



CANADA

D. pt. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

NON CLASSIFIÉ

SEP 2 1994

OTTAWA, le 28 juillet 1994

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

CIRCULAIRE ADMINISTRATIVE

UNCLASSIFIED

OTTAWA, July 28, 1994

CIRCULAR DOCUMENT

Admin. No. 11/94 (MCBA)

N° 11/94 (MCBA)

Study on Small Mission Procedures

Please find attached for your information the report entitled *Study on Small Mission Procedures* which has been approved by the Program Management Board.

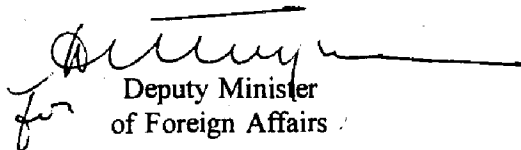
2. This circular document expires on December 31, 1994.

Examen des procédures s'appliquant aux petites missions

Veillez trouver ci-joint à titre d'information le rapport intitulé *Examen des procédures s'appliquant aux petites missions* qui a été approuvé par le Conseil de gestion des programmes.

2. La présente circulaire expire le 31 décembre 1994.

Le sous-ministre des
Affaires étrangères


Deputy Minister
of Foreign Affairs

FOR INFORMATION

Deputy Ministers
Assistant Deputy Ministers
Directors General
Directors
Heads of Mission

À TITRE D'INFORMATION

Sous-ministres
Sous-ministres adjoints
Directeurs généraux
Directeurs
Chefs de mission

STUDY ON SMALL MISSION PROCEDURES

Mandate

To review existing administrative procedures for missions abroad, with a particular emphasis on small missions (see definitions in Annex A) and to make recommendations that will result in an easing of their administrative burden.

Objectives:

1. To eliminate unnecessary and outdated procedures;
2. to simplify procedures that cannot be eliminated and/or reduce their frequency;
3. to identify where to carry out procedures that cannot be eliminated;
4. to improve the quality of administrative support at small missions;

Principles:

1. Allow program officers to do program work rather than administrative tasks;
2. reduce administrative tasks to increase the cost effectiveness of resources deployed abroad;
3. maintain administrative tasks that are essential to sound corporate management;
4. ensure that recommendations do not simply result in the transfer of workload from one responsibility centre to another;
5. improve the quality of administrative support through greater reliance on expertise at larger missions;

REPORTING REQUIREMENTS

Budget reductions and downsizing have led to the creation of small missions which in many cases are managed by a few Canadians and without a Canada-based administrative officer. The administrative workload imposed on these small missions is often the same as for large missions. As a result, program managers at small missions often spend more time preparing reports for Headquarters than delivering the program (trade or otherwise) for which their mission was established.

One of the objectives of the study was to reduce the number of reports required from small missions by either eliminating some of them, simplifying those which cannot be eliminated or by reducing their frequency. The review of the 120 reports listed in the Mission Diary led to a recommendation that 25 of those reports no longer be required from small missions (12 of the 25 reports are to be eliminated for larger missions as well). It is also recommended that 8 additional reports be produced less frequently,

that 25 others be simplified¹ and that 7 reports be transferred to a larger mission (Hub) subject to the decision of the geographic branches concerned. The list of the reports affected by these recommendations is contained in Annex B.

THE HUB AND SPOKE CONCEPT

The study also revealed that in many cases small missions would deliver their program(s) more effectively if their financial functions could be handled by a larger mission which is generally equipped with administrative resources and technology capable of handling for example large amounts of financial transactions. The adoption of a Hub and Spoke concept² in the area of financial management is expected to improve the quality of administrative processes. Financial responsibilities should only be transferred to a "Hub" if the Hub is equipped to handle the increased workload. In some cases, a Spoke's financial tasks could easily be devolved to a Hub while in others these tasks should remain with that Spoke. This will depend, among other things, on the size of the small mission (whether for example it has a MAO or not), its proximity to the Hub, the quality of the communication system which links it to the Hub as well as the efficiency of the banking system.

In cases where the Hub and Spoke concept can be applied, the Hub would become responsible for cash management including processing and replenishing the Spoke's standing and travel advances, monitoring ENs, processing telegraphic input data (TIDs), entering data into FINEX (if FINEX has been implemented) and providing financial reports to the Spoke. Under this system, the Hub could also make large or sequential payments on behalf of the Spoke, such as rent, utilities, salaries, CIDA disbursements etc.

Signing authority under section 34 of the FAA would be delegated to LES staff with an enhanced reliability check while section 33 would be delegated to the CB officer at the Spoke in order to facilitate the signing of documents in either location.³ The Spoke would retain the responsibility for budget formulation and financial forecasting.

The MAO and the HOM at the Hub mission should be evaluated based on the level of support provided to the Spoke. Auditor's evaluations would also take these factors into consideration when performing a mission audit at the Hub however the number of audits performed at small missions should be reduced.

¹ The most prominent changes proposed in this area include reducing the number of markers required to complete the annual LES compensation survey from 7 to 4 markers, simplifying the LES appraisal reports, reducing the frequency of the hardship rating reports, the meal rate surveys and financial forecasts.

² Although this concept has already been applied in some areas on an ad hoc basis, it has never been formalized and official procedures have never been developed.

³ Under the current system, a Canada-based officer at a small mission is required to sign under section 34 while section 33 has to be signed by another Canada-based officer in another mission.

