. Les relations Nord-Sud constituent un point de l'ordre du jour particulièrement important, puisqu'elles soulèvent un certain nombre de questions liées entre elles et dont les répercussions se font sentir aussi bien sur le plan intérieur que sur le plan international. Les relations Nord-Sud soulèvent des questions d'interdépendance économique (ce qui est bon pour le Nord n'est pas nécessairement bon pour le Sud, et vice versa), d'échanges commerciaux (protectionnisme et autres manifestations de la politisation des questions économiques et commerciales), de redistribution économique et de changements indispensables des politiques intérieures du Canada devant traduire les engagements de celui-ci sur les questions Nord-Sud. L'accent sur les questions Nord-Sud explique par ailleurs le développement d'un nouveau secteur des relations internationales, soit les programmes d'aide, qui font désormais partie intégrante de la politique extérieure à la fois des donateurs et des bénéficiaires de l'aide.

De plus, de nombreuses questions qui jusqu'alors relevaient principalement de la politique intérieure ont pris une grande importance au niveau international. Les problèmes d'environnement en sont un exemple particulièrement significatif, puisqu'ils illustrent l'interdépendance des États, la nature de plus en plus technique de nombreuses questions internationales et la nécessité de pouvoir compter sur la compétence de spécialistes pour s'attacher à les régler, ainsi que l'explosion des connaissances et la surabondance des données dont nous avons parlé précédemment. Il existe d'ailleurs d'autres exemples de questions relevant avant tout de la politique intérieure qui, à l'heure actuelle, bénéficient de plus en plus de l'attention de la communauté internationale au détriment d'intérêts plus généraux, tels que la paix et la sécurité; ce sont les questions relatives à la construction d'oléoducs, à la radiodiffusion hors des frontières d'un pays, aux traités de pêche, au contingentement des produits du textile et aux accords de réciprocité entre transporteurs aériens.

Le point de mire des relations internationales du Canada

En raison de l'encombrement de la scène et des questions en jeu, le nombre et la diversité des préoccupations des exécutants de la politique étrangère ont augmenté et la recherche de l'intérêt national exige que le Canada élargisse ses contacts internationaux et instaure des types nouveaux de relations non traditionnelles avec les nouvelles nations industrialisées. La multiplication des

contacts du Canada avec l'étranger est particulièrement importante, compte tenu de ce que l'on peut appeler le «manque d'identité régionale» du Canada ou, mieux encore, l'idée négative que nous avons de notre région, qui fait que nous appartenons à une région «qui semble si naturelle que l'on peut difficilement en accepter l'idée». L'appartenance géographique et les différentes perspectives offertes à la plupart des autres puissances moyennes leur confèrent assez naturellement un ensemble de priorités sur les questions de représentation, de contacts internationaux et d'objectifs de la politique extérieure. La perspective canadienne est tout à fait différente: notre formation linguistique et culturelle a tendance à nous pousser vers un ensemble de contacts internationaux qui traduit la dualité de la société canadienne; notre géographie semble exiger encore davantage de diversité dans nos relations internationales. Toutes les régions du pays ne portent pas leur regard dans la même direction (l'Ouest regarde vers la côte du Pacifique, le centre du Canada et la région de l'Atlantique, vers l'Europe et vers les marchés situés immédiatement au sud). Il en résulte une forte tendance à voir les intérêts canadiens partout dans le monde et à vouloir être représentés dans de très nombreux pays, trop nombreux d'ailleurs. Cela peut se traduire par des frustrations et par un manque de motivation chez les agents du service extérieur postés dans des pays pour lesquels la raison de la présence du Canada n'est pas véritablement claire, et placés dans des situations caractérisées par un manque de ressources.

Par ailleurs, en dépit de la nécessité de changer d'orientation à mesure qu'apparaissent de nouvelles situations, les relations traditionnelles restent importantes, et l'intérêt que porte le Canada à des régions telles que l'Europe de l'Ouest persiste, mais il persistera quel que soit le type de représentation que nous maintenons dans ces pays. Il serait peut-être préférable d'insister davantage sur une représentation et sur le développement de sources d'information dans des zones géographiques nouvelles pour lesquelles l'information n'est pas immédiatement disponible, plutôt que dans les régions qui intéressent traditionnellement le Canada.

En outre, plusieurs difficultés surgissent à mesure que les gouvernements provinciaux développent leur propre représentation à l'étranger. L'image du Canada à l'étranger peut être affectée lorsque deux paliers de gouvernement exposent publiquement leurs désaccords sur la scène internationale. Par ailleurs, la tâche de l'ambassadeur canadien, qui doit présenter une image cohérente des préoccupations et des intérêts du pays, devient beaucoup plus difficile si les différents paliers gouvernementaux multiplient les contacts internationaux.

L'enjeu du changement

L'Institut royal des affaires internationales a cessé de publier, en 1963, son compte rendu annuel des affaires mondiales, parce que: «Il est de plus en plus difficile de donner une interprétation et une synthèse véritablement utiles du monde dans son ensemble, étant donné la prolifération des centres de pouvoir nationaux et internationaux». Mais l'évolution et la complexité croissante des affaires mondiales peuvent tout aussi bien motiver et stimuler les exécutants de la politique extérieure, et l'on ne voit pas pourquoi ils en seraient effrayés ou découragés. En outre, tout le monde est placé à la même enseigne; c'est le cas

de tous les professionnels et des membres de la société en général, qui doivent obligatoirement tenir compte du changement et s'y adapter. Pourquoi donc cette horreur de la complexité? Les objectifs des différents acteurs ne restent-ils pas fondamentalement les mêmes, en dépit de l'augmentation du nombre, de la diversité et de la complexité des tâches et des acteurs en jeu?

La complexité fait peur, entre autres, parce qu'elle rend difficile l'établissement de priorités claires. On peut comprendre que l'on réclame davantage d'orientations politiques de meilleure qualité. Il ne faut pas oublier cependant que, dans 80% de ce qu'il fait, un ministre des Affaires extérieures n'a pas le choix ou presque; ce n'est que dans 20% des cas qu'il dispose véritablement d'une marge de manœuvre. Il n'y a donc pas à s'excuser de répondre ou de réagir aux différentes situations intérieures ou internationales. Ne cherchons pas à obtenir plus de clarté qu'il n'en existe; la clarté arrive généralement trop tard pour être véritablement utile.

De plus, l'ambiguïté a ses avantages. Le service extérieur est traversé par plusieurs tendances contradictoires; d'une part, il se cabre si ses recommandations de politique ne sont pas acceptées et, d'autre part, il réclame: «Montrez-nous la bonne direction et nous la suivrons». Les objectifs et les priorités du service extérieur dépendent non seulement des situations et des événements internationaux, mais aussi des «cruelles réalités financières» qui l'obligent à lutter pour obtenir des ressources à Ottawa. Il apparaît donc évident que la meilleure façon d'envisager les priorités du service extérieur est encore de tenir compte des avantages comparatifs et de se demander: «Quelles sont les tâches qui, si le service extérieur ne s'en chargeait pas, ne seraient pas très bien accomplies ou ne s'accompliraient pas du tout?». Lorsque l'on répond à cette question, on s'aperçoit clairement qu'un certain nombre des exigences posées au service extérieur sont immuables; elles ne sont pas liées aux changements mondiaux et leur importance ou leur urgence ne diminue pas du fait de l'apparition de nouvelles exigences sur la scène internationale.

Deuxième séance—Les changements dans les méthodes de pratique des relations internationales

Cette séance avait pour but de mieux faire comprendre le cadre institutionnel dans lequel s'exercent à l'heure actuelle les relations internationales et dans lequel elles s'exerceront pour les dix ans à venir. Là encore, l'objectif consistait à identifier les changements, aussi bien au Canada qu'au niveau international.

La diplomatie publique au pays et à l'étranger

À mesure qu'elle devenait plus complexe, la diplomatie est aussi devenue plus publique, et les méthodes utilisées ont parfois précipité et parfois suivi ce changement. Il reste cependant des cas où les méthodes ainsi que les comporte-

ments qui les déterminent ne se sont pas mis au pas des changements de l'environnement dans lequel ils s'exercent.

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures s'est mis à jouer un rôle beaucoup plus actif dans la pratique des relations internationales du Canada, non seulement dans le cadre des réunions multilatérales périodiques, mais aussi lors des visites à l'étranger, qui lui offrent la possibilité de rencontrer en tête-à-tête ses homologues des autres pays. Il en est de même du premier ministre (bien que l'on ait quelque peu discuté pour savoir si le premier ministre actuel se montre plus actif en politique étrangère que Sir Robert Borden, par exemple). De plus, les communications instantanées et les plus grandes possibilités de déplacement facilitent les contacts et les rencontres «au sommet».

Les agents du service extérieur réagiront différemment à cette évolution. Certains y verront une tentative d'érosion et d'usurpation de leur rôle diplomatique traditionnel en matière de pourparlers et de négociations. D'autres estimeront qu'un premier ministre ou qu'un ministre des Affaires extérieures actif portent bien haut la bannière de la politique étrangère canadienne et que leur action motive et encourage les différents participants à se ranger sous cette bannière.

Le rôle du ministère des Affaires extérieures est de nouveau contesté lorsque des questions plus internes figurent à l'ordre du jour des rencontres internationales. Il existe depuis toujours des rencontres multilatérales s'intéressant aux problèmes d'ordre général, mais l'accent mis à l'heure actuelle sur les questions d'ordre pratique (l'environnement, le droit de la mer, l'alimentation, l'arrêt de la course aux armements) amène maintenant les hauts fonctionnaires et les spécialistes des ministères concernés par les questions en cause à jouer un plus grand rôle sur le plan international. Cette évolution (qui s'accompagne de l'extension des activités du secteur privé à l'étranger, dont on parlera dans la section suivante) fait que le ministère des Affaires extérieures n'a plus le monopole des méthodes et des moyens selon lesquels s'exercent les relations internationales.

Comment le service extérieur doit-il réagir à ces changements? Ces changements dans les méthodes de pratique des relations internationales sapent-ils le rôle traditionnel du ministère des Affaires extérieures, ou ne constituent-ils qu'une simple évolution à laquelle les agents du service extérieur, comme tous les professionnels et les fonctionnaires, doivent s'adapter? Ces changements sont-ils aussi profonds que certains veulent nous le faire croire? Ne peut-on soutenir, par exemple, que les rencontres multilatérales ne constituent qu'un moyen pratique de simplifier les problèmes et de réunir tous les participants au même endroit et en même temps? Les ententes et les négociations qui ont cours dans la pratique ne sont pas plus «multilatérales» qu'auparavant; les accords bilatéraux restent l'élément moteur des relations multilatérales.

On pourrait en dire autant du rôle plus direct et plus actif que jouent les ministres des Affaires extérieures et les autres ministères en matière de relations internationales. Lorsque les ministres participent à des rencontres multilatérales ou à des visites à l'étranger, il faut qu'ils puissent compter sur les fonctionnaires du ministère au pays, et plus particulièrement à l'étranger, en

raison de leur qualité de spécialistes des relations internationales. Par ailleurs, les différents postes à l'étranger sont en concurrence, en fait, pour obtenir la visite d'un ministre, à cause des avantages qu'ils y perçoivent. De plus, dans le cas des rencontres multilatérales, les agents du service extérieur sont vraiment trop occupés à préparer les réunions pour s'inquiéter de savoir si la participation directe du ministre empiète sur leur propre rôle. En outre, même si les autres acteurs de la scène nationale sont de plus en plus présents au niveau international, le ministère des Affaires extérieures conserve un atout précieux en raison de son aptitude et de ses compétences particulières à jouer deux rôles à la fois: celui qui consiste à traiter avec ses homologues à l'étranger, et celui qui l'amène à évaluer sur le plan politique les activités à l'étranger susceptibles d'avoir des répercussions sur le Canada, ainsi qu'à évaluer les initiatives ou les politiques intérieures susceptibles d'avoir des répercussions internationales. En effet, ces raisons font que le rôle du ministère des Affaires extérieures revêt une importance particulière du fait de l'évolution des méthodes selon lesquelles s'exercent les relations internationales.

La diplomatie publique revêt aussi d'autres dimensions sur le plan national et à l'étranger. Au Canada, la nécessité de communiquer des informations sur la politique et sur les activités extérieures canadiennes est fondamentale. Les députés se sentent particulièrement mis à l'écart de la politique extérieure du ministère et du Canada, tout particulièrement lorsque l'on sait que la plupart des contacts entre le Parlement et les responsables du ministère ont lieu à l'occasion des comités parlementaires chargés d'examiner les budgets annuels, cette procédure de remise en question permettant difficilement de procéder à un véritable échange d'informations. De la même manière, les communications de masse et instantanées ont mis à la disposition du grand public *davantage* d'information sur les affaires extérieures, mais cette information n'est pas nécessairement meilleure ni plus utile lorsqu'il s'agit de faire comprendre aux Canadiens la nature des événements internationaux et leur importance pour le Canada. L'une des conséquences d'un public mal informé est l'apparition éventuelle de pressions exercées de manière irréaliste par le public sur les politiciens, pressions auxquelles il est parfois difficile de résister. Une meilleure information dans les médias peut aider à corriger cette situation, mais il faut encore qu'on leur fournisse au départ des informations exactes, utiles et pertinentes; ils s'aperçoivent à l'occasion qu'il est parfois plus rapide et facile d'obtenir des renseignements auprès du Département d'État de Washington qu'auprès du ministère des Affaires extérieures.

Tout cela exige un service extérieur capable d'utiliser des méthodes de communication modernes pour s'acquitter de ce qui devrait constituer une part essentielle de la politique extérieure de la nation: l'information du public concernant cette politique. On doit faire la distinction, cependant, entre la communication des *objectifs* de politique extérieure du Canada, rôle qui appartient aux responsables élus, et l'éducation des différents publics, en mettant à leur disposition des informations de fait concernant les politiques et les activités canadiennes sur le plan national et à l'étranger, ce que les agents de la politique extérieure devraient s'habituer à faire davantage. (Cette question est traitée plus en détail lors de la troisième séance: Le service extérieur de l'avenir.)

Le «commerce» de la politique extérieure

Comme nous l'avons fait remarquer pour la première séance, une part de plus en plus grande des relations internationales du Canada est prise en charge par le monde des affaires. Les conséquences sur le contenu et sur les méthodes de pratique des affaires extérieures sont considérables. La scène internationale est un «marché» au sein duquel les influences politiques et économiques jouent des rôles fondamentaux et complémentaires. Les questions économiques et commerciales jouent nécessairement un rôle fondamental dans nos relations internationales parce que les atouts économiques confèrent une position de force sur le plan de la négociation. Réciproquement, les relations politiques ont leur importance pour le type d'accords commerciaux qu'un pays est susceptible de passer; seuls les gouvernements, grâce à la présence qu'ils maintiennent à l'étranger, sont en mesure de développer des influences politiques susceptibles de créer un climat favorisant les ententes commerciales.

Tout cela exige une plus grande communication et une meilleure compréhension entre le monde des affaires et les professionnels du service extérieur. Les grandes multinationales considéreront parfois que l'ambassadeur ne doit rien faire en leur faveur, «à moins qu'on ne le lui ait demandé». Toutefois, la majeure partie des activités outre-mer sont exercées par de petites et moyennes entreprises auxquelles les professionnels du service extérieur peuvent apporter beaucoup. Un ancien ambassadeur a noté que les gens d'affaires avaient de plus en plus tendance à rechercher l'aide et les conseils des chefs de mission: phénomène relativement rare jusqu'à il y a une vingtaine d'années. Un tel appui du gouvernement aux entreprises peut s'avérer utile de deux façons au moins. Même si les personnes et les entreprises concernées du secteur privé sont vraisemblablement mieux à même de passer les accords dans la pratique, certains éléments nouveaux de la concurrence internationale sont susceptibles d'exiger une intervention du gouvernement si l'on veut que les entreprises canadiennes soient placées sur un pied d'égalité avec leurs concurrents étrangers. Les professionnels du service extérieur peuvent aussi fournir aux entreprises des informations, des services de liaison avec leurs partenaires ou les responsables de l'administration étrangère et des renseignements sur la façon dont ils opèrent en faisant appel à leurs connaissances spécialisées concernant le fonctionnement d'un milieu étranger.