SECURITY

The study has also found that there was a direct relation between the administrative workload of Canada-based officers at a mission and the security requirements of that mission, both procedural and physical. Geographic Branch ADM's must therefore be made aware of the impact that the processing and storage of classified information will have on Canada-Based program staff, when new missions are opened or existing ones are downsized. It is probable that in many cases, the mandate of the mission is such that there may not be a requirement for a sensitive area and a secure zone within the Chancery. The need for special security shells, doors and walls and security related equipment should therefore be based upon "Programme needs" and a Threat and Risk Assessment. By not having a sensitive area or secure zone, this would enable LES selected by Heads of Mission with an enhanced reliability check(ERC) to work in the chancery even in the absence of Canada-based staff. This would also mean that a wide array of security related reports would no longer be required. To the extent that specified missions could operate without communications above the level of **PROTECTED**, this would mean considerable savings for the Department.

In addition to ensuring that a sound assessment of the secure communication needs of small missions being established is done, a thorough review of the secure communication requirements of existing small missions needs to be conducted by ISS and the geographic branches concerned in order to keep to a minimum the secure communication equipment and the related infrastructure that serve to protect the equipment.

Since all recommended security measures must be based upon a Threat and Risk Assessment, it is important that Heads of Mission be sensitized to the implications of its content as this will determine whether the Head of Mission is prepared to accept the residual risk to his and her programmes in exchange for the cost savings involved in reduced security. It is the responsibility of ISS to ensure that Heads of Mission and Assistant Deputy Ministers are sensitized to the costs and responsibilities associated with the installation of security related infrastructure as more small missions are being created.

Heads of Missions can now grant LES with enhanced reliability checks (ERC) the right to open and close the chancery. Although this latitude is now reflected in the new Manual of Security Instructions, all missions concerned should be informed so they can take the appropriate steps to obtain ERCs for selected LES.

Another way to alleviate the burden of small missions is by ensuring that Regional Security Officers (RSO's) take a more active role in helping small missions in the preparation of the personal safety contingency planning and local standing security orders. For example, when a small mission is established, the RSO should travel to that mission within the first three to six months in order to assist with the preparation of those documents. Also, efforts should continue to be made to ensure that all small missions are part of the American or British contingency plan.

Finally, Security Managers should assume a formal regional role by assisting small missions in carrying out their security related duties, where the small mission has a high security threat. This would include changing Chancery combinations on an annual basis, assessing local security companies, ensuring that staff quarters meet security standards and conducting ERC follow-up enquiries. With the expansion of the role of the Military Security Guards, Hub missions may require supplementary funds to cover the travel expenses of the military security guards.

COMMUNICATIONS

There are currently no plans to adopt standard SIGNET at a number of small missions with 10 to 20 users as the cost per user of providing this service is considered as being too high. Reduced versions are being contemplated using alternative technology. No detailed plans have yet been made for small missions with fewer than 10 users; current SIGNET funding extends only to the provision of a single on-line PC (plus backup) with dial-in connection to SIGNET.

Since it is important that small missions with fewer than 10 users be given the tools required to reduce their workload, MSD should come up with a plan outlining alternative solutions which should be thoroughly discussed with Geographic AMAs who have already prepared a detailed list of requirements for each small mission within their Branch.

MSD should provide Geographic Branches with precise information on the difference in costs between partial SIGNET and full SIGNET. This will allow them to establish priorities and in some cases they may try to identify means of funding the difference as it is imperative that some of the small missions be equipped with full SIGNET.

CONSULAR & PASSPORT SERVICES

Canadians expect service where there is an official Canadian presence, especially consular services and this regardless of the size or mandate of the mission. Consular services are a core function of the department. It is important, therefore that each mission have the capability to deliver an appropriate range of consular services.

At this time there is no departmental consensus across geographic or functional units as to what consular functions should be included as service elements in "single" purpose offices (ie trade offices in such locations as San Francisco or Guangzhou) or smaller "full service" missions. As a first step, an agreement should be reached with Geographic Branches on the type of consular functions that each mission is expected to deliver. A determination of "full service missions" and "partial service missions" should be made and responsibilities for each type of mission should be clearly outlined. Once this is done, a list of all missions with their responsibilities should be included in consular publications.

Consideration has been given to relieving Canada-based officers at small missions from duty officer requirements by automatically transferring after-hours calls to a neighbouring mission, or to the Watch Office or the Emergency Response Office (depending on the hour of the day) in Ottawa through either MITNET or an ordinary phone line. This system has already been implemented in the US and savings of US\$300,000 were realized last year in overtime costs. The same system should be considered in the case of small missions although an assessment of costs should be made first for those missions which are not equipped with MITNET, given that they would be responsible for paying the long distance costs.

Other options include adding LEPs as part of the duty officer roster and ensuring that the after hour message on the answering machine clearly states that the duty officer will only attend calls which are of an urgent nature and which cannot wait until the next working day. A careful analysis of the resource implications of the first option (routing calls to Ottawa) should be carried out by geographic branches, JPO and ISO and proposals should be put forward.

With regard to passport issuance, consideration should be given to centralizing routine passport issuance in Canada or at a Hub mission. Small missions would retain the capacity to issue a passport in cases of real emergency, for example when a passport is lost or stolen.