La révolution de McLuhan

«L'inflation des connaissances» et «la multiplication des données» sont allées de pair avec le progrès étonnant des communications de masse et des communications instantanées, et avec l'apparition de techniques encore plus modernes de stockage et de transmission de données de toutes sortes. Un changement des *moyens* de communication doit-il entraîner des changements dans les *méthodes* de pratique des relations internationales? Les moyens d'information électroniques de masse peuvent très bien exiger différentes méthodes ou, au minimum, différents *styles*, en matière de relations internationales. Le style de diplomatie européen classique — secret, en coulisses, souvent caractérisé par des négociations et des entretiens privés — n'est pas adapté à la communication avec le public par l'intermédiaire des moyens d'information

électroniques. Pourtant, de plus en plus, les professionnels du service extérieur devront compter avec ce public, au pays comme à l'étranger. De même, ce style s'adapte mal aux relations avec les pays de tradition orale: ceux qui sont passés directement de l'ère de l'analphabétisme à l'ère de l'électronique. Les diplomates qui cherchent alors à faire connaître le point de vue de leur nation dans ces pays devront peut-être imiter le style d'apparition publique des dirigeants politiques auxquels ils cherchent à s'adresser et devenir des «chefs de tribu télévisés» de l'ère postlittéraire. De même, il peut être préférable de faire une apparition publique réussie à la tribune de certaines rencontres multinationales que de recourir aux méthodes diplomatiques traditionnelles. En d'autres termes, à mesure que de nouveaux *véhicules* de communication se développent, il est indispensable d'adopter des *techniques* correspondantes, afin de tirer parti de leur efficacité dans la pratique des relations internationales.

Les politiques et les opérations

Lorsque l'on parle de changements dans les méthodes de pratique des relations internationales, il est important de garder à l'esprit la distinction entre les deux composantes du rôle du ministère des Affaires extérieures, qui est à la fois le ministère chargé de participer à l'élaboration de la politique extérieure et d'appliquer cette politique à l'étranger par l'intermédiaire de ses services opérationnels à l'étranger. Les changements les plus importants concernent donc peut-être la façon dont la politique extérieure est élaborée et appliquée. Le ministère des Affaires extérieures n'a plus le monopole des réseaux et des contacts à l'étranger, et son importance, en tant que source unique d'élaboration et de contrôle de la politique, diminue à mesure que les initiatives se déplacent vers les administrations d'autres ministères et d'autres organismes disposant de moyens et de compétences spécialisés (qu'ils soient fonctionnels: environnement, pêche; ou opérationnels: administration de l'aide). Par ailleurs, la centralisation de l'élaboration des politiques et de la décision à Ottawa laisse de moins en moins aux agents du service extérieur en poste la possibilité de prendre directement des décisions. Il est permis de se demander si le déclin du service extérieur, en tant que source unique de conseils en politique extérieure, est la cause ou, au contraire, la conséquence de l'évolution. Les dirigeants politiques se sont-ils adressés à d'autres conseillers parce que l'administration du service extérieur ne savait pas se mettre à l'écoute des orientations politiques ou, au contraire, le déclin résulte-t-il de la tendance à s'adresser à plusieurs sources de conseils? Ce qui est *sûr*, c'est que ce déclin est appelé vraisemblablement à se poursuivre tant que le mandat du ministère sera mal conçu et mal compris, et sera perçu comme tel, par tous les intervenants appelés à jouer un rôle dans la pratique des relations extérieures. On retrouvera ces sujets parmi ceux qui sont traités à la section suivante.

Troisième séance — Le service extérieur de l'avenir

Cette séance avait pour but de décrire le type de tâches qu'un service extérieur désormais réorganisé devra effectuer à l'avenir, et le type de gens qui

devront les exécuter. Il s'agissait de savoir comment trouver les agents du service extérieur dont nous avons besoin et comment s'assurer qu'ils voudront continuer de faire carrière au sein du service extérieur.

Raison d'être, rôle et pertinence

Pour que l'on puisse bien comprendre le service extérieur de l'avenir, il faut tout d'abord pouvoir s'entendre sur une définition précise et utile de son rôle et de son mandat. La question de «l'identité» doit être résolue avant que l'on puisse établir des priorités et définir sa raison d'être. S'agit-il d'un rôle de conseiller en politique? De contrôleur des opérations à l'étranger? De fournisseur de services? D'organisme central ou de coordination? Le service extérieur aura-t-il le temps de se consacrer à son rôle traditionnel de formulation des politiques s'il veut faire face à l'accroissement du nombre, de la diversité et de la complexité des acteurs, des événements et des problèmes internationaux? Ce rôle peut-il être mené à bien à l'intérieur des structures actuelles? Le dilemme, c'est qu'on a l'impression que le rôle consultatif en matière de politique du sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures (SSEAE) diminuera en importance et en intensité s'il prend aussi à sa charge l'administration des nombreux programmes qui composent le service extérieur du Canada, tout particulièrement si celui-ci passe par une restructuration. Et pourtant, le SSEAE *doit* avoir toutes ces attributions pour posséder un certain pouvoir de contrôle et pour les intégrer efficacement à la formulation de conseils politiques utiles. «Donnez-moi vos gens et votre budget, avertissait-on, et dans un mois je posséderai aussi votre politique.»

L'accent mis sur les aspects économiques et commerciaux des relations extérieures du Canada et sur l'administration de programmes tels que celui de l'aide extérieure montre clairement que le service extérieur de l'avenir devra veiller à ce que ces différents programmes soient administrés efficacement et d'une manière qui réponde aux intérêts et aux engagements du Canada. Par la même occasion, on s'est préoccupé du fait que les rôles traditionnels liés à la formulation et à l'application des politiques extérieures ainsi qu'à la présentation de comptes rendus et d'évaluations politiques concernant les milieux au sein desquels doivent opérer les programmes pourraient souffrir si l'on n'en tenait pas suffisamment compte lors de l'établissement des priorités ministérielles.

La limitation des ressources entre, elle aussi, dans l'équation. Une rationalisation du service extérieur peut sembler nécessaire si l'on en juge les réponses à la question: «Quelles sont les choses essentielles que le service extérieur doit faire, et qui doit s'en charger?» En ayant ces critères à l'esprit, la liste suivante des différents rôles que pourrait être appelé à jouer le service extérieur de l'avenir a été proposée comme modèle (il s'agit, en l'espèce, du service extérieur des États-Unis):

- planification, coordination et gestion des affaires extérieures
- contrôle et coordination de l'application des initiatives de politique extérieure
- création ou élaboration des initiatives de politique extérieure

- représentation des intérêts du gouvernement auprès des gouvernements étrangers
- fonctions commerciales et analyses économiques
- mise à la disposition et prestation de services de soutien en ce qui concerne les activités outre-mer des autres organismes du gouvernement
- services d'information et de soutien à l'intention des voyageurs et des touristes; services consulaires et juridiques

Pourtant, si on l'interprète strictement comme un exposé des priorités du ministère, cette liste ne rend pas vraiment compte des préoccupations exprimées par les participants au sujet de la nécessité d'établir soigneusement un équilibre entre deux fonctions tout aussi importantes du ministère: celle de formuler la politique et celle d'administrer les programmes. Ce serait une erreur d'exagérer la distinction entre l'élaboration de la politique et l'administration opérationnelle, mais, si l'on n'établit pas une séparation nette, il est bien possible qu'aucune d'entre elles ne reçoive l'attention qu'elle mérite.

Les réponses à ces questions sont tout à fait fondamentales si l'on veut se faire une idée claire du service extérieur de l'avenir. Une fois qu'elles auront été résolues, un certain nombre d'autres composantes du service extérieur idéal de l'avenir pourront y être ajoutées: il devra être dirigé par un ministre ayant suffisamment de poids sur le plan national pour s'assurer qu'il est consulté au sujet de toutes les décisions de principe ayant des répercussions internationales. Ni le ministre ni son ministère ne devront s'attendre à constituer l'unique source de conseils sur des questions exigeant une compétence technique, mais ils *seront* l'unique source de conseils concernant l'importance relative de la question considérée dans l'ensemble des relations du Canada avec un ou plusieurs autres pays.

L'ambassadeur canadien en poste aura toutes les attributions et toutes les compétences de quelqu'un ayant à la fois la responsabilité de l'exécution et de la prise des décisions, ce qui lui permettra de coordonner et d'assurer la présence du Canada partout où, à l'étranger, cette représentation est requise (une présence unique dans chaque cas par opposition à une multitude de présences). Il sera donc «la voix» du Canada dans sa mission ainsi que le conseiller et l'interprète du gouvernement au sujet des événements et des faits nouveaux qui surviennent dans son pays d'accréditation, dans la mesure où ils affectent les intérêts canadiens.

En sa qualité de chef de l'administration et de chargé de la politique, le sous-ministre du ministère responsable du service extérieur devrait être en mesure de maintenir la position privilégiée du ministère en matière de conseils en politique extérieure. Les succès du ministère seront appréciés en fonction de son aptitude à maintenir un équilibre entre le fait de faire le travail de tous les autres ministères (amoindrissant donc son efficacité en ne sachant pas voir où se trouvent ses véritables compétences et en ne parvenant pas à en tirer parti) et celui de ne constituer qu'un simple «parapluie» à l'abri duquel un certain nombre d'autres ministères et organismes agissent de manière plus ou moins indépendante (excluant ainsi toute possibilité de parvenir à une politique et à une présence cohérentes à l'étranger).

Le service extérieur de l'avenir devra bénéficier de la confiance et des orientations claires (s'appuyant sur des décisions non équivoques) du gouvernement du jour et, sur cette base, sera en mesure d'établir des objectifs et des priorités aussi bien dans son rôle ministériel que dans ses missions à l'étranger. Le ministère pourra alors recruter les personnes appropriées, prendre des décisions de dotation en personnel qui traduisent ces priorités (si, par exemple, les questions Nord-Sud revêtent un intérêt primordial, les nominations à des postes situés au «Sud» devront faire état du sérieux avec lequel le Canada considère cette question et les chefs de mission devront être suffisamment chevronnés), et les motiver pour qu'elles réalisent tout leur potentiel en leur donnant une certaine marge de manœuvre pour prendre des décisions et en les libérant de la paperasserie et des tracasseries administratives superflues.

Des acteurs sur une scène en pleine évolution

Une grande partie du débat concernant le type d'agents du service extérieur exigés à l'avenir peut être regroupée sous le titre de «généralistes contre spécialistes». C'est là une question que l'on peut envisager sous plusieurs angles. On entrevoit la nécessité d'une spécialisation *suivant les différentes questions* en raison de l'existence d'un plus grand nombre de sujets techniques spécialisés à l'ordre du jour. Certes, il est tout à fait impossible que chaque agent du service extérieur se spécialise dans chaque domaine dans lequel il est appelé à évoluer au cours de sa carrière, mais la politique extérieure risque de manquer de cohérence si les différents ministères nationaux, qui possèdent les compétences, sont laissés libres d'agir à leur guise dans leurs domaines spécialisés. Les agents du service extérieur doivent-ils se spécialiser par domaines (alimentation, énergie, environnement)? suivant les types de compétence (diplomatie, compte rendu politique, services consulaires, administration de l'aide)? ou suivant les secteurs géographiques? Que ferait-on alors du rôle de plus en plus important des agents du service extérieur en matière de communication avec le public et d'éducation de celui-ci qui exige, lui aussi, des connaissances spécialisées?

Il n'en reste pas moins que les agents du service extérieur possèdent, de toute évidence, des connaissances spécialisées en matière de négociation, de pourparlers, de relations avec le personnel diplomatique et de travail dans un environnement étranger ainsi que d'évaluation politique des répercussions des événements internationaux sur les politiques internes et vice versa; et que ces connaissances sont fondamentales pour le rôle de guide et de coordonnateur ainsi que de conseiller politique que le ministère doit jouer. Cela ne veut pas dire pour autant que le ministère peut se permettre de négliger l'importance des compétences techniques. S'il en était ainsi, le ministère abandonnerait tout pouvoir de pression sur les décisions de principe intérieures ayant des implications internationales et pourrait devenir celui qui dit toujours non à toutes les initiatives souhaitées par le gouvernement. Il faut donc un rôle soigneusement équilibré, qui ne fasse pas double emploi avec les activités des ministères opérant sur le plan national, mais qui s'efforce d'allier les compétences techniques indispensables à la sensibilité politique permettant de bien apprécier les événements nationaux et internationaux.

On peut chercher à y parvenir de différentes manières. Les agents du service extérieur peuvent très bien perfectionner leurs compétences traditionnelles en matière de relations internationales tout en faisant appel à des spécialistes lorsque le besoin s'en fait sentir. Une autre façon d'amener des compétences dans le service est de prévoir un accès latéral; de la même manière, les agents du service extérieur peuvent très bien faire des stages dans d'autres ministères du gouvernement afin d'acquérir les connaissances et les spécialisations nécessaires dans le cadre de leurs plans de carrière. De manière générale, toutefois, il semble qu'un service extérieur se fondant sur un régime de permittance et non sur un régime d'affectations uniques ou doubles soit la base indispensable à la constitution d'un service extérieur efficace.

Cela nous amène à poser un certain nombre de questions au sujet de la direction du personnel et de l'organisation. Est-il possible de concevoir un système d'administration du personnel répondant aux besoins de services extérieurs appelés à traiter de toutes les questions qui vont de la haute politique aux préoccupations les plus prosaïques? Une loi spéciale sur le service et sur les affaires extérieures pourrait se révéler intéressante de ce point de vue: elle pourrait porter sur la nécessité d'adopter différentes dispositions afin de tenir compte des besoins particuliers en matière de personnel et d'administration d'un service extérieur fondé sur la permittance des postes. De plus, elle pourrait contribuer à résoudre la question de «l'identité» du ministère des Affaires extérieures, ainsi que le problème de savoir qui a la charge d'élaborer la politique extérieure. Par contre, une loi spéciale à l'intention du ministère pourrait entraîner d'autres types de rigidités, même si elle parvenait à supprimer celles qui existent à l'heure actuelle. Des dispositions administratives, comme celles qui existent déjà ou venant s'y ajouter ne permettraient-elles pas de parvenir aux mêmes résultats? En outre, s'il peut être nécessaire d'accorder un traitement particulier aux agents du service extérieur lorsqu'ils sont en poste à l'étranger, agir de la sorte quand ils sont postés à Ottawa équivaldrait à les priver de la possibilité d'agir sur le système en raison de l'effet d'un traitement spécial des agents du service extérieur sur les conceptions et le comportement des autres fonctionnaires.

Quelles que soient les dispositions qui seront prises, le ministère aura toujours à faire face au problème de recruter et de garder de bons agents du service extérieur.

Découvrir et garder l'agent idéal du service extérieur

Il est peut-être plus facile de définir les qualités de l'agent idéal du service extérieur que d'indiquer de quelle manière le ministère doit s'y prendre pour le découvrir et l'engager, puis ensuite faire en sorte que son travail soit à la hauteur de ses possibilités. Tout le monde s'est accordé pour dire que «l'oiseau rare» existait bien, mais que les difficultés qu'éprouvait le ministère à le trouver et à le garder semblaient provenir de deux facteurs. Il appert tout d'abord que le mode de recrutement ne soit pas particulièrement bien adapté à la découverte d'agents du service extérieur ayant les qualités souhaitées: faculté de jugement, souplesse, aptitude à l'analyse, initiative, désir de remettre les choses en question, possibilité de communiquer dans une (et de préférence dans les deux) langues officielles.

Ainsi, par exemple, le recours aux tests à choix multiple et le fait que les références des candidats ne soient pas toujours soigneusement vérifiées (méthode qui améliorerait grandement les possibilités de jugement du ministère concernant la capacité des candidats) constituent des sujets de préoccupation. Par ailleurs, il est possible que les agents du service extérieur offrant un certain potentiel ne soient plus attirés par le service extérieur pour un certain nombre de raisons. Cela est probablement moins lié à la situation physique du service extérieur (conditions de travail difficiles, terrorisme, démembrement de la famille) qu'à la façon dont est perçue la nature du travail lui-même. Ainsi, par exemple, il est possible que les candidats potentiels ne croient pas qu'un emploi au service extérieur répondra à leurs conceptions idéalistes du «service» et que, de ce point de vue, un travail dans un organisme plus petit ou au sein d'organisations non gouvernementales soit préférable. Certains ont aussi l'impression que le service extérieur implique un long «apprentissage» pour les agents subalternes (même si «l'université de l'Édifice de l'est*» n'existe plus, si tant est qu'elle ait déjà existé). Cela peut être renforcé par l'attitude des personnes plus chevronnées du service, chaque génération d'agents du service extérieur estimant que la nouvelle génération «ne vaut rien du tout». En outre, les gens ont l'impression que l'organisation hiérarchique du ministère laisse peu de place à l'initiative et à l'imagination personnelles, et que les agents subalternes ne peuvent voir le résultat de leur travail ni en recevoir le mérite.

Tous les participants n'étaient pas d'accord avec cette analyse des difficultés liées au recrutement, mais nombre d'entre eux ont avancé des arguments similaires pour expliquer les problèmes qu'éprouvait le ministère pour *garder* ses bons agents, indiquant que «ceux que nous perdons sont ceux que nous avons le plus besoin de garder». On a accusé le système de décourager l'esprit d'initiative, l'analyse sérieuse et la critique stimulante bien que, là encore, on se soit quelque peu demandé si le mode de recrutement produisait en quantité suffisante des agents du service extérieur ayant ces qualités. Par ailleurs, peut-on dire véritablement que la «motivation insuffisante» explique le fait que l'on ne parvienne pas à attirer et à garder de bons agents tandis que l'on a justement consacré deux jours du colloque à l'identification des motivations bien réelles qui existent?

Les participants au colloque en sont alors venus à identifier les différentes conditions qui jouent sur les problèmes de moral et de motivation au service extérieur. L'attitude aux plus hauts échelons du gouvernement, et tout particulièrement celle qui émane du premier ministre, vis-à-vis des diplomates en général, est particulièrement importante parce que le service extérieur a tendance à juger de la valeur qu'il représente pour le gouvernement et pour le premier ministre en fonction de déclarations publiques telles que «l'observation du New York Times». Si l'on néglige le corps diplomatique à Ottawa et si le

* Le siège central du ministère des Affaires extérieures a longtemps été situé dans la partie est des édifices du Parlement. Là, on affirme que les agents du service extérieur nouvellement recrutés subissaient un «endoctrinement» intensif sur la façon d'opérer du service extérieur et recevaient des instructions avant d'être postés.

service extérieur est constamment contredit dans ses conseils, nombre de participants considèrent qu'un tel état de fait explique la persistance d'un moral défaillant.

Tout aussi graves sont les difficultés liées au manque d'orientation donnée au service extérieur par les gestionnaires du gouvernement et les hauts fonctionnaires. Nous avons déjà parlé de la difficulté d'avoir l'impression que l'on a réalisé quelque chose en l'absence de priorités et d'objectifs clairement définis (bien que cela soit peut-être plus facile pour certains agents, par exemple pour ceux qui font partie du service des délégués commerciaux, que pour d'autres).

On a aussi mentionné les difficultés psychologiques. Ainsi, par exemple, il est extrêmement démoralisant de servir dans un pays où les droits de la personne sont bafoués, de ne rien pouvoir y faire et de savoir que le rôle du représentant canadien ne *l'autorise* à aucune intervention en cette matière. De plus, les autres types de relations entre le Canada et ces pays sont généralement limités en vertu justement des conditions qui y prévalent en matière des droits de la personne et les possibilités de satisfaction dans le travail en sont diminuées d'autant. Le fait que les «réalisations» au sein du service extérieur ont tendance à être évaluées de manière négative entraîne des effets peut-être encore plus subtils sur le moral. L'agent du service extérieur qui peut dire: «J'ai bien fait mon travail, rien ne s'est produit qui pourrait perturber nos relations», est celui qui a réussi.

On a identifié d'autres problèmes concernant l'insuffisance de la planification des carrières ainsi que du perfectionnement et de la formation du personnel (tout particulièrement la formation linguistique); la tendance à considérer que les agents du secteur politique et économique constituent le «véritable» service extérieur et que les autres ne sont que de «simples fonctionnaires»; la tendance à compter sur de plus en plus de «chefs» et de moins en moins «d'indiens», tout particulièrement au siège central; et la paperasserie (l'accumulation des procédures et des tracasseries administratives qui font perdre beaucoup de temps alors que l'on ne voit pas très bien leur nécessité ou leur utilité.)

Le service extérieur de l'avenir

Pour discuter du service extérieur de l'avenir, les participants au colloque se sont penchés sur une indication de ce que le service extérieur des États-Unis pourrait être à l'avenir. Étant donné que le service extérieur canadien devra faire face en grande partie aux mêmes changements et aux mêmes remises en question, les participants ont semblé convenir qu'il pouvait bien évoluer dans un certain nombre de directions proches de celles qui suivent.

Pour des raisons de coût et de sécurité ainsi que pour des considérations familiales, le service extérieur de l'avenir sera vraisemblablement davantage regroupé au siège central. Nombre des procédures et des tâches qui lui sont confiées deviendront davantage mécanisées et automatisées. Le service donnera vraisemblablement naissance à deux organes distincts: celui de l'exécution, d'une part, et un ministère (orientation) du service extérieur, d'autre part. La consolidation ne se fera pas sur le terrain, mais sera assurée par le système d'administration du personnel et aura pour but de garantir un traitement

comparable et de promouvoir une certaine équité entre les membres des différents services postés à un même endroit. En d'autres termes, des «présences» différentes au même endroit seront vraisemblablement maintenues, mais tous ceux qui opéreront en un même endroit se verront garantir les mêmes conditions de service. On s'efforcera davantage de promouvoir la carrière des agents et de l'orienter vers une filière en insistant sur une spécialisation plus cohérente, en développant leurs capacités de compte rendu politique et en s'assurant que les «décideurs» aient pu bénéficier d'une certaine expérience de l'exécution avant de parvenir aux échelons supérieurs de la hiérarchie, de façon que les qualités de gestion ou de direction soient développées au moment où on en a besoin. Enfin, on s'efforcera de rationaliser le service extérieur et de déterminer quelles tâches il est appelé véritablement à exécuter en examinant, par exemple, la possibilité de «sous-traiter», le cas échéant, certaines fonctions telles que l'aide aux voyageurs et aux touristes, peut-être même au secteur privé.

Le service extérieur doit continuer à être considéré et identifié comme une profession à part s'il veut continuer à attirer et à conserver des agents du niveau souhaité. D'autre part, il est possible que la profession du service extérieur se soit causée elle-même un tort en insistant sur son caractère unique. Très peu de gens dans le public voient dans le service extérieur un groupe de gens particulièrement désavantagés; en fait, c'est tout le contraire. Bien sûr, certains sujets de préoccupation légitimes doivent être réglés, mais cela est vrai de toutes les professions, dont un grand nombre se trouvent à des degrés divers dans un état de choc et de crise du fait de la remise en question des attitudes et des méthodes traditionnelles et de la réaction à de nouvelles situations.

Il convient de déplorer chez les agents du service extérieur la tendance de plus en plus grande à regarder les conditions de travail plutôt que la situation du monde. S'il veut qu'on le considère et qu'on le traite comme une élite, le service extérieur doit se comporter en tant que tel. Un service extérieur qui ne tiendrait pas compte de ces avertissements serait lui-même son pire ennemi.

Participants au colloque

- Arthur Andrew*, professeur invité, École de journalisme, université de King's College. (Ancien ambassadeur canadien en Grèce, en Suède et en Israël; ancien sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures.)
- William Bacchus*, agent du personnel, Bureau de la coordination du programme, Département d'État des États-Unis.
- Kingman Brewster*, membre de la société d'avocats new-yorkaise de Winthrop, Stimson, Putnam et Roberts. (Ancien ambassadeur des États-Unis au Royaume-Uni; ancien président de l'université Yale.)
- James Eayrs*, professeur Eric Dennis Memorial en administration publique et en sciences politiques à l'université Dalhousie.
- John English*, professeur au Département d'histoire de l'université de Waterloo.
- Jacques Gagnon*, administrateur principal et vice-président de l'ALCAN; président de l'Association des manufacturiers canadiens.
- Jack Granatstein*, professeur au Département d'histoire de l'université York.
- Ivan Head*, président du Centre de recherches pour le développement international. (Ancien adjoint spécial du premier ministre pour les questions de relations internationales.)
- Pauline Jewett*, député, critique du Nouveau parti démocratique pour les affaires extérieures.
- Jeremy Kinsman*, président du Secrétariat de planification des politiques, ministère des Affaires extérieures.
- L'honorable Flora MacDonald, CP, député*, critique du parti progressiste conservateur pour les affaires extérieures. (Ancienne secrétaire d'État aux Affaires extérieures.)
- Kathryn McCallion*, présidente, Association professionnelle des agents du service extérieur; Direction générale des relations générales commerciales, Service des délégués commerciaux, ministère de l'Industrie et du Commerce.
- Allan McGill*, (Ancien inspecteur général du ministère des Affaires extérieures; ancien président intérimaire du Groupe d'analyse des politiques du ministère des Affaires extérieures.)
- Daniel Molgat*, sous-secrétaire d'État suppléant aux Affaires extérieures. (Ancien ambassadeur du Canada au Portugal.)
- Kim Nossal*, professeur adjoint, Département des sciences politiques, université McMaster.
- Renate Pratt*, coordonnateur, *Task Force on the Churches and Corporate Responsibility*.
- L'honorable Mitchell Sharp, CP*, commissaire, Administration du pipe-line du Nord canadien. (Ancien président du Conseil privé et Leader du gouvernement à la Chambre; ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures.)
- Geoff Stevens*, chef des nouvelles nationales, *The Globe and Mail*.
- Hugh Stevens*, président du conseil d'administration, Canada Wire and Cable; vice-président du Comité consultatif canadien sur l'industrie et le commerce international; vice-président international, Conseil économique du bassin du Pacifique.
- Bernard Wood*, directeur exécutif, Institut Nord-Sud.

LES SOURCES DE DONNÉES

Le premier ministre ayant demandé à la Commission: «J'aimerais que vous cherchiez avant tout à établir le contact, en personne ou par correspondance, avec les membres du service», nous avons cherché activement à recueillir l'opinion des employés et de leurs conjoints. Pour rassembler des informations en provenance d'un maximum de répondants, la Commission a employé différents moyens de collecte de l'information. Ces sources de données ont été à la base de ses délibérations. C'est grâce à elles que la Commission a pu comprendre la nature et la diversité des problèmes auxquels doit faire face le service extérieur et envisager le côté humain des différentes questions. En outre, les sources de données nous ont fourni un moyen de référence statistique permettant d'évaluer les priorités des différents groupes appartenant à la communauté du service extérieur. Les sources de données sont principalement de quatre types:

- 1) **Mémoires:** La Commission a invité la communauté du service extérieur, les particuliers, les ministères du gouvernement et les organismes privés à lui remettre des mémoires. Au milieu de l'année 1981, 806 personnes avaient répondu à l'invitation de la Commission soit en leur nom propre, soit en groupe. La plupart des organisations sollicitées avaient elles aussi répondu.
- 2) **Rencontres:** La Commission a entrepris de mener une série de rencontres et d'audiences non officielles. Elle s'est déplacée à l'étranger pour rencontrer les membres de la communauté du service extérieur et discuter de leurs préoccupations. Au Canada, les représentants des ministères du gouvernement, les personnes intéressées et les employés travaillant à Ottawa ont eu la possibilité de se faire entendre par la Commission. Enfin, l'opinion des anciens membres du service extérieur a été recueillie au moyen d'une enquête par téléphone.

- 3) **Questionnaires:** La Commission a envoyé des questionnaires aux employés du service extérieur, à leurs conjoints et aux enfants. Les conclusions font l'objet d'un rapport distinct intitulé *Les perceptions des employés du service extérieur, des conjoints et des personnes à charge*.
- 4) **Feuilles détachables:** La Commission a inséré dans le questionnaire une feuille détachable dans laquelle les destinataires étaient invités à répondre à trois questions ouvertes. On demandait aux répondants de citer les trois aspects les plus agréables de la vie au sein du service extérieur, d'en présenter les trois aspects les plus désagréables et de faire trois recommandations susceptibles d'améliorer la situation au sein du service extérieur.

Le présent rapport présente un certain nombre des résultats quantitatifs que l'on peut tirer des sources de données. La première section, qui correspond aux entrevues, présente tout simplement les travaux réalisés par la Commission lors de ses entrevues à l'étranger; l'on y décrit aussi l'enquête par téléphone. On n'y parle pas des entrevues réalisées par la Commission au Canada, cette question étant traitée ailleurs. La section qui porte sur les mémoires individuels révèle dans quelle proportion les agents du service extérieur, le personnel de soutien administratif et les conjoints soulèvent les douze sujets de discussion possible dans leurs mémoires à la Commission. La dernière section, qui porte sur les feuilles détachables, se subdivise en deux parties. Dans la première, trois tableaux permettent d'identifier les principales sources de satisfaction au sein du service extérieur, les grandes sources d'insatisfaction et les recommandations qui reviennent le plus souvent chez les agents, le personnel administratif et les conjoints du service extérieur. La deuxième partie est plus complexe. Elle donne le pourcentage des agents, du personnel administratif et des conjoints du service extérieur ayant relevé des problèmes dans quatre grands secteurs: Milieu ambiant, Indemnisation financière, Administration du personnel et Gestion/Administration. Chacun des tableaux donne un échantillon des préoccupations dans ces différents domaines et commente les résultats.

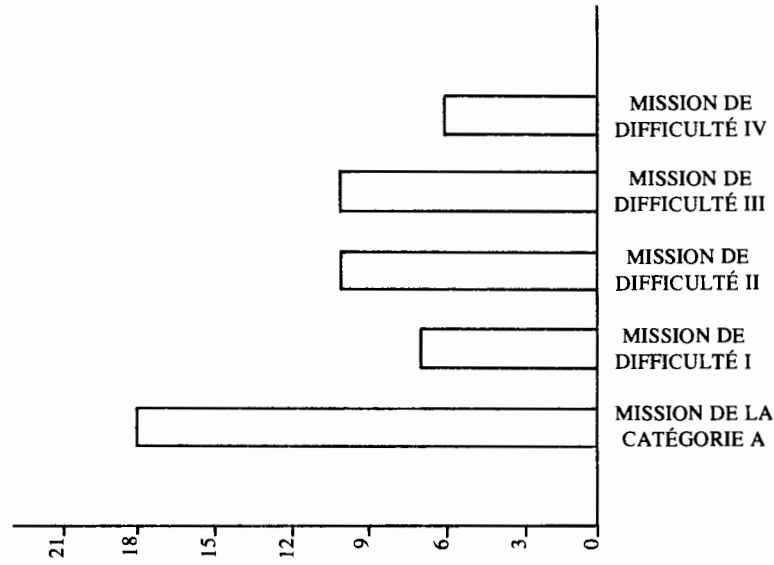
Les rencontres

La principale source d'information sur les conditions de vie à l'étranger est de loin celle des rencontres qui ont eu lieu dans les missions de par le monde avec les employés du gouvernement et leur conjoint. La Commission a envoyé deux équipes de spécialistes des entrevues dans les missions canadiennes à l'étranger afin de servir de «postes d'écoute», et de signaler les différents problèmes auxquels doivent faire face les représentants canadiens dans les différentes régions du monde. Au cours des six mois qui ont été consacrés à cette recherche, ces équipes se sont déplacées sur plus de 320 000 kilomètres. Au cours de cette même période, le Commissaire s'est rendu six fois à l'étranger, enregistrant plus de 121 000 kilomètres et rencontrant plus de 1 300 employés et conjoints.

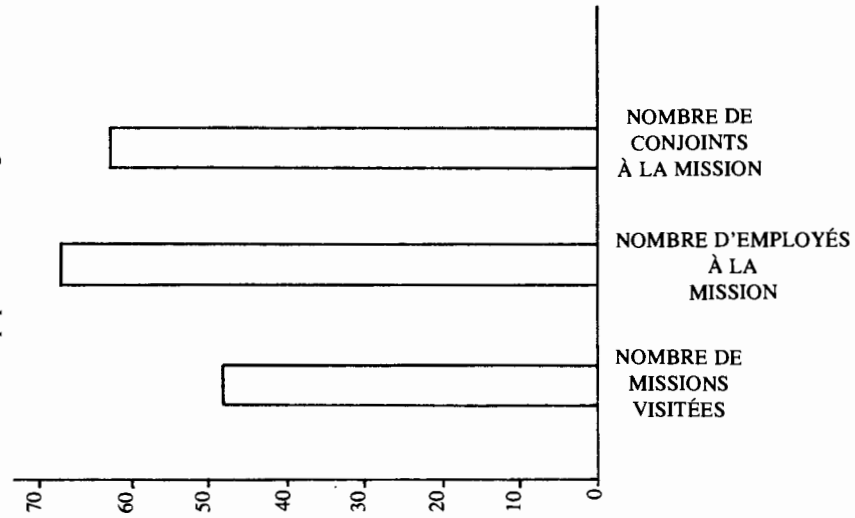
Il a été possible d'envisager dans une perspective légèrement différente les problèmes du service extérieur en interrogeant les anciens employés qui, pour des raisons diverses, ont quitté le service au cours des cinq dernières années. Tout près de 90 d'entre eux ont été contactés, les questions qui devaient leur être posées leur ont été notifiées (sans oublier évidemment celle qui vient immédiatement à l'esprit: «Pourquoi avez-vous démissionné?») puis, au bout de quelques jours, ils ont été interrogés, généralement par téléphone. Ces anciens employés du service extérieur ont été invités à parler en toute franchise des problèmes et des personnalités qu'ils ont pu rencontrer dans le service. À l'image de leurs anciens collègues qui ont passé des entrevues au Canada et à l'étranger, ces personnes ont parlé franchement à la Commission, et leur aide a donc été précieuse au cours de ces étapes de cueillette des données.