More responsibilities should be given to locally-engaged staff by delegating signing authority for consular documents. An amendment to the Canada Evidence Act would be required to provide signing authority to a non-Canadian and this could take some time to take effect.

COSMOS will undoubtedly contribute to lessening the workload of small missions in that all consular and passport reports will be generated automatically and most of the consular telegram traffic will be eliminated. However small missions with less than 10 users will not benefit from this application as data transmission would be extremely expensive if they are not equipped with standard SIGNET/MITNET. A study of the consular workload of these small missions should be conducted in order to ensure that priority is given to those with a heavy consular workload.

RECOMMENDATIONS:

It is recommended that the following measures be taken:

REPORTING REQUIREMENTS

1) THAT DIVISIONS CONCERNED PROCEED WITH THE ELIMINATION OR THE SIMPLIFICATION OF REPORTS AS PER ANNEX B AND THAT SOME OF THE REPORTS BE TRANSFERRED TO A HUB MISSION SUBJECT TO A DECISION BY GEOGRAPHIC AMAS (SEE ANNEX B)

HUB AND SPOKE CONCEPT

1) THAT AN ASSESSMENT BE MADE BY GEOGRAPHIC BRANCHES OF THE MANDATE AND WORKLOAD OF EACH SMALL MISSION AND THAT A DETERMINATION BE MADE TO APPLY PARTIALLY OR ENTIRELY THE HUB AND SPOKE CONCEPT TO FACILITATE THE ADMINISTRATIVE WORK OF SMALL MISSIONS.

2) THAT ONCE THIS IS COMPLETED, ROLES AND RESPONSIBILITIES (FUNCTIONAL OR ADVISORY) OF THE HUB AND SPOKE BE CLEARLY COMMUNICATED TO THE MISSIONS CONCERNED AS WELL AS FUNCTIONAL DIVISIONS AT HQ'S.

3) THAT A REVIEW BE MADE BY GEOGRAPHIC BRANCHES OF MICRO MISSIONS WHICH CURRENTLY OPERATE AS A SEPARATE RESPONSIBILITY CENTRE (EX. LA PAZ, SANTO DOMINGO) WITH A VIEW TO TYING THEM TO A HUB MISSION'S REFERENCE LEVEL IN ORDER TO ELIMINATE THE NEED FOR SEPARATE BUDGETING AND FORECASTING.

4) THAT SPOKE MISSIONS OPERATING OUT OF A SEPARATE RESPONSIBILITY CENTRE RETAIN RESPONSIBILITY FOR PLANNING ISSUES SUCH AS FORMULATION OF EXPENDITURE PLANS, MISSION MANAGEMENT PLAN AND FINANCIAL FORECASTING.

5) THAT A SYSTEM OF STANDING ADVANCES FOR SPOKE MISSIONS BE ADOPTED WHENEVER POSSIBLE AND THAT LARGE AND/OR REPETITIVE PAYMENTS BE MADE DIRECTLY BY THE HUB WHENEVER FEASIBLE IN ORDER TO REDUCE THE NUMBER OF TRANSACTIONS PROCESSED BY THE SPOKE.

6) THAT GEOGRAPHIC AMA'S IN CONSULTATION WITH MCBA PROVIDE SPOKE MISSIONS WITH IMPROVED GUIDELINES ON HOW TO PREPARE THE MISSION MANAGEMENT PLAN AND EXPENDITURE PLANS AND THAT "USER FRIENDLY" VERSIONS CONTAINING PRE-PRINTED INFORMATION BE DEVELOPED FOR THEIR USE.

7) THAT THE REQUIREMENT TO PREPARE THREE FINANCIAL FORECASTS A YEAR BE REDUCED TO ONE AT MID-TERM FOR SMALL MISSIONS. (DECISION IN THIS REGARD TO BE LEFT AT THE DISCRETION OF THE GEOGRAPHIC AMA)

8) THAT SIGNING AUTHORITY UNDER SECTION 32 & 34 OF THE FAA BE DELEGATED TO A SENIOR LOCALLY-ENGAGED STAFF MEMBER WITH ENHANCED RELIABILITY CHECK AT SMALL MISSIONS WHERE THERE ARE 3 CANADA BASED OFFICERS OR LESS AND THAT SECTION 33 OF THE FAA BE DELEGATED TO CANADA BASED PERSONNEL AT BOTH HUB AND SPOKE MISSIONS.

SECURITY:

1) THAT GEOGRAPHIC BRANCHES IN CONSULTATION WITH ISS REVIEW THE MANDATE AND RESPONSIBILITIES OF ALL MISSIONS, WITH PARTICULAR ATTENTION TO SMALL MISSIONS, IN ORDER TO ALLOW: a) THE DETERMINATION OF THE PROPER LEVEL OF SECURITY b) THE ELIMINATION OF EQUIPMENT THAT IS NO LONGER REQUIRED

2) THAT ISS AND MSD IN COOPERATION WITH GEOGRAPHIC BRANCHES ESTABLISH A MENU OF COMMUNICATIONS OPTIONS AND THEIR SECURITY REQUIREMENTS BASED ON PROGRAM NEEDS AND INFORMATION SENSITIVITY.

3) THAT ISS WORK WITH HEADS OF MISSION AT EVALUATING LOCALLY-ENGAGED STAFF MEMBERS WHO CAN BE GRANTED ACCESS TO CHANCERIES WITHOUT THE SUPERVISION OF CANADA-BASED STAFF.