En plus des mémoires individuels, la Commission a demandé aux organisations directement ou indirectement associées au service extérieur de lui remettre des rapports complets. On trouvait parmi ces organismes des ministères du gouvernement, des gouvernements provinciaux, des sociétés de la Couronne, des entreprises privées, des syndicats d'employés et diverses associations intéressées. Les positions soutenues dans les mémoires que ces différents organismes ont envoyés à la Commission ont été précisées davantage lors des nombreuses rencontres qui ont eu lieu avec leurs représentants.

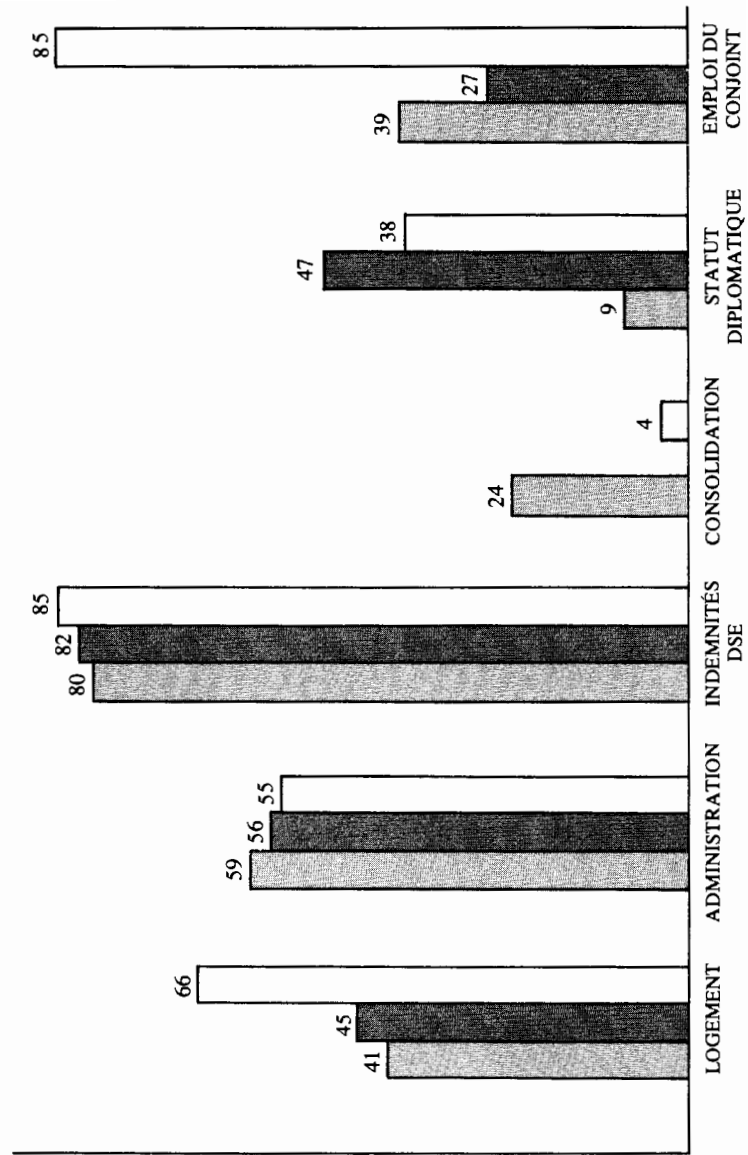
TYPES DE MISSIONS VISITÉES
(nombre)

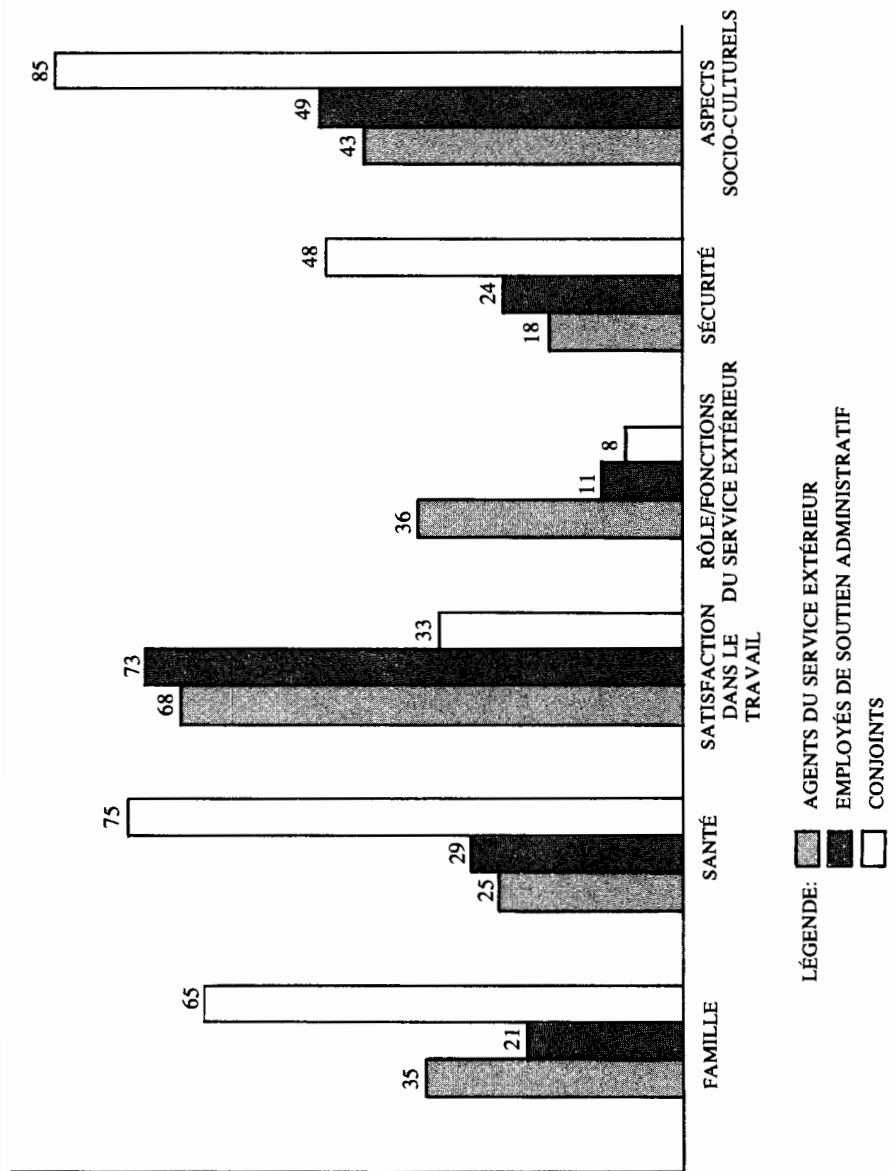


MISSIONS VISITÉES/EMPLOYÉS ET CONJOINTS DANS CES MISSIONS
(pourcentage du total ou de la population à l'étranger)

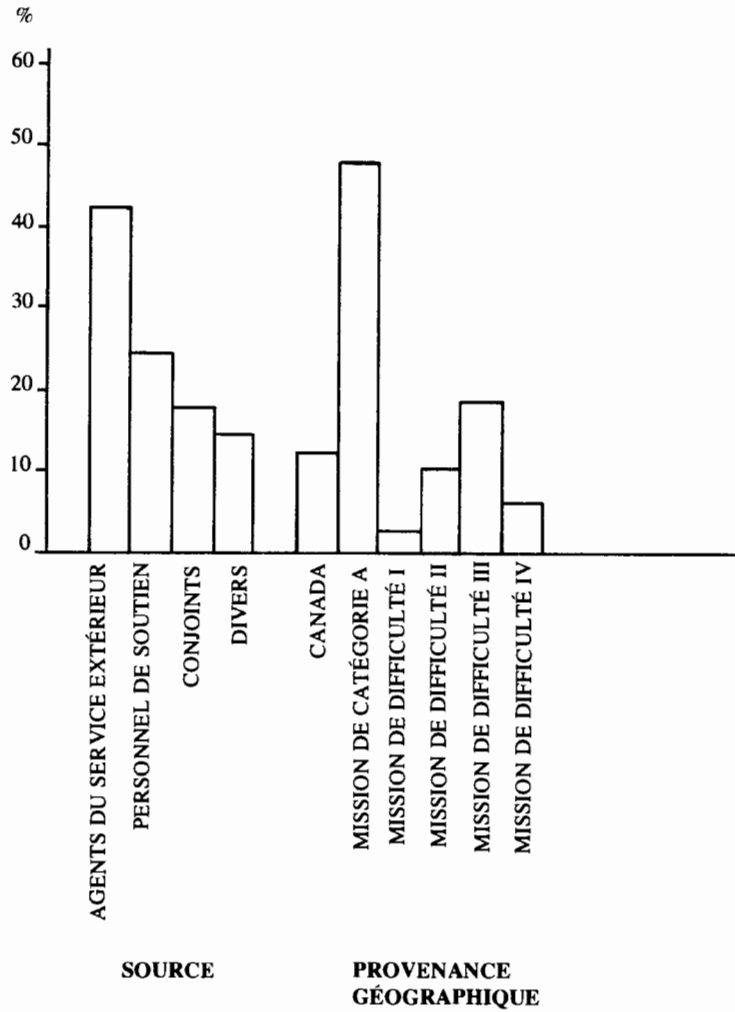


MÉMOIRES INDIVIDUELS
SUJETS DE DISCUSSION
 (pourcentage des mémoires reçus)



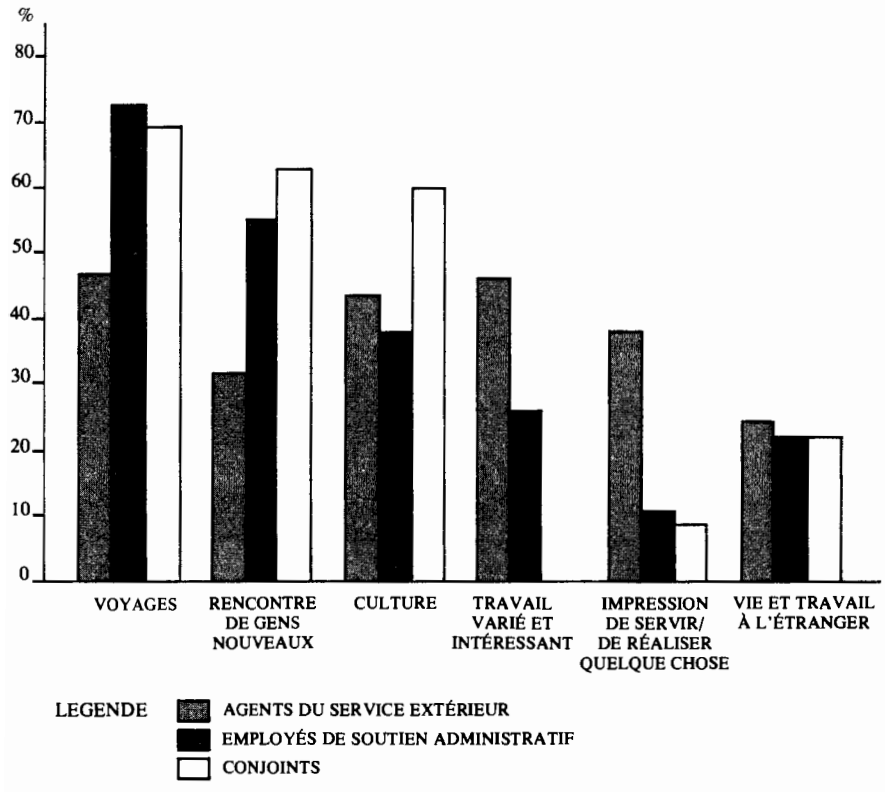


MÉMOIRES INDIVIDUELS
(pourcentage des 282 mémoires reçus*)

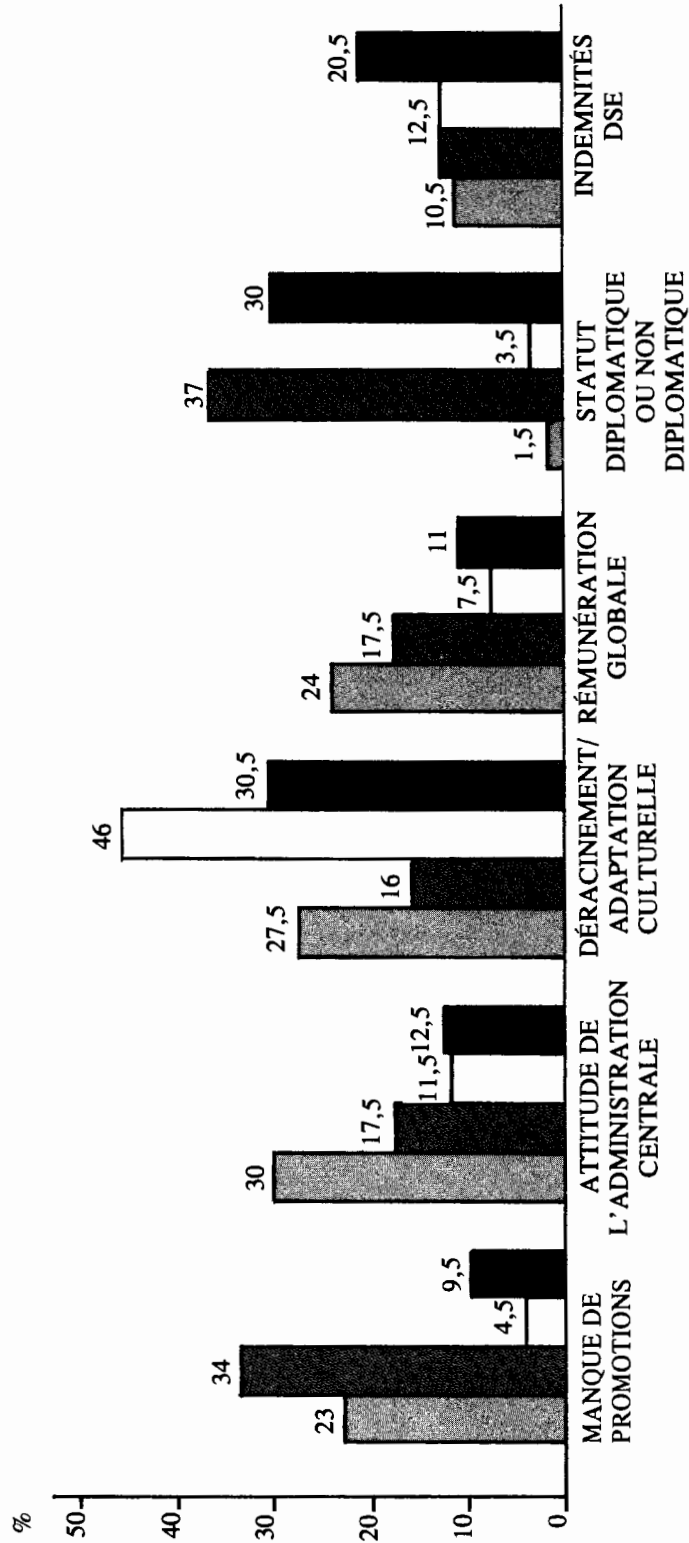


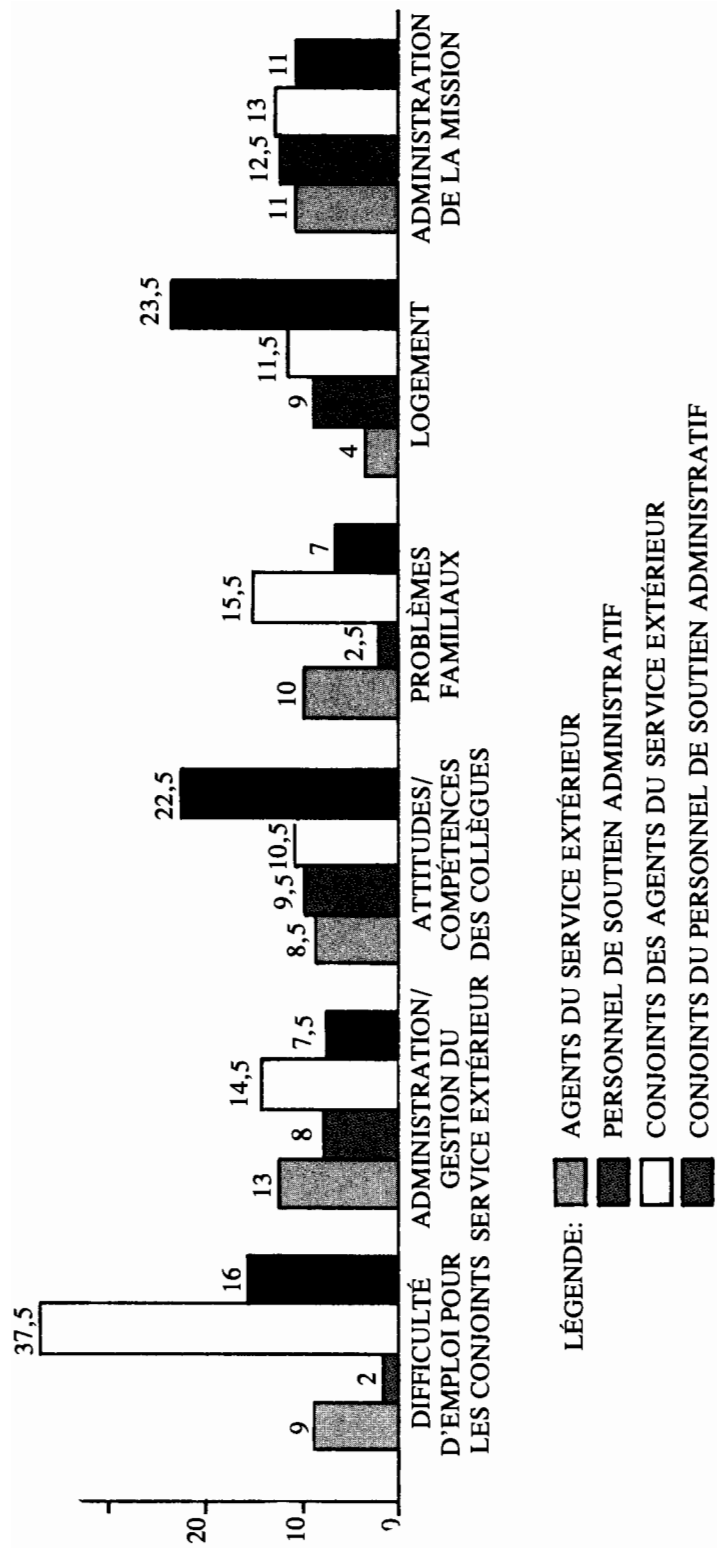
* Le Commissaire a reçu en tout 314 mémoires. Toutefois, seuls 282 nous sont parvenus à temps pour l'analyse statistique.