4) THAT A REVIEW OF THE INFORMATION CONTAINED IN THE PERSONAL SAFETY CONTINGENCY PLAN AND THE STANDING SECURITY ORDERS BE CONDUCTED IN ORDER TO ELIMINATE DUPLICATIONS AND THAT A SIMPLIFIED VERSION BE DEVELOPED FOR SMALL MISSIONS.

5) THAT REGIONAL SECURITY OFFICERS BE ASSIGNED THE RESPONSIBILITY OF ASSISTING SMALL MISSIONS WITH THE PREPARATION OF THE PERSONAL SAFETY CONTINGENCY PLAN AND THE STANDING SECURITY ORDERS.

6) THAT WHENEVER POSSIBLE, SMALL MISSIONS BE PART OF A JOINT CONTINGENCY PLAN WITH EITHER THE AMERICANS OR THE BRITISH.

7) THAT SECURITY MANAGERS BE GIVEN A REGIONAL ROLE IN ORDER TO ASSIST SMALL MISSIONS WITH A HIGH SECURITY RISK.

COMMUNICATIONS:

1) THAT MSD DEVELOP WITHIN THE NEXT THREE MONTHS A MENU OF OPTIONS WITH COSTINGS FOR EACH SMALL MISSION WITH BETWEEN 10 AND 20 USERS TO ALLOW GEOGRAPHIC BRANCHES IN CONSULTATION WITH FUNCTIONAL BUREAUX TO DETERMINE WHICH SIGNET VERSION IS THE MOST APPROPRIATE FOR EACH OF THESE MISSIONS.

2) THAT A PLAN OF ACTION (INCLUDING COST EVALUATION) BE PREPARED BY MSD WITHIN THE NEXT 6 MONTHS IN CONSULTATION WITH THE GEOGRAPHIC BRANCHES FOR MISSIONS WITH 10 USERS OR LESS WHICH ARE NOT EXPECTED TO GET SIGNET IN ORDER TO ENSURE THAT SMALL MISSIONS WITH A HEAVY CONSULAR WORKLOAD ARE PROVIDED WITH THE NECESSARY TOOLS (COSMOS) DESIGNED TO REDUCE THEIR WORKLOAD.

CONSULAR AND PASSPORT SERVICES:

1) THAT A REVIEW OF ALL SMALL MISSIONS BE MADE IN ORDER TO DETERMINE WHICH ONES COULD BE RELIEVED OF DUTY OFFICER FUNCTIONS BY ROUTING CALLS DIRECTLY TO OTTAWA OR TO A HUB. A CAREFUL ANALYSIS OF THE RESOURCE IMPLICATIONS OF THIS RECOMMENDATION SHOULD BE CARRIED OUT BY GEOGRAPHIC BRANCHES, JPO AND ISO.

2) THAT A DETERMINATION BE MADE BY JPO IN CONSULTATION WITH THE GEOGRAPHIC BRANCHES OF THOSE MISSIONS WHICH ARE "FULL SERVICE" MISSIONS AND THOSE WHICH SHOULD OFFER REDUCED SERVICE AND THAT THIS INFORMATION BE INCLUDED IN CONSULAR PUBLICATIONS.

3) THAT A THOROUGH STUDY BE CONDUCTED IN CONSULTATION WITH GEOGRAPHIC BRANCHES TO DETERMINE WHAT WOULD BE THE IMPLICATIONS OF CENTRALIZING PASSPORT ISSUANCE AT EITHER A HUB MISSION OR AT HEADQUARTERS.

4) THAT A DEMARCHE BE MADE TO SEEK THE OBTENTION OF APPROPRIATE AMENDMENTS TO THE CANADA EVIDENCE ACT TO ALLOW NON CANADIANS (LEPS) TO SIGN CONSULAR DOCUMENTS.

GENERAL RECOMMENDATIONS

- 1) WHEN A DECISION IS TAKEN TO OPEN A MISSION, THAT THE MANDATE AND RESPONSIBILITIES OF THE MISSION BE CLEARLY DEFINED IN ORDER TO MAKE APPROPRIATE CHOICES WITH REGARD TO SECURITY AND COMMUNICATION.**

- 2) THAT AUDIT AND EVALUATIONS VISITS TO SMALL MISSIONS BE REDUCED TO ONCE EVERY THREE OR FIVE YEARS.**

EXAMEN DES PROCÉDURES S'APPLIQUANT AUX PETITES MISSIONS

Mandat

Examiner les procédures administratives s'appliquant à l'heure actuelle aux missions à l'étranger, en mettant un accent particulier sur les petites missions (voir les définitions à l'annexe A) et formuler des recommandations qui permettront d'alléger le fardeau de leurs tâches administratives.

Objectifs

1. Éliminer les procédures inutiles et dépassées;
2. simplifier les procédures qui ne peuvent être éliminées ou en réduire la fréquence;
3. déterminer où doivent être exécutées les procédures qui ne peuvent être éliminées;
4. améliorer la qualité du soutien administratif offert aux petites missions.