FEUILLES DÉTACHABLES
PRINCIPALES SOURCES DE SATISFACTION
 (pourcentage des répondants)

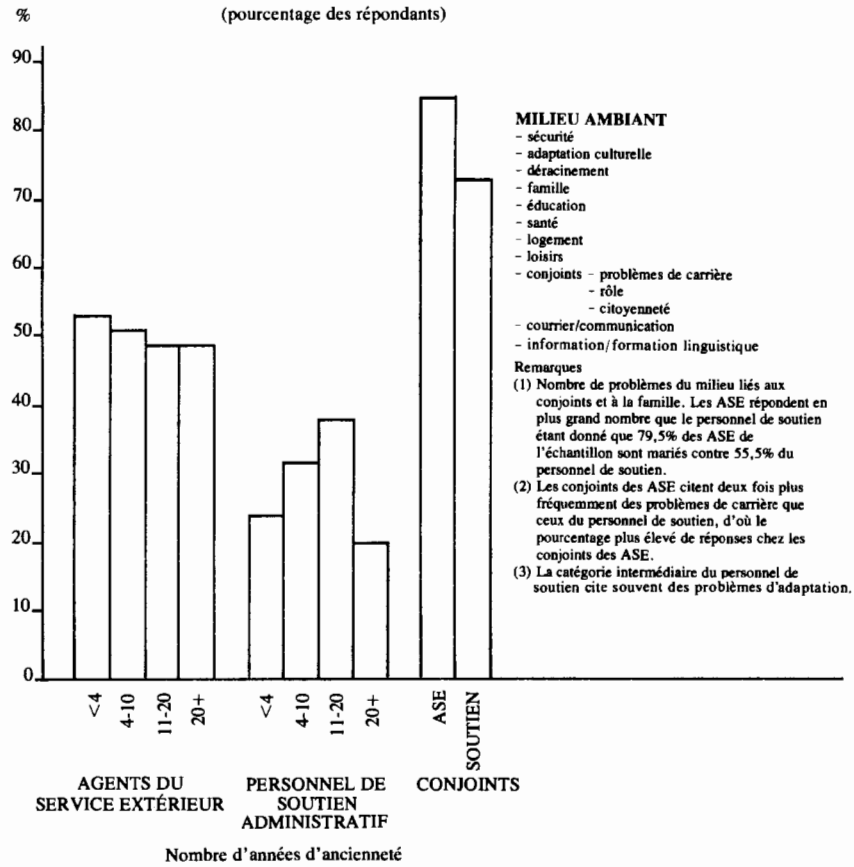


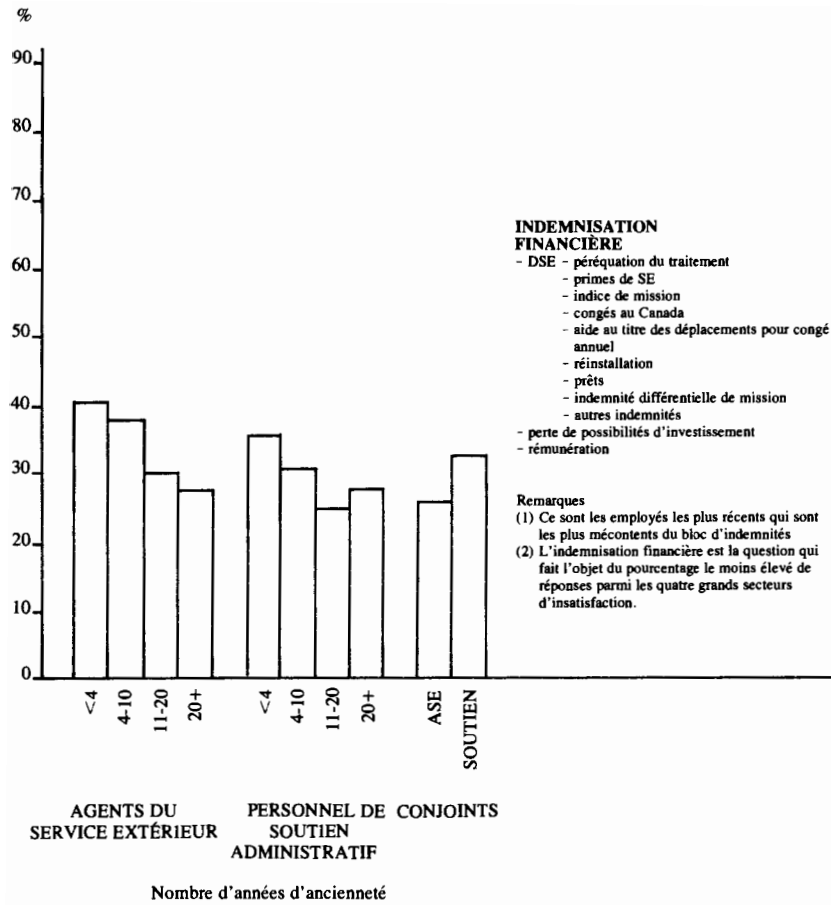
FEUILLES DÉTACHABLES
PRINCIPALES SOURCES D'INSATISFACTION
 (pourcentage des répondants)



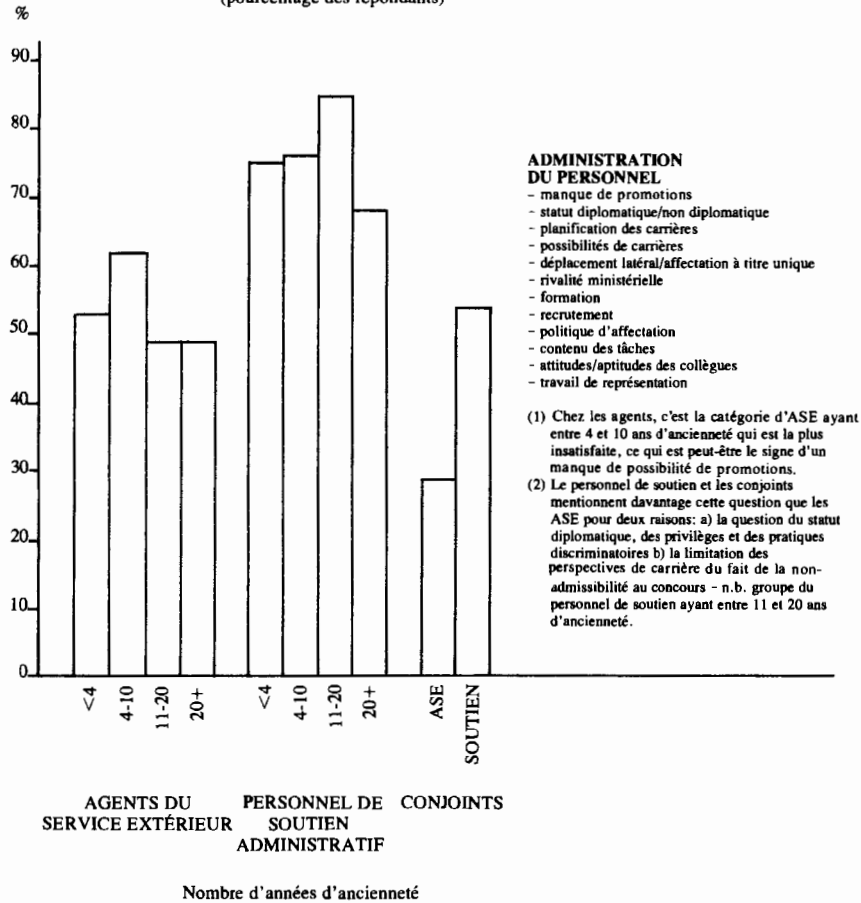


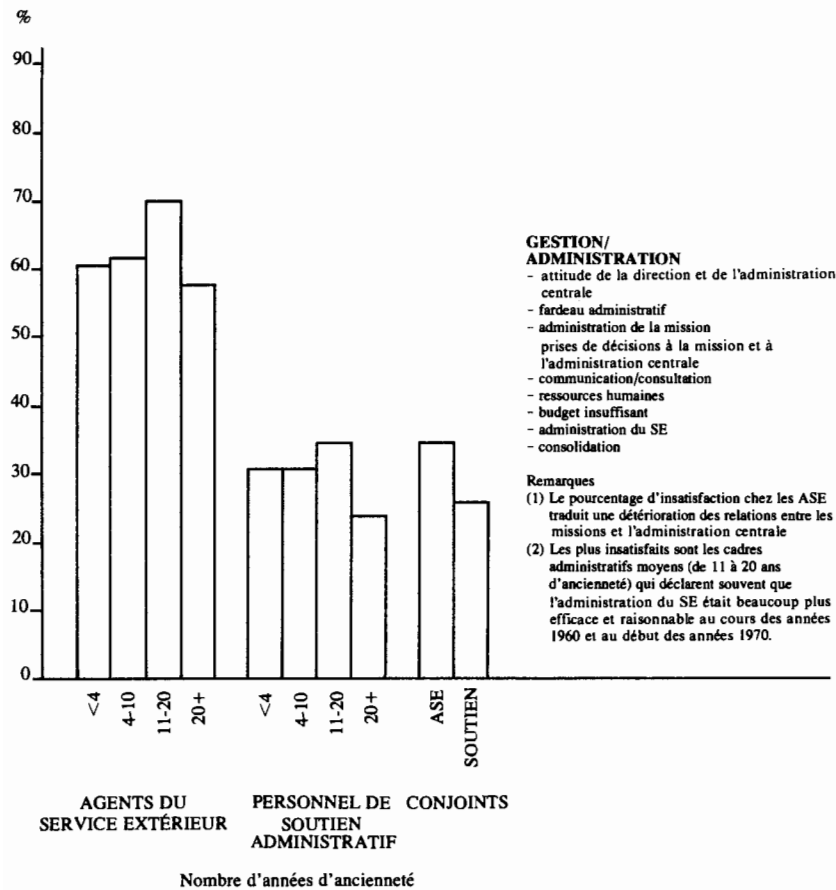
FEUILLES DÉTACHABLES
DOMAINES D'INSATISFACTION
 (pourcentage des répondants)



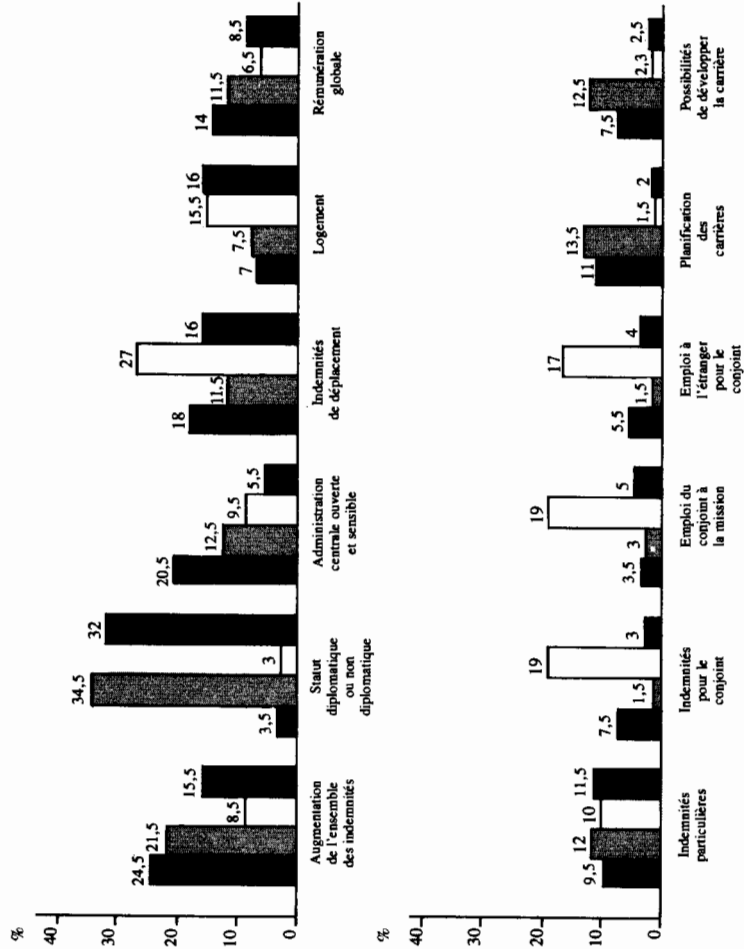


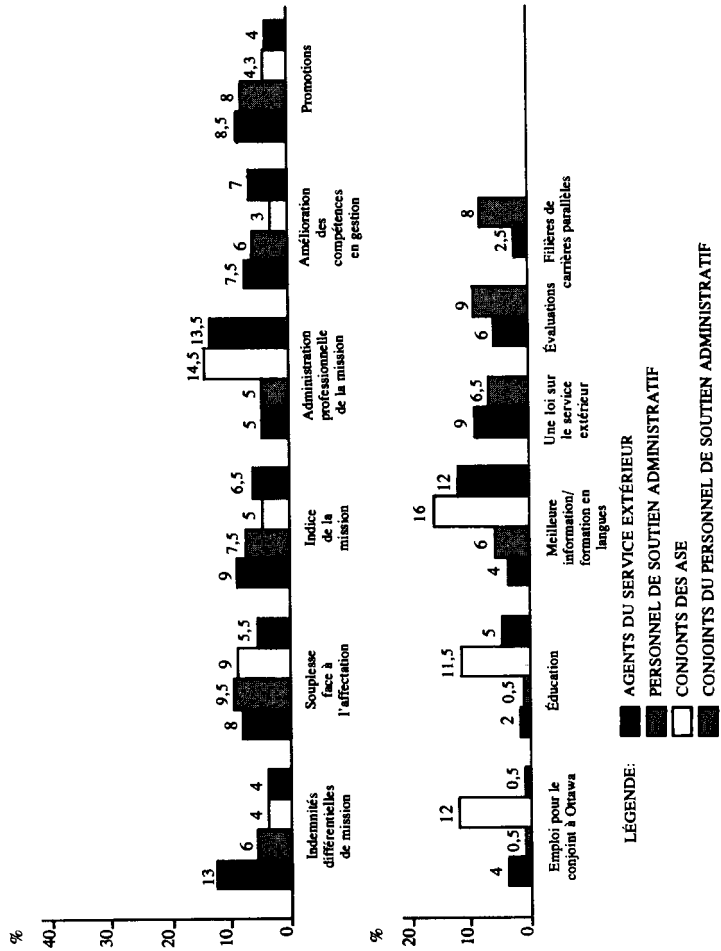
FEUILLES DÉTACHABLES
DOMAINES D'INSATISFACTION
 (pourcentage des répondants)





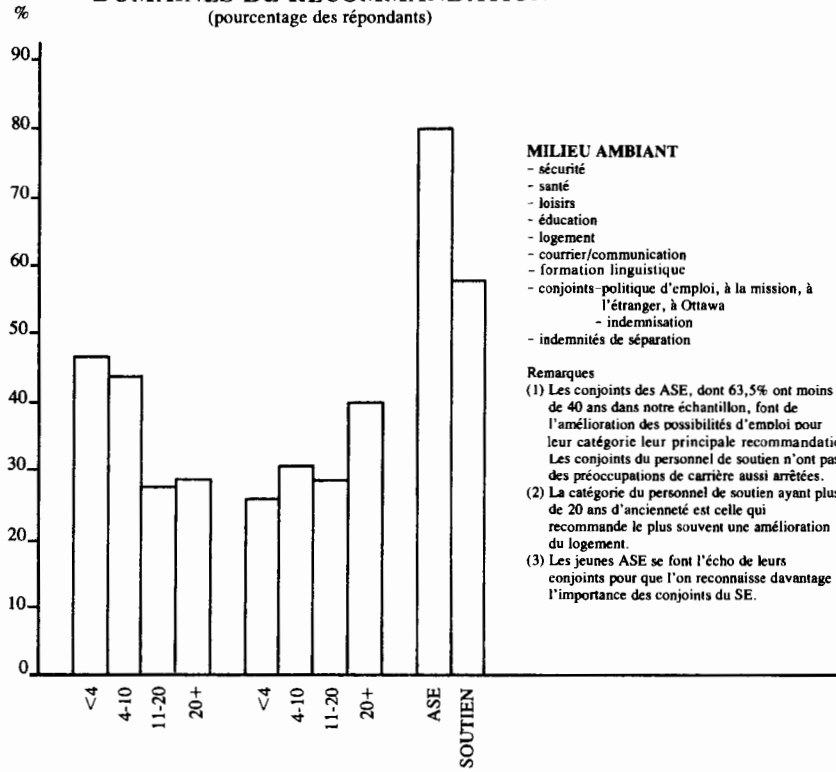
FEUILLES DÉTACHABLES
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
 (pourcentage des répondants)





**FEUILLES DÉTACHABLES
DOMAINES DE RECOMMANDATION**

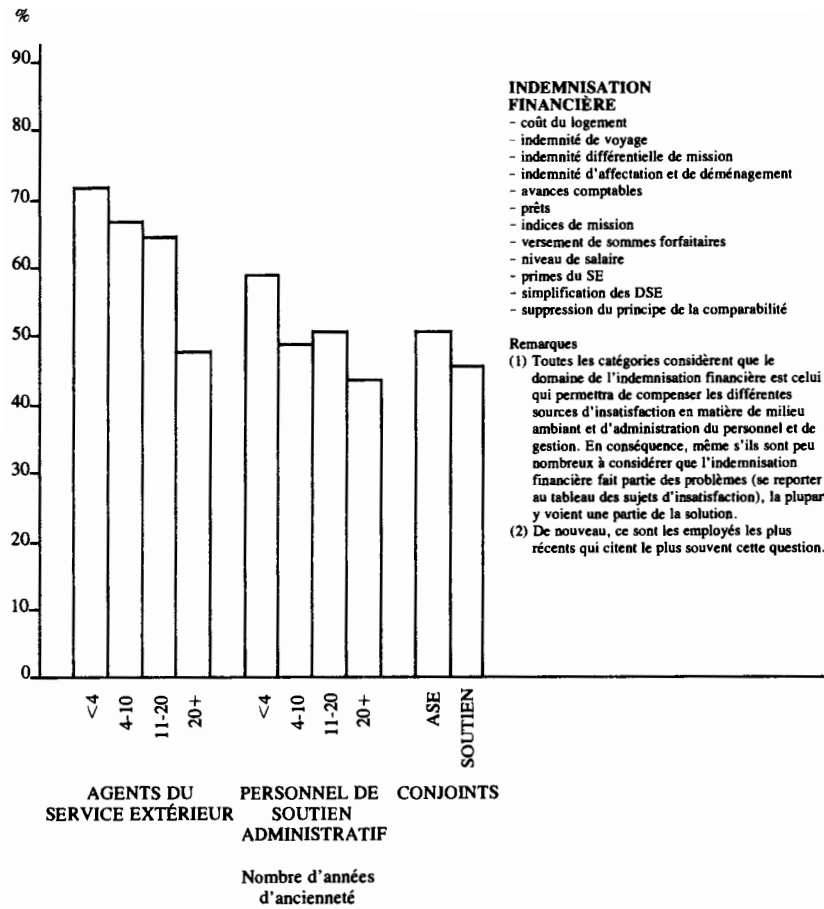
(pourcentage des répondants)



- MILIEU AMBIANT**
- sécurité
 - santé
 - loisirs
 - éducation
 - logement
 - courrier/communication
 - formation linguistique
 - conjoints-politique d'emploi, à la mission, à l'étranger, à Ottawa
 - indemnisation
 - indemnités de séparation

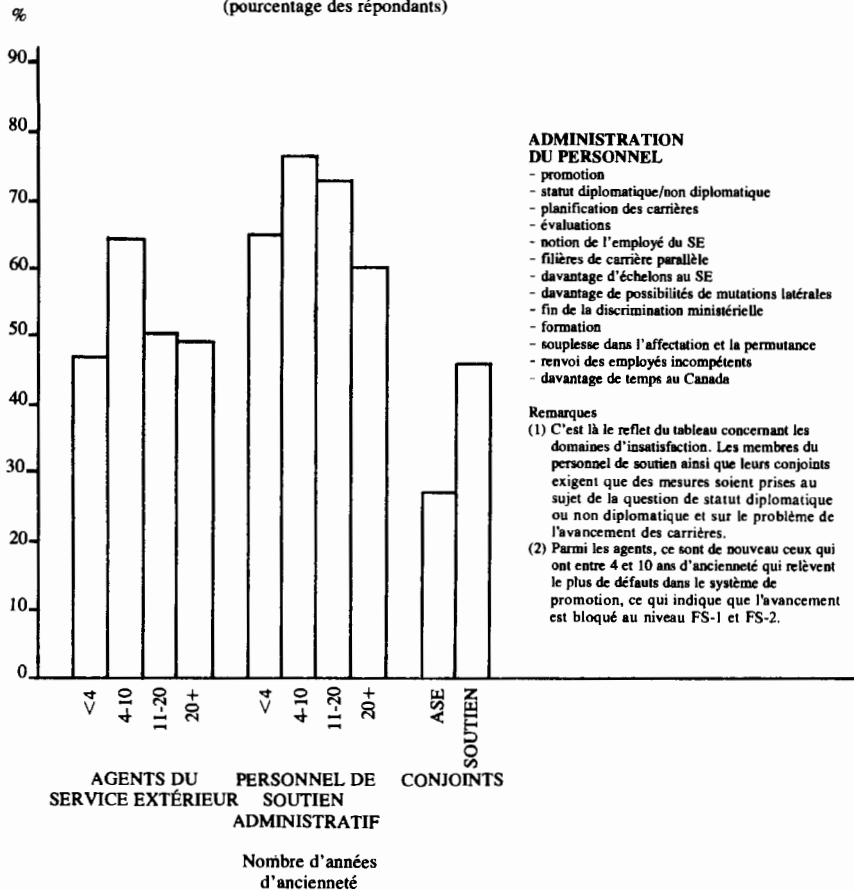
- Remarques**
- (1) Les conjoints des ASE, dont 63,5% ont moins de 40 ans dans notre échantillon, font de l'amélioration des possibilités d'emploi pour leur catégorie leur principale recommandation. Les conjoints du personnel de soutien n'ont pas des préoccupations de carrière aussi arrêtées.
 - (2) La catégorie du personnel de soutien ayant plus de 20 ans d'ancienneté est celle qui recommande le plus souvent une amélioration du logement.
 - (3) Les jeunes ASE se font l'écho de leurs conjoints pour que l'on reconnaisse davantage l'importance des conjoints du SE.

AGENTS DU SERVICE EXTÉRIEUR PERSONNEL DE SOUTIEN ADMINISTRATIF CONJOINTS
 Nombre d'années d'ancienneté



FEUILLES DÉTACHABLES DOMAINES DE RECOMMANDATION

(pourcentage des répondants)

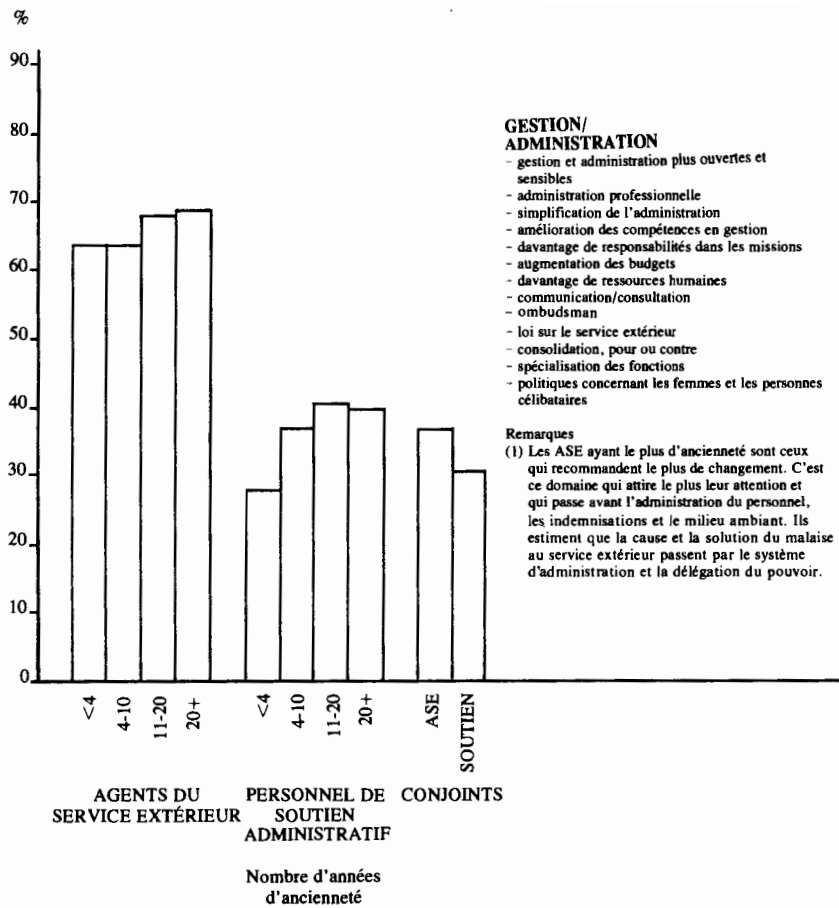


ADMINISTRATION DU PERSONNEL

- promotion
- statut diplomatique/non diplomatique
- planification des carrières
- évaluations
- notion de l'employé du SE
- filières de carrière parallèle
- davantage d'échelons au SE
- davantage de possibilités de mutations latérales
- fin de la discrimination ministérielle
- formation
- souplesse dans l'affectation et la permittance
- renvoi des employés incompetents
- davantage de temps au Canada

Remarques

- (1) C'est là le reflet du tableau concernant les domaines d'insatisfaction. Les membres du personnel de soutien ainsi que leurs conjoints exigent que des mesures soient prises au sujet de la question de statut diplomatique ou non diplomatique et sur le problème de l'avancement des carrières.
- (2) Parmi les agents, ce sont de nouveau ceux qui ont entre 4 et 10 ans d'ancienneté qui relèvent le plus de défauts dans le système de promotion, ce qui indique que l'avancement est bloqué au niveau FS-1 et FS-2.



Annexes

- **Bibliographie**
- **Mémoires présentés à la Commission**
- **Rencontres de la Commission**
- **Personnel et conseillers**

BIBLIOGRAPHIE

Livres

- Black, Joseph. *Foreign Policies in a World of Change*. New York, Harper and Row, 1963.
- Bothwell, John Drummond et English, John. *Canada Since 1945: Power, Politics and Provincialism*. Toronto, University of Toronto Press, 1981.
- Cadioux, Marcel. *Le diplomate canadien*. Montréal, Fides (Bibliothèque économique et sociale), 1962, 125 p.
- Clarkson, Stephen, éd. *An Independent Foreign Policy for Canada*. Toronto, McClelland & Stewart Ltd., 1968.
- Commonwealth Studies Center, Duke University. *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*. Durham, N.C., Duke University Press, 1960.
- Dobell, Peter. *Canada's Search for New Roles. Foreign Policy in the Trudeau Era*. Londres, Oxford University Press, 1972.
- Eayrs, James. *The Art of the Possible*. Toronto, University of Toronto Press, 1961.
- . *In Defence of Canada*. 4 vol. Toronto, University of Toronto Press, 1964, 1965, 1972, 1980.
- . *Diplomacy and its Discontents*. Toronto, University of Toronto Press, 1971.
- Farrell, R. Barry. *The Making of Canadian Foreign Policy*. Scarborough, Ont., Prentice-Hall of Canada Ltd., 1969.
- Glazebrook, G.P. de T. *A History of Canadian External Relations*. Toronto, Oxford University Press, 1950.
- Lord Gore-Booth, éd. *Satow's Guide to Diplomatic Practice*. 5^e éd. Londres, Longmans, 1979.
- Granatstein, J.L. *A Man of Influence: Norman A. Robertson and Canadian Statecraft*. Ottawa, Deneau Publishers & Co. Ltd., 1981.
- Gwyn, Richard. *The Northern Magus*. Toronto, McClelland & Stewart Ltd., 1968.
- Hawkins, Freda. *Canada and Immigration Public Policy and Public Concern*. Montréal et Londres, McGill-Queen's University Press, 1972.
- Herz, Martin F., éd. *Diplomacy, The Role of the Wife: A Symposium*. Washington, université Georgetown, 1981.
- Hill, O. Mary. *Canada's Salesman to the World, The Department of Trade and Commerce, 1892-1939*. Montréal et Londres, McGill-Queen's University Press, 1977.
- Hockin, Thomas, éd. *Apex of Power, The Prime Minister and Political Leadership in Canada*. Scarborough, Ont., Prentice-Hall of Canada Ltd. 1971.
- Hodgetts, J.E. *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*. Toronto, University of Toronto Press, 1976.
- Holmes, John. *The Better Part of Valour*. Toronto, McClelland & Stewart Ltd., 1970.
- . *Canada: A Middle-Aged Power*. Toronto, McClelland & Stewart Ltd., 1976.

- . *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order 1943–1957*. vol. 1. Toronto, University of Toronto Press, 1979.
- Keohane, Robert et Nye, Joseph. *Power and Interdependence, World Politics in Transition*. Boston et Toronto, Little, Brown and Co., 1977.
- Lyon, Peyton et Tomlin, Brian. *Canada as an International Actor*. Toronto, Macmillan Company of Canada Ltd., 1979.
- Moorhouse, Geoffrey. *The Diplomats: The Foreign Office Today*. Londres, Jonathan Cape Ltd., 1977.
- Nicolson, Harold. *Diplomatie*, Paris, Éd. Baconnière, 1948, 224 p.
- Nicolson, John. *The Evolution of Diplomatic Method*. Londres, Constable & Co. Ltd., 1954.
- Painchaud, Paul, éd. *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*. Montréal, Les presses de l'université du Québec, 1977.
- Pearson, Lester B. *Mike, The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson*. 3 vol. Toronto, University of Toronto Press, 1972, 1973, 1975.
- Plischke, Elmer, éd. *Modern Diplomacy: The Art and the Artisans*. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979.
- Porter, John. *The Vertical Mosaic*. Toronto, University of Toronto Press, 1965.
- Posgate, Dale et McRoberts, Kenneth. *Quebec: Social Change and Political Crisis*. Toronto, McClelland & Stewart Ltd., 1976.
- Ritchie, Charles. *The Siren Years, A Canadian Diplomat Abroad, 1937–1945*. Toronto, Macmillan of Canada, 1977.
- Skilling, H. Gordon. *Canadian Representation Abroad, From Agency to Embassy*. Toronto, Ryerson Press, 1945.
- Spanier, John. *American Foreign Policy Since World War II*. 7^e éd. New York, Praeger Publishers, Inc., 1977.
- Stewart, Walter. *Shrug: Trudeau in Power*. Toronto, New Press, 1971.
- Thordarson, Bruce. *Trudeau and Foreign Policy*. Toronto, Oxford University Press, 1972.
- Tomlin, Brian. *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*. Toronto, Methuen Publications, 1978.
- Thomson, Dale. *Canadian Foreign Policy*. Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1971.