Principes

1. Permettre aux agents de programme de concentrer leurs efforts sur le programme plutôt que sur les tâches administratives;
2. réduire les tâches administratives de manière à accroître l'efficacité des ressources déployées à l'étranger;
3. maintenir les tâches administratives essentielles à une saine gestion ministérielle;
4. veiller à ce que les recommandations ne se traduisent pas simplement par le transfert d'une charge de travail entre deux centres de responsabilité;
5. améliorer la qualité du soutien administratif en mettant davantage à contribution le savoir-faire du personnel des grandes missions.

EXIGENCES EN MATIÈRE DE RAPPORTS

Les compressions budgétaires et la réduction des effectifs ont entraîné la création de plus petites missions; dans de nombreux cas, ces dernières sont gérées par quelques Canadiens et ne comptent aucun agent d'administration canadien. Or, les tâches administratives à accomplir dans ces petites missions sont souvent les mêmes que dans les grandes missions. C'est pourquoi les gestionnaires de programme dans les petites missions consacrent souvent plus de temps à l'établissement de rapports pour l'administration centrale qu'à l'exécution du programme (commercial ou autre) pour lequel leur mission a été mise sur pied.

La présente étude vise notamment à réduire le nombre de rapports que doivent produire les petites missions, en éliminant certains d'entre eux, en simplifiant ceux qui ne peuvent être éliminés ou en réduisant leur fréquence. À la suite de l'examen des 120 rapports mentionnés dans l'*Agenda de la mission*,

on a recommandé d'éliminer dans le cas des petites missions 25 rapports (dont 12 doivent aussi être éliminés pour les grandes missions). On a aussi recommandé de réduire la fréquence de 8 rapports, d'en simplifier¹ 25 autres et de transférer 7 rapports à une plus grande mission, pourvu que les secteurs géographiques compétents en décident ainsi. La liste des rapports visés par ces recommandations est présentée à l'annexe B.

STRUCTURE EN ÉTOILE

L'étude a aussi montré que, dans bien des cas, les petites missions exécuteraient leur programme avec une efficacité accrue si leurs fonctions financières pouvaient être remplies par une plus grande mission, d'ordinaire dotée de ressources administratives et technologiques permettant de traiter un grand nombre d'opérations financières. L'adoption d'une structure en étoile², constituée d'une mission centrale et de quelques missions satellites, devrait permettre d'améliorer la qualité des procédés administratifs. Les responsabilités financières devraient être transférées à une mission centrale si cette dernière dispose des ressources nécessaires pour accomplir la charge de travail accrue. Les tâches financières d'une mission satellite pourraient être transférées à une mission centrale ou non selon les circonstances particulières à chacune, par exemple, selon la taille de la petite mission (dotée ou non d'un agent d'administration), sa proximité par rapport à la mission centrale, la qualité du système de communication qui la relie à cette dernière ainsi que l'efficacité du système bancaire.

Dans les cas où le concept de structure en étoile peut s'appliquer, il incomberait à la mission centrale d'assurer la gestion de la trésorerie, notamment de traiter et de reconstituer l'avance permanente et les avances de déplacement de la mission satellite, de contrôler les fonds consignés, de traiter les données télégraphiques d'entrée, d'introduire les données dans le système FINEX (s'il a été mis en place) et de fournir des rapports financiers à la mission satellite. En vertu de cette approche, la mission centrale pourrait aussi effectuer des paiements élevés ou récurrents pour le compte de la mission satellite, par exemple, le loyer, les services publics, les salaires et les montants destinés à l'ACDI.

Le pouvoir de signature prévu à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* serait délégué à des employés recrutés sur place ayant fait l'objet d'une vérification de la fiabilité approfondie, tandis que le pouvoir de signature prévu à l'article 33 serait délégué à l'agent canadien de la mission satellite afin que les documents puissent facilement être signés dans l'une ou l'autre mission³. La mission satellite demeurerait chargée de l'établissement du budget et des prévisions financières.

¹ Parmi les plus importants changements proposés à cet égard, mentionnons la diminution du nombre d'indicateurs nécessaires pour l'Étude de la rémunération du personnel recruté sur place effectuée une fois l'an (qui serait ramené de 7 à 4), la simplification des rapports d'évaluation du personnel recruté sur place, la réduction de la fréquence des rapports sur les difficultés de la mission, de l'Enquête sur le prix des repas et des prévisions financières.

² Bien que ce concept soit déjà appliqué de manière ponctuelle dans certains domaines, il n'a jamais été adopté officiellement et n'a donné lieu à l'élaboration d'aucune procédure officielle.

³ En vertu du système actuel, le pouvoir de signature prévu à l'article 34 doit être délégué à un agent canadien en poste dans une petite mission, tandis que le pouvoir de signature prévu à l'article 33 doit l'être à un agent canadien affecté à une autre mission.

Le soutien offert à la mission satellite par l'agent d'administration et le chef de la mission centrale devrait entrer en ligne de compte dans leur évaluation. Le vérificateur devrait aussi tenir compte de ces éléments au moment de la vérification de la mission centrale; cependant, le nombre d'évaluations effectuées dans les petites missions devrait être réduit.