Articles

- Bacchus, William. «Foreign Affairs Officials: Professionals Without Professions». *Public Administration Review* (novembre/décembre 1977).
- Brewster, Kingman. «Advice to a New Ambassador». *Newsweek* (le 4 mai 1981).
- Bundy, McGeorge. «The End of Either/Or». *Foreign Affairs*, 45 (janvier 1967).
- Clark, Gerald. «Coming of Age Abroad: The Changing Role of the Canadian Diplomat». *Chimo* (septembre 1980).
- Clarkson, Stephen. «Canada's Role in Long-Term World Perspective». *Behind the Headlines*, 28/3–4 (1969).
- Dionne, Jean-Yves. «La profession de diplomate». *Perspectives internationales* (hiver 1981).

- Dobell, W. M. «Interdepartmental Management in External Affairs». *Administration publique du Canada*, 21/1 (printemps 1978).
- Eayrs, James. «The Origins of Canada's Department of External Affairs». *Revue canadienne d'économie et de science politique*, 25 (1959).
- Holmes, John. «New Perspectives on Canadian Foreign Policy». *The World Today*, XXV (1969).
- Keenleyside, T.A. «Lament for a Foreign Service: The Decline of Canadian Idealism». *Revue d'études canadiennes* (1980–1981).
- . «Career Attitudes of Canadian Foreign Service Officers». *Administration publique du Canada*, 19/2 (1976).
- Kirton, John. «Foreign Policy Decision-Making in the Trudeau Government: Promise and Performance». *International Journal*, XXXIII/2 (1978).
- . «Canada and the United States: A More Distant Relationship». *Current History* (novembre 1980).
- Mathes, Libbie S. «Is the Foreign Service in Decline?» *Foreign Service Journal* (mai 1981).
- Maybee, Jack. «Foreign Service Consolidation». *Perspectives internationales* (juillet/août 1980).
- Page, Don et Munton, Don. «Canadian Images of the Cold War 1946–47». *International Journal*, XXXII/3 (1977).
- Pearson, L.B. «Forty Years On: Reflections on our Foreign Policy». *International Journal*, XXXII/3 (1977).
- Rosenbaum, Naomi. «An Effective Foreign Policy for Canadians». *Behind the Headlines*, XXXIII/5–6 (1969).
- Stairs, Denis. «Public Opinion and External Affairs: Reflections on the Domestication of Canadian Foreign Policy». *International Journal*, XXXIII/1 (1977–1978).
- Switzer, Robert E. «The Effect of Family Moves on Children». *Mental Hygiene*, 45/4 (1961).
- Von Riekhoff, Harold. «The Impact of Prime Minister Trudeau on Foreign Policy». *International Journal*, XXXIII/2 (1978).

Autres

- Andrew, Arthur. «Diplomacy: A Personal View». Communication préparée à l'intention du Colloque sur le rôle du service extérieur, Mont Ste-Marie, juillet 1981.
- Association de la communauté du service extérieur, comité de la mobilité de la famille. Documents choisis sur la mobilité et la famille dans le service extérieur canadien, Ottawa, 1980.
- Canada, ministère des Affaires extérieures. *Politique extérieure au service des Canadiens*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1980.
- . *Revue annuelle, 1979*. Ottawa, Approvisionnement et Services, 1980.
- . *The History of the Department of External Affairs*. (Ébauche.) Ottawa, août 1981.
- . *Le ministère des Affaires extérieures*, Ottawa, Division de l'information, ministère des Affaires extérieures, 1981 (document n° 81/17).

- . *Représentants du Canada à l'étranger, 1928-1980*. Ottawa, Approvisionnement et Services, 1981.
- Canada, Comité d'examen des services de promotion des exportations. *Un Canada plus fort à l'étranger*. Ottawa, Approvisionnement et Services, 1980.
- Canada, Cabinet du premier ministre. Communiqué de presse de la conférence du premier ministre. Ottawa, le 1^{er} janvier 1969.
- Canada. *L'administration fédérale du Canada*. Ottawa, Approvisionnement et Services, 1980.
- Canada, Bureau du Conseil privé. «Report on Personnel Management of the Foreign Service». Ottawa, le 22 août 1979 (inédit).
- Canada. Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. *Rapport final*. Ottawa, Approvisionnement et Services, 1979.
- Canada. Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement. *Rapport final*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1960.
- Canada, Royal Commission on the Operation of Civil Service Act and Related Legislation. *Report*. Ottawa, Queen's Printer, 1908.
- Canada, Task Force on the Consolidation of Personnel and Support Services Abroad (Pierce Task Force). «Preliminary Report». Ottawa, le 26 mars 1970 (inédit).
- Eayrs, James. «Notes for Remarks to the Colloquium on the Role of the Foreign Service». Communication préparée à l'intention du Colloque sur le rôle du service extérieur, Mont Ste-Marie, juillet 1981.
- English, John. «The Professional Diplomat in Canada». Document présenté lors d'une conférence sur le «professionnalisme», université de Western Ontario, mars 1981.
- Fortier, D'Iberville. «La révolution des communications. A-t-elle tué la diplomatie?». Allocution prononcée au XIV^e Congrès du Club des relations internationales de l'université de Montréal, Montréal, le 7 mars 1981.
- Great Britain, Central Policy Review Staff. *Review of Overseas Representation*. Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1977.
- Green, Howard. *Opinion canadienne sur les problèmes internationaux actuels*. Ottawa, Division de l'information, ministère des Affaires extérieures, 1960 (Déclarations et discours n° 60/11).
- Gotlieb, Allan, *La diplomatie canadienne dans les années quatre-vingts: leadership et service*. Ottawa, Division de l'information, ministère des Affaires extérieures. (Déclarations et discours n° 79/11).
- Heeney, A.D.P. et Merchant, Livingston, T. *Principes de collaboration entre le Canada et les États-Unis*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.
- McGill, Allan. «A Study of the Role of the Department of External Affairs in the Government of Canada». Ottawa, janvier 1976 (inédit).
- St-Laurent, Louis. *The Foundation of Canadian Policy in World Affairs*. Discours d'inauguration du Gray Foundation Lectureship à l'université de Toronto. Ottawa, Division de l'information, ministère des Affaires extérieures, 1947 (Déclarations et discours n° 47/2).

MÉMOIRES PRÉSENTÉS À LA COMMISSION

Membres du service extérieur

La liste qui suit renferme les noms des membres du service extérieur qui ont présenté des mémoires officiels à la Commission, soit à titre particulier, soit comme membres d'un groupe. Nous sommes reconnaissants envers tous ceux qui ont pris le temps de nous communiquer leur point de vue et nous nous excusons auprès de ceux que nous nous aurions pu oublier.

P.T. Abear	J.H. Chaplin	R. Elliott
C.J. Adams	C.T. Charland	C.G. England
B.M. Adamson	H. Childs	J.D. Fanning
A. Advokaat	D.L. Clark	J.P. Faulkner
L. Amissah	W.J. Collett	P. Fauteux
J. Arkelian	G.N. Comeau	I.C. Ferguson
D.J. Armstrong	C. Corbett	A. Ferland
S. Baillieu	C. Cordisco	A.J.C. Ferland
B.L. Barnett	M. Couture-Verville	M. Fine
P.E. Barton	E. Covill	B. Flack
J.Y. Beaulieu	F.J. Covill	E.H. Fleming
S. Beaulieu-Gingras	H.L. Cowan	C.R. Forrest
J.C. Beaulne	D. Cowley	d'I. Fortier
G. Béchar	P.W. Dabb	C.A. Foster
M. Béchar	R.C. da Costa	P.R. Fournier
R.P.J. Bélanger	A. Dann	E. Francœur
M.I. Bennett	B.J. Davis	D. Fraser
S.A. Bews-Wright	C.E.F. Davis	D.R.T. Fraser
D. Bickford	F.M. Dawson	J.M. Fraser
Y. Bissek	J.M. Dawson	N. Fraser
M.B. Blackwood	W.P. Dawson	P.D. Frazer
L. Blavatska	E.F. del Buey	L. Fréchette
G.H. Blouin	M-E. Déry	C.A. Freele
J.C. Bond	M. de Salaberry	R. Frenette
Y. Bonneau	J.A.G. Deschênes	J. Fried
L. Bourgault	F. Desilets	G. Friesen
M-A. Brault	C. Dessureault	J.L. Fry
M.C. Brock	G.M. Devlin	B. Fulford
J.R. Brocklebank	L.T. Dickenson	D.W. Fulford
C. Browne	C.I. Dickson	B.A. Gagosz
G. Bruneau	A.K. Dion	F. Galarneau
Z.W. Burianyk	J-Y. Dionne	J.D. Gardner
E.R.G. Butler	L.R. Douglas	C.A. Gauer
M.J. Button	P.G. Douglas	G.K. Geitzler
M. Cabrol	M.P. Duff	M. Gervais
R.A. Caldato	E.O. Duff	I. Giesebrecht
A.C. Cameron	S.J. Dumouchel	T. Gilles
S.F. Carlson	M. Dupuis	J.G. Giroux
J-P. Carrier	R.J. Edington	J.L. Gitterman
M. Carr-Ribeiro	R.B. Edmonds	B. Goldberg
L.J. Chapin	G. Elliott	D.N. Goresky
P.H. Chapin	J.A. Elliott	L-A. Grandbois

R.A. Grauer
T.D. Greenwood
V. Guébels
N. Haffey
P.L. Hahn
I.M. Hall
R.R. Halpin
E. Hancock
H. Hanna
A.P.P. Hardy
S. Hardy
L. Harman
R.E. Harris
S.G. Harris
G. Hazen
J.E. Hellman
K.G.J. Hentschel
D.E. Hobson
J.D. Holbrook
J. Holm
A.V. Howe
V.E. Howe
J.D. Hughes
W.D. Hutton
G.T. Jacoby
E.G. Jones
B.J.E. Jutzi
P.M. Jutzi
E.A.E. Kelm
M.F. Kergin
R.P. Kirby
N. Kirschberg
B.C. Kuhnke
E.J. Kuhnke
C. Labelle
F.J. Laberge
J-L. Laberge
M. Lahaie
M.W. Lambert
M. Landeryou
V.J. Lapierre
G.L. Latimer
E.J. Laughren
G. Laurin
M. Lavoie-Abate
A.S. Leahey
L.H. Leduc
R.W. Leduc
R.E. Legault
J. Legg
J.C. Legg
M. Lemay

M.C. Lemieux
M.G. Lemieux
M. Leroux
K.W. Lewis
W.G. Licari
P.A. Lilius
R.R.M. Logie
S.L. Logie
T.P. Lonergan
D.H. Maas
J. MacDowall
R.W. Mackay
J. MacNab
G.E. Madden
J.M. Maffet
Y. Margraff
E.J.A. Martel
N. Martel
P. Martin
W. Matchett
J. Matheson
R.W. Matheson
G. Mathieu
A.B. Mayer
F.M. McCallum
S.B. McDowall
B.A. McKean
K.D. McNamara
J.A. McNee
M. Mermansen
J.C. Metcalfe
C. Metrakos
R.M. Middleton
C.D. Miller
J. Milnes
A.M. Moreau
M-L. Morin
G. Morrison
P. Morrison
R.A. Nauman
R. Newton
N. Nicolaou
J.D. Noonan
V. Northgrave
R. Noyes Roberts
S.A. Nutting
T.M.G. O'Hara
C. Pelletier
C. Perreault
J. Perreault
J.M. Perreault
S.P. Perreault

A.C. Perron
R.W. Poetschke
A. Pollack
D.D. Pothecary
A. Potvin
A. Power
J.G. Price
D. Rasmussen
K. Reich
D. Rémillard-Lalande
R.J.P. Renaud
H. Rickman
M.M. Riley
S. Roger
A. Rogers
C.F. Rogers
P.J. Roué
R. Rousseau
W.N. Russell
R.G. Sandor
G.P. Scott
J.P. Shannon
J.R. Sharpe
J.A. Sims
C.J.R. Sirois
I. Skuja
D.A. Smith
A. Smoothy
J.E.S. Sparks
R.P.A. Stainforth
J.F. Stansfield
W.O. Staples
M.S. Stegeman
D.D. Steidle
C. Swords
R.M. Tait
L.-P. Tardif
R.J. Taylor
M. Turcotte
J.F. Templeman
R. Thibault
E.M. Thibert
R.B. Thornton
J.Y. Tremblay
L. Tremblay
J.Y. Tremblay
L. Tremblay
M.M.L. Trottier-Johnson
F.J. Tufts
M.A. van der Starren
P.A. van Brakel
G.M. Vasquez

S.J. Veck	D.A. Washbrook	D. Whiteside
A. Versteegh	B.K. Watson	A.R. Wright
J.A. Versteegh	J. Watson	D.S. Wrightt
R.J. Verville	D.C. Webb	R.J. Yelle
R.A. Vineberg	P.S. Webster	R.D. Yerrell
J.V. Visutskie	W.M. Weynerows	J.M.A. Zawisza
K. Wakeham	M.H. White	J.M. Zinni
	G.E. Whitehead	

Les mémoires présentés par des groupes

Atlanta, Conjoints
 Bonn, Conjoints du personnel de soutien des administrations
 Bonn, Personnel de communication
 Bonn, Agent FS-1 et FS-2
 Bonn, Conjoints des agents
 Bonn, Secrétaires
 Bonn, Agents affectés à titre exceptionnel
 Bonn, Groupe de travail des parents
 Bridgetown, Employés et conjoints
 Bruxelles, Conjoints du personnel de soutien administratif
 Bruxelles, Gardiens
 Bucharest, Personnel de soutien administratif
 Bucharest, Agents
 Bucharest, Conjoints
 Le Caire, Membres de l'APASE et de l'ACFP
 Le Caire, Conjoints
 Genève, Secrétaires
 Genève, Conjoints
 La Havane, Conjoints
 Djakarta, Secrétaires
 Londres, Commis
 Londres, Personnel de communication
 Londres, Secrétaires
 Londres, Agents affectés à titre exceptionnel
 Londres, Techniciens
 Madrid, Personnel de l'ambassade
 Moscou, Personnel du ministère de la Défense nationale
 Moscou, Personnel de soutien administratif
 Moscou, Personnel de soutien administratif
 Moscou, Conjoints des agents
 Moscou, Secrétaires
 Moscou, Agents ne faisant pas partie de l'administration
 Nairobi, Conjoints des agents
 Nairobi, Agents principaux
 New Delhi, Personnel de soutien administratif
 New Delhi, Agents d'EIC

New Delhi, Comité de révision du rapport de mission
Ottawa, Agents du service extérieur
Ottawa, Employées féminins du service extérieur
Ottawa, Délégués commerciaux ne faisant pas partie de l'administration
Ottawa, Secrétaires
Ottawa, Secrétaires
Ottawa, Secrétaires
Paris, Personnel de soutien administratif
Paris, Employés
Paris, Secrétaires
Paris, Conjointes
Paris, OCDE, Agents et personnel de soutien administratif
Port-au-Prince, Employés et conjointes
Port-au-Prince, Conjointes
Rome, Conjointes
Strasbourg, Personnel du consulat général
Sydney, Agents
Tokyo, Agents
Vienne, Conjointes
Varsovie, Personnel de soutien administratif
Varsovie, Agents
Varsovie, Conjointes

Les ministères, les organismes et les associations

Les organisations qui suivent ont fait part de leur point de vue à la Commission, soit par un mémoire officiel, soit autrement.

Affaires extérieures Canada
Agence canadienne de développement international
Agence d'examen de l'investissement étranger
Agriculture Canada
Alberta, ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales
Alliance de la fonction publique du Canada
Approvisionnement et services Canada
Association canadienne d'exportations
Association de la Communauté du service extérieur
Association professionnelle des agents du service extérieur
Banque du Canada
Conseil des arts du Canada
Commission canadienne du blé
Commission mixte internationale
Communications Canada
Communicateurs du service extérieur
Corporation commerciale canadienne
Défense nationale
Emploi et Immigration Canada
Énergie atomique du Canada Ltée
Environnement Canada

Fédération canadienne des enseignants
Finances Canada
Industrie et Commerce
Justice Canada
Office national de l'énergie
Office national du film
Ontario, Ministère des affaires intergouvernementales
Pêches et Océans
Québec, ministère des Affaires intergouvernementales
Revenu Canada
Santé et Bien-être social Canada
Statistique Canada
Terre-Neuve et Labrador, Secrétariat pour les affaires intergouvernementales
Territoires du Nord-Ouest, Gouvernement des
Travail Canada

Les mémoires du public

A.J. Andrew
J. Besso
C.L. Brown-John
J.H. Carnie
D.H. Clemons
D.M. Goltman
L.C. Green
C. Hughes
C.M. Lewis
R.R. Nash
F. Palmer
J.R. Pickering
R.G. Smith
J.E. Stevenson
P. Trueman

LES RENCONTRES DE LA COMMISSION

Ottawa/Hull

Le Commissaire et (ou) les membres de son personnel ont rencontré les personnes suivantes, soit individuellement, soit en groupe, entre le 2 septembre 1980 et le 9 octobre 1981:

- A. Amyot, Comité de sécurité, Association de la Communauté du service extérieur (ACSE)
- M.T. Arnold, ancien conjoint du service extérieur
- J. Asselin, Directeur général, Bureau des services consulaires, ministère des Affaires extérieures (MAE)
- J.S. Baker, Acres International Limited, Association canadienne de l'exportation (ACE)
- Le Dr P.G. Banister, Pédiatre conseil, cabinet du sous-ministre adjoint, Santé et Bien-être social Canada (SBSC)
- W.H. Barton, Conseiller spécial du Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures
- C. Bassett, Directeur général, Direction du personnel et de l'administration, Agence canadienne de développement international (ACDI)
- W.E. Bauer, Ambassadeur du Canada en Corée
- M.A. Beauchemin, Directeur, Division des opérations du personnel, MAE, et conseiller spécial du Sous-secrétaire à la condition féminine
- M. Beaudry-Somcynski, Comité sur les conjoints qui travaillent, ACSE
- J.A. Beesley, Ambassadeur auprès de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer
- Dr. J. Besso
- E.J. Bergbusch, Directeur, Division des Affaires africaines, MAE
- J. Bergbusch, Comité de l'éducation, ACSE
- J.P. Bell, Directeur du personnel, Service des délégués commerciaux (SDC)
- J.B. Bissett, Directeur général, Bureau des Affaires de l'Immigration, MAE
- G.D. Bissonnette, Secrétariat d'État
- Le Dr L.M. Black, Sous-ministre adjoint, Direction générale des services médicaux, SBSC
- D. Bresnahan, Directeur général, Bureau des finances et des services de gestion, MAE
- Le Dr H.B. Brett, Directeur régional, Siège social des régions d'outremer, SBSC
- B. Brodie, Chef de la Division de l'administration du personnel, Direction extérieure, Emploi et Immigration Canada (EIC)
- D. Brown, Bureau du Conseil privé (BCP)
- K.C. Brown, Président, Comité consultatif sur le statut des réfugiés, EIC
- R. Brown, Président, ACSE
- C.L. Brown-John, Professeur, Département des sciences politiques, université Windsor
- C. Browne, MAE
- V. Bryce, Comité de la santé, ACSE
- E.M. Burgess, MAE

T.M. Burns, Président, MAE
 J. Cameron, MAE
 J.J. Carson, Doyen, Faculté de l'administration, université d'Ottawa
 M.Y. Catley-Carlson, Président intérimaire, ACDI
 M. Chandler, Coordonnateur de la Commission royale, ACSE
 L. Chapin, Comité d'éducation, ACSE
 L. Clark, Ancien président, Association professionnelle des agents du service extérieur (APASE)
 S. Cloutier, Président et administrateur en chef, Société pour l'expansion des exportations
 M. Collette, Comité des conjoints qui travaillent, ACSE
 C. Corning, Comité d'éducation, ACSE
 L. Couillard-Grenier, Comité des conjoints qui travaillent, ACSE
 P.J. Cousineau, Directeur régional adjoint (Finance et Administration), Siège social des régions d'outremer, SBSC
 B. Cox, Comité des pensions, ACSE
 J. Crean, Président du Comité directeur, Institut canadien des Affaires internationales
 C. Dan, Agent de service, Secteur national, Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC)
 W.T. Delworth, Sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures (Affaires de l'Asie et du Pacifique)
 M. de Salaberry, MAE
 D.J. Desjardins, Directeur intérimaire, Division des prix, Statistique Canada (SC)
 B.J. Dexter, Haut commissaire en Australie
 P.C. Dobell, Directeur, Centre parlementaire des Affaires du commerce extérieur
 L. Douglas, Comité des conjoints qui travaillent, AFPC
 F.R. Drummie, Sous-secrétaire (Direction de la politique du personnel), Secrétariat du Conseil du Trésor
 M. Eason, MAE
 D.R. Edmison, Canadian Refractories, ACE
 J. Edwards, Commissaire, Commission de la Fonction publique du Canada (CFPC)
 A.T. Eyton, Directeur général, SDC
 M. Ferland, Vérificateur général adjoint du Canada
 C.F. Fincham, ACE
 P.N. Fodor, Electrovert Limited, ACE
 R. Fowler, Secrétaire adjoint auprès du cabinet (Politique extérieure et de défense), BCP
 L. Fucil, Secrétaire exécutif, Secteur national, AFPC
 J. Gagnon, Vice-président directeur principal, Alcan, et président de l'Association des manufacturiers canadiens
 E. Gallant, Président, Commission de la Fonction publique du Canada
 G.W. German, Ventes Noranda, ACE
 J. Gould, Comité de l'éducation, ACSE
 R. Goulet, ACE

R.V. Gorham, Sous-secrétaire adjoint aux Affaires extérieures (Amérique latine et Caraïbes)

A.E. Gotlieb, Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures

J. Hage, Comité des conjoints qui travaillent, ACSE

L. Harman

D. Haynal, Comité de l'éducation, ACSE

B. Heatherington, Comité de la santé, ACSE

J. Hentschel, EIC

D. Hilton, Conseiller politique spécial, Secrétariat de planification interministérielle et Comité de préparation, MAE

P. Hooper, Comité de la sécurité, ACSE

V. Hynes, Comité de l'éducation, ACSE

J. James, Registraire adjoint à la citoyenneté, Secrétariat d'État

P. Jewett, député

R. Johnstone, Sous-ministre de l'Industrie et du Commerce (I&C)

M. Karsgaard, Comité sur le rôle des conjoints, ACSE

A. Knox, Comité sur les conjoints qui travaillent, ACSE

A. Kroeger, Sous-ministre des transports

M. Landeryou, MAE

Le D^r J. Larivière, Directeur régional adjoint, Siège social des régions d'outre-mer, SBSC

D. Larkin, Directeur national des pays autres que le Canada, AFPC

J.P. Lefebvre, Sous-secrétaire d'État adjoint

J.H. Legault, Conseiller juridique et Directeur général, Bureau du conseiller juridique, MAE

M. Leroux, MAE

J. Lizé, MAE

C. Lloyd, Comité sur l'éducation, ACSE

J.D. Love, Sous-ministre/Président, EIC

L'honorable E. Lumley, C.P., Député, Ministère d'État au Commerce

Le professeur P.V. Lyon, School of International Affairs, université Carleton

A. Luxton, MAE

B.J. Lynch, Directeur général par intérim des statistiques économiques, SC

L'honorable M. MacGuigan, C.P., député, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

T. McLaine, conjoint du service extérieur

B.R. Machum, Spar Aerospace Limited, ACE

K. MacLellan, Bureau de l'évaluation et des vérifications internes, MAE

J. MacNaught, Président du Sous-comité sur les directives du service extérieur, Conseil national mixte

J.M. Maffett, EIC

C.J. Marshall, Directeur général, Bureau de l'information, MAE

M. Massé, Président, ACDI

K. McCallion, Président, APASE

L. McCardle, Comité sur les pensions, ACSE

W. McWhinney, Vice-président principal, ACDI

J.L. Manion, Secrétaire du Conseil du Trésor de M. Marchand, Sous-secrétaire d'État associé aux Affaires extérieures

D.N. Mason, Conseiller, ambassade des États-Unis
 W. Matchett, MAE
 J.M. Métivier, Directeur, Division des institutions financières, Direction des programmes multilatéraux, ACDI
 J.R. Midwinter, Inspecteur général des opérations extérieures
 D. Miller, Directeur général, Bureau du personnel, MAE
 D. Molgat, Sous-secrétaire d'État suppléant aux Affaires extérieures
 J. Molgat, Comité sur le rôle des conjoints, ACSE
 J. D. Moore, ACE
 A. Morgan, Chef, Section de la politique et de la planification, Direction de la gestion du personnel, MAE
 H.R. Morgan, Directeur, Direction des contrats et de la gestion financière, MAE
 R.D. Morgan, Montreal Engineering Co. Ltd., ACE
 T. Olahan, ambassade du Canada à Brasilia
 G.F. Osbaldeston, Secrétaire, ministère d'État au développement économique
 L.J. O'Toole, Secrétaire adjoint, Secrétariat du Conseil du Trésor
 M. Parry, MAE
 L. Pearson, Ancien président, ACSE
 D. Peel, Comité sur la sécurité, ACSE
 N. Pelletier, Comité sur l'éducation, ACSE
 P.M. Pitfield, Greffier du Conseil privé et Secrétaire du Cabinet
 R.K. Plowman, Directeur général, Bureau des biens, MAE
 A. Polman, Comité sur la sécurité, ACSE
 A. Power, MAE
 E.A. Price, Canpotex Ltd., ACE
 J.W. Quinn, Secrétaire adjoint (Gestion du personnel en général), Secrétariat du Conseil du Trésor
 R.L. Richardson
 L'honorable J. Roberts, C.P., député, ministre de l'Environnement et ministre d'État à la Science et à la Technologie
 G. Robertson
 H.B. Robinson, Conseiller spécial du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures
 H.G. Rogers, Contrôleur général du Canada
 E.R. Rowe, Sous-vérificateur général du Canada
 J. Ruddock, Comité sur la sécurité, ACSE
 O. Ryan, Comité sur l'éducation, ACSE
 C. Scott, Comité sur la santé, ACSE
 J.B. Seaborn, Sous-ministre de l'environnement
 G.W. Seymour, Directeur, Relations de travail et rémunération, MAE
 M. Seymour, Comité sur le rôle des conjoints, ACSE
 M. Shearer, MAE
 M. Shensstone, Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures (Affaires d'Afrique et du Moyen-Orient)
 M. Sigurdson, Comité sur l'éducation, ACSE
 G.S. Simpson, Chef de section, Section des indices sur les indemnités du gouvernement, SC
 W.E. Sinclair, Conseiller, mission canadienne, Hong Kong

C. Sirois, mission permanente du Canada auprès du Bureau des Nations Unies à Genève et de la Conférence du Comité sur les armements
 B. Smith, Comité sur la santé, ACSE
 Le D^r D. Smith, haute commission du Canada, Port-of-Spain
 G.S. Smith, Secrétaire associé du cabinet
 J. Smith, Comité sur les conjoints qui travaillent, ACSE
 R.C.G. Smith, Ancien membre du service extérieur
 J. Starnes, Ancien membre du service extérieur
 G.E. Steele, Président, Association canadienne des radiodiffuseurs
 B.C. Steers, Sous-ministre adjoint, Service des délégués commerciaux et commercialisation internationale, I&C
 G.H. Stewart, Directeur, Affaires de l'immigration dans les missions
 A. Szlczak, Commissaire, CFPC
 D. Thibault, Comité sur l'éducation, ACSE
 P. Thompson, ACDI
 B. Treleaven, Comité sur le rôle des conjoints, ACSE
 V.G. Turner, Secrétaire général, Secrétariat interministériel, Comité des sous-ministres sur la politique extérieur et de défense
 D. van Beselaere, Secrétaire à la correspondance, ACSE
 L'honorable G.C. van Roggen, Président, Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères
 K. Wakeham, MAE
 H. Wall, Comité sur l'éducation, ACSE
 W.K. Wardroper, Directeur général, Bureau des communications et des services généraux, MAE
 A. Weekes, Comité sur l'éducation, ACSE
 M. Williams, Directeur, Division de la planification et du perfectionnement du personnel, ACDI
 J.A.M. Wilson, Canadian General Electric Limited, ACE
 R.G. Woolham, Directeur (Finance et Administration), SDC
 S. Yendall, Comité sur les conjoints qui travaillent, ACSE
 R.D. Yerrell, MAE
 R.J. Young, Commissaire, Commission de la Fonction publique en Australie
 P. Ziska, MAE

À l'extérieur d'Ottawa/Hull

À l'extérieur de la région de la capitale nationale, le commissaire et (ou) les membres de son personnel ont rencontré les personnes et les groupes suivants:

Amsterdam	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas
Bangkok	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Bonn	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Bruxelles	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants du ministère belge des Affaires étrangères — Administrateurs principaux des missions canadiennes
Bucarest	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Buenos Aires	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur

Le Caire	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Membres des missions diplomatiques d'autres pays
Copenhague	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants du ministère des Affaires étrangères du Danemark
Dacca	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Delhi	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Genève	— Son Excellence l'Ambassadeur Engblom, Chef de la Commission d'enquête sur les services diplomatiques et consulaires de Suède — Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Georgetown	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Guatemala	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
La Havane	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Hong Kong	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants de la communauté canadienne du service extérieur à Seoul, en Australie et en Nouvelle-Zélande
Jeddah	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Kingston	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants de la communauté canadienne du service extérieur à Bridgetown et Port-au-Prince
Kinshasa	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants de la communauté canadienne du service extérieur à Salisbury
Lagos	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Lima	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Londres	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Administrateurs principaux du Haut Commissariat — Agents du Bureau du service extérieur et du Commonwealth
Madrid	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Manille	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Mexico	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Mont Ste-Marie	— Colloque sur le rôle du service extérieur
Moscou	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Nairobi	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
New York	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Oslo	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants du ministère des Affaires étrangères de la Norvège
Paris	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants de la communauté canadienne du service extérieur à Strasbourg, Bordeaux et Marseilles — Représentants du ministère français des Affaires étrangères
Pékin	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Port of Spain	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Rio de Janiero	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Rome	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
San Jose	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Santiago	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur
Singapour	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants de la communauté canadienne du service extérieur à Kuala Lumpur et Djakarta
Stockholm	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants du ministère des Affaires étrangères de Suède
Tel Aviv	— Membres de la communauté canadienne du service extérieur — Représentants du ministère des Affaires étrangères d'Israël

- Tokyo — Membres de la communauté canadienne du service extérieur
 — Représentants du ministère des Affaires étrangères du Japon
- Vancouver — Chefs de mission dans la région du Pacifique
- | | |
|---------------|-----------------|
| R. Anderson | J.R. Francis |
| J.A. Beesley | M. Gauvin |
| L.M. Berry | I. Johnson |
| F. Bild | A.R. Menzies |
| E.L. Bobinski | W.H. Montgomery |
| D.H. Burney | B.I. Rankin |
| T. Delworth | W. Warden |
- Vienne — T. Copithorne, Groupe d'étude sur la mobilité de l'Association de la Communauté du service extérieur
- Varsovie — Membres de la communauté canadienne du service extérieur
- Washington — Conjoints canadiens du service extérieur
 — L. Dorman et P. Ryan, American Association of Foreign Service Women
 — N. Fraser, Conjoint canadien du service extérieur
 — J. Lloyd, Directeur fondateur, Bureau de liaison des familles
- Washington — Membres de la communauté canadienne du service extérieur
 — Service de santé mentale, Département d'État
 — Responsables du Bureau de liaison des familles
 — Responsables du Département d'État des États-Unis
 — F. Silberstein, Directeur, Centre d'information sur l'étranger, Institut du service extérieur
 — B.H. Read, Sous-secrétaire d'État, Administration

LE PERSONNEL DE LA COMMISSION

Secrétaire exécutif

J.G. Valiquette

Conseillers principaux

D.J. Kealey
M.-C. Lemieux
E.A. Robillard
D.M. Stockwell

Conseillers

L.J. Andras
M.R. Morin
W.M. Porterfield
D.J. Ryan
B.J. Stewart
C.M. Tovee

Personnel

D.H. Attfield	Secrétaire	R.J. Kinley	Chercheur
B.C. Brett	Chercheur	T.J. Ladouceur	Chercheur
H.S. Butler	Agent d'administration (1 ^{er} juillet 1981)	J.-G. Lafrance	Messager
R.E. Carrière	Agent d'administration (septembre 1980- 1 ^{er} juillet 1981)	P.J. Lemieux	Coordonnateur du rapport
L.M. Champagne	Secrétaire	L. Makhoul	Opératrice de machine de traitement de texte
L.J. Cronk	Secrétaire	G.A. Molloy	Chercheur
D.C. Dixon	Secrétaire	S.L. Olson	Secrétaire
D. Hartling	Chercheur	K.D. O'Shea	Chercheur
P.S. Hunt	Chercheur	S.T. O'Shea	Chercheur
D.J. Johnson	Secrétaire	B.J. Roeske	Chercheur
		M.J. St-Pierre	Chercheur
		T.K.P. Toten	Chercheur
		A.L. Yensen	Secrétaire

Traducteurs

A. Chagnon
P. Chagnon
L. Gouadec
J. Groulx
G. Mirabeau

Experts-conseils

S. Baer
R.L. Heasman
K.J. Randle
L. Reynolds
B.D. Rubin
O. Sweeney