SÉCURITÉ

Par ailleurs, l'étude a révélé l'existence d'un lien direct entre les tâches administratives qui incombent aux agents canadiens d'une mission et les exigences en matière de sécurité s'appliquant à cette dernière, à la fois sur le plan des procédures et sur le plan matériel. Le sous-ministre adjoint du secteur géographique doit donc être informé de l'incidence qu'auraient sur le personnel canadien affecté au programme le traitement et le stockage de documents classifiés lorsqu'on réduit l'effectif des missions existantes ou qu'on en ouvre de nouvelles. Tout porte à croire que le mandat de la mission ne justifie pas dans de nombreux cas l'instauration d'un secteur à accès réglementé et d'un périmètre de sécurité au sein de la chancellerie. C'est donc en fonction des besoins liés au programme et de l'évaluation de la menace et du risque qu'on doit déterminer s'il est nécessaire de prévoir des armoires, des portes et des murs de sécurité spéciaux ainsi que le matériel de sécurité connexe. Dans les missions où il n'y aurait aucun secteur à accès réglementé ni aucun périmètre de sécurité, les employés recrutés sur place ayant été sélectionnés par le chef de mission et soumis à une vérification de la fiabilité approfondie pourraient travailler à la chancellerie même en l'absence d'employés canadiens. De plus, il ne serait plus nécessaire de produire de nombreux rapports relatifs à la sécurité. Ainsi, les activités de certaines missions ne nécessiteraient aucune communication d'un niveau de classification supérieur à PROTÉGÉ, ce qui permettrait au Ministère de réaliser des économies considérables.

Il convient de s'assurer qu'on évaluera avec précision les besoins des petites missions en matière de communications protégées; en outre, ISS et les secteurs géographiques visés devront examiner en profondeur ces besoins afin de réduire au minimum le matériel de communication protégée ainsi que l'infrastructure servant à assurer la protection de ce matériel.

Comme toutes les mesures de sécurité recommandées doivent s'appuyer sur une évaluation de la menace et du risque, il est important que les chefs de mission soient sensibilisés à l'incidence du contenu de ces évaluations; en effet, c'est ce contenu qui déterminera si le chef de mission peut accepter le risque résiduel auquel seraient exposés son ou ses programmes en contrepartie des économies découlant de la réduction de la sécurité. Il incombe à ISS de veiller à ce que les chefs de mission et les sous-ministres adjoints soient conscients des coûts et des responsabilités qu'entraîne la mise en place d'une infrastructure de sécurité à mesure qu'on créera davantage de petites missions.

Les chefs de mission peuvent maintenant permettre aux employés recrutés sur place qui ont fait l'objet d'une vérification de la sécurité approfondie d'ouvrir et de fermer la chancellerie. Bien que cette possibilité soit maintenant consignée dans le nouveau *Manuel des instructions de sécurité*, toutes les missions visées devraient en être informées, afin de pouvoir faire le nécessaire pour soumettre à une vérification de la fiabilité approfondie certains employés recrutés sur place.

Un autre moyen d'alléger le fardeau des petites missions consisterait à faire en sorte que les agents régionaux de sécurité jouent un rôle plus actif en aidant les petites missions à élaborer leur plan d'urgence relatif à la sécurité personnelle ainsi que leurs consignes permanentes de sécurité locale. Par exemple, lorsqu'on ouvre une petite mission, l'agent régional de sécurité devrait s'y rendre dans un délai de trois à six mois afin d'aider à l'élaboration de ces documents. De plus, il faudrait continuer de déployer des efforts pour intégrer les petites missions au plan d'urgence américain ou britannique.

Enfin, les chefs de la sécurité devraient être chargés officiellement d'aider les petites missions de leur région à exécuter leurs fonctions liées à la sécurité, dans les cas où le risque pour la sécurité est élevé. Il s'agirait, par exemple, de modifier les combinaisons une fois l'an, d'évaluer les agences de sécurité locales, de veiller à ce que les logements du personnel respectent les normes de sécurité et de mener des enquêtes de suivi de la vérification de la fiabilité approfondie. Compte tenu de l'expansion du rôle des gardes de sécurité militaires, les missions centrales pourraient avoir besoin de crédits supplémentaires pour couvrir leurs frais de déplacement.

COMMUNICATIONS

On n'envisage pas pour l'instant d'adopter le système SIGNET intégralement dans quelques petites missions comptant de 10 à 20 utilisateurs, car le coût par utilisateur qu'entraînerait ce service est jugé trop élevé. Des versions réduites faisant appel à d'autres technologies sont actuellement à l'étude. Aucun plan détaillé n'a été élaboré jusqu'à maintenant en ce qui touche les missions comptant moins de 10 utilisateurs; à l'heure actuelle, les fonds consacrés à SIGNET servent à fournir un seul PC en direct (ainsi qu'un ordinateur en réserve) permettant l'accès à ce système par réseau commuté.

Comme il est important que les missions comptant moins de 10 utilisateurs soient dotées des outils nécessaires pour réduire leur charge de travail, MSD doit établir un plan faisant état de solutions de rechange qui doivent être examinées minutieusement en collaboration avec les conseillers d'administration régionaux des secteurs géographiques qui ont déjà dressé une liste détaillée des exigences relatives à chaque petite mission de leur territoire.

MSD doit fournir aux secteurs géographiques des renseignements précis quant à l'écart entre le coût d'un système SIGNET partiel et celui du système intégral. Ces secteurs pourraient ainsi établir les priorités et dans certains cas tenter de trouver une façon de combler cet écart, car il est impératif que certaines petites missions soient dotées du système SIGNET intégral.

SERVICES CONSULAIRES ET SERVICES LIÉS AUX PASSEPORTS

Les Canadiens s'attendent à recevoir des services, en particulier des services consulaires, aux endroits où les autorités canadiennes sont représentées officiellement, quels que soient la taille ou le mandat de la mission. Puisque les services consulaires constituent une fonction essentielle du Ministère, il est important que chaque mission puisse offrir une gamme de services appropriée.

Les secteurs géographiques ou fonctionnels du Ministère n'en sont pas encore arrivés à un consensus quant aux services consulaires que devraient fournir les bureaux «à vocation unique» (c'est-à-dire les bureaux commerciaux situés à des endroits tels que San Francisco ou Guangzhou) ou les petites missions «offrant tous les services». Tout d'abord, il faudrait conclure avec les secteurs géographiques une entente déterminant le type de services consulaires que devrait offrir chaque mission. Il faut aussi définir les concepts de «mission offrant tous les services» et «missions offrant des services partiels» et déterminer clairement les responsabilités de chaque type de mission. Par la suite, une liste de toutes les missions et des responsabilités qui leur incombent devrait figurer dans les publications consulaires.

On a aussi envisagé de dispenser les agents canadiens des petites missions de faire office d'agents de service et à cette fin de transférer automatiquement à une mission voisine, à la Section des agents de garde ou au service de garde du Centre des opérations et du renseignement d'Ottawa (selon l'heure de l'appel), par le réseau MITNET ou une ligne téléphonique ordinaire, les appels reçus en dehors des heures

d'ouverture. La mise en place de ce système aux États-Unis a permis de réaliser au cours du dernier exercice des économies de 300 000 \$ US au titre des indemnités de temps supplémentaire. On devrait envisager de procéder ainsi dans les petites missions; toutefois, il faudrait d'abord évaluer les coûts pour les missions qui ne sont pas raccordées au réseau MITNET, car elles auraient à assumer les frais d'interurbain.

Parmi les autres options, mentionnons la possibilité de désigner des employés recrutés sur place à titre d'agents de service et d'indiquer clairement dans le message diffusé par répondeur après les heures d'ouverture que l'agent de service répondra uniquement aux appels qui ne peuvent attendre le jour ouvrable suivant. Les secteurs géographiques, JPO et ISO devraient analyser soigneusement l'incidence qu'aurait sur les ressources la première option (acheminement des appels à Ottawa) et formuler des propositions.

Par ailleurs, il faudrait examiner la possibilité de centraliser au Canada ou à une mission centrale la délivrance courante des passeports. Les petites missions pourraient demeurer habilitées à délivrer des passeports dans les situations d'urgence véritable, par exemple, en cas de perte ou de vol.

Il faudrait donner davantage de responsabilités aux employés recrutés sur place en leur déléguant le pouvoir de signature des documents consulaires. Toutefois, on devrait pour ce faire modifier la *Loi sur la preuve au Canada* de manière à pouvoir conférer un pouvoir de signature à des non-Canadiens et cette démarche risque d'être longue.

En permettant d'automatiser tous les rapports portant sur les affaires consulaires ainsi que sur la délivrance des passeports et d'éliminer la plupart des télégrammes relatifs aux affaires consulaires, COSMOS contribuera sans aucun doute à réduire la charge de travail des petites missions. Toutefois, celles qui comptent moins de 10 utilisateurs ne bénéficieront pas de cette application, car la transmission de données entraînerait des coûts très élevés pour les missions non dotées du système SIGNET ou MITNET standard. Il y a lieu d'examiner la charge de travail découlant des affaires consulaires dans ces petites missions en vue d'accorder la priorité aux tâches qui entraînent une lourde charge de travail.

RECOMMANDATIONS

EXIGENCES EN MATIÈRE DE RAPPORTS

NOUS RECOMMANDONS :

- 1) QUE LES DIRECTIONS VISÉES ÉLIMINENT OU SIMPLIFIENT LES RAPPORTS, CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS PRÉVUES À L'ANNEXE B, ET QUE L'ÉTABLISSEMENT DE CERTAINS RAPPORTS SOIT TRANSFÉRÉ À UNE MISSION CENTRALE SI LES CONSEILLERS D'ADMINISTRATION RÉGIONAUX EN DÉCIDENT AINSI (VOIR L'ANNEXE B).

STRUCTURE EN ÉTOILE

NOUS RECOMMANDONS :

- 1) QUE LES SECTEURS GÉOGRAPHIQUES ÉVALUENT LE MANDAT ET LA CHARGE DE TRAVAIL DE CHAQUE PETITE MISSION ET DÉTERMINENT S'IL Y A LIEU D'APPLIQUER UNE

STRUCTURE EN ÉTOILE PARTIELLEMENT OU INTÉGRALEMENT AFIN DE FACILITER LES TÂCHES ADMINISTRATIVES DANS LES PETITES MISSIONS;

2) QUE LES MISSIONS VISÉES ET LES DIRECTIONS FONCTIONNELLES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE SOIENT ENSUITE INFORMÉES CLAIREMENT DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS (FONCTIONNELS OU CONSULTATIFS) DES MISSIONS CENTRALES ET SATELLITES;

3) QUE LES SECTEURS GÉOGRAPHIQUES EXAMINENT LES MICROMISSIONS QUI CONSTITUENT À L'HEURE ACTUELLE DES CENTRES DE RESPONSABILITÉ DISTINCTS (PAR EXEMPLE, LES MISSIONS DE LA PAZ ET DE SAINT-DOMINGUE) EN VUE DE LES RATTACHER AU NIVEAU DE RÉFÉRENCE D'UNE MISSION CENTRALE DE SORTE QU'IL NE SOIT PLUS NÉCESSAIRE D'ÉTABLIR DES PRÉVISIONS ET DES BUDGETS DISTINCTS;

4) QUE LES MISSIONS SATELLITES QUI CONSTITUENT DES CENTRES DE RESPONSABILITÉ DISTINCTS CONTINUENT DE S'OCCUPER DES QUESTIONS RELATIVES À LA PLANIFICATION, PAR EXEMPLE, DE L'ÉLABORATION DES PLANS DE DÉPENSES, DU PLAN DE GESTION DE LA MISSION ET DES PRÉVISIONS FINANCIÈRES;

5) QU'UN SYSTÈME D'AVANCES PERMANENTES SOIT ADOPTÉ DANS LA MESURE DU POSSIBLE POUR LES MISSIONS SATELLITES ET QUE LES PAIEMENTS ÉLEVÉS OU RÉCURRENTS SOIENT EFFECTUÉS AUTANT QUE POSSIBLE DIRECTEMENT PAR LA MISSION CENTRALE DE MANIÈRE À RÉDUIRE LE NOMBRE DE TRANSACTIONS TRAITÉES PAR LES MISSIONS SATELLITES;

6) QUE LES CONSEILLERS D'ADMINISTRATION RÉGIONAUX DES SECTEURS GÉOGRAPHIQUES, EN COLLABORATION AVEC MCBA, AMÉLIORENT LES LIGNES DIRECTRICES S'APPLIQUANT AUX MISSIONS SATELLITES EN CE QUI TOUCHE L'ÉLABORATION DU PLAN DE GESTION DE LA MISSION ET DES PLANS DE DÉPENSES ET QUE DES VERSIONS FACILES PRÉIMPRIMÉES SOIENT ÉLABORÉES À L'INTENTION DE CES MISSIONS;

7) QUE LA FRÉQUENCE D'ÉLABORATION DES PRÉVISIONS FINANCIÈRES SOIT RAMENÉE DE TROIS À UNE FOIS PAR ANNÉE (À MI-PARCOURS) DANS LE CAS DES PETITES MISSIONS (LA DÉCISION EN LA MATIÈRE SERA PRISE PAR LE CONSEILLER D'ADMINISTRATION RÉGIONAL DU SECTEUR GÉOGRAPHIQUE VISÉ);

8) QUE LE POUVOIR DE SIGNATURE PRÉVU AUX ARTICLES 32 ET 34 DE LA *LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES* SOIT DÉLÉGUÉ À UN EMPLOYÉ RECRUTÉ SUR PLACE QUI OCCUPE UN POSTE DE NIVEAU SUPÉRIEUR ET A ÉTÉ SOUMIS À UNE VÉRIFICATION APPROFONDIE DE LA FIABILITÉ DANS LES PETITES MISSIONS COMPTANT TROIS AGENTS CANADIENS OU MOINS ET QUE LE POUVOIR DE SIGNATURE PRÉVU À L'ARTICLE 33 DE CETTE LOI SOIT DÉLÉGUÉ AU PERSONNEL CANADIEN DES MISSIONS CENTRALES ET SATELLITES.

SÉCURITÉ

NOUS RECOMMANDONS :

- 1) QUE LES SECTEURS GÉOGRAPHIQUES, EN COLLABORATION AVEC ISS, EXAMINENT LE MANDAT ET LES RESPONSABILITÉS DE TOUTES LES MISSIONS, EN PORTANT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AUX PETITES MISSIONS, EN VUE DE PERMETTRE : A) DE DÉTERMINER LE NIVEAU DE SÉCURITÉ APPROPRIÉ; B) D'ÉLIMINER LE MATÉRIEL QUI N'EST PLUS NÉCESSAIRE;
- 2) QU'ISS ET MSD, EN COLLABORATION AVEC LES SECTEURS GÉOGRAPHIQUES, ÉLABORENT DIVERSES OPTIONS EN CE QUI TOUCHE LES COMMUNICATIONS ET DÉTERMINENT LEURS BESOINS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ À LA LUMIÈRE DES BESOINS LIÉS AUX PROGRAMMES ET DE LA NATURE PLUS OU MOINS DÉLICATE DES RENSEIGNEMENTS TRANSMIS;
- 3) QU'ISS ÉVALUE DE CONCERT AVEC LES CHEFS DE MISSION LES EMPLOYÉS RECRUTÉS SUR PLACE QUI POURRONT AVOIR ACCÈS À LA CHANCELLERIE SANS ÊTRE SOUS LA SURVEILLANCE D'UN EMPLOYÉ CANADIEN;
- 4) QUE LE PLAN D'URGENCE RELATIF À LA SÉCURITÉ PERSONNELLE ET LES CONSIGNES PERMANENTES DE SÉCURITÉ LOCALE SOIENT SOUMIS À UN EXAMEN VISANT À ÉLIMINER LES CHEVAUCEMENTS ET QU'UNE VERSION SIMPLIFIÉE SOIT ÉLABORÉE À L'INTENTION DES PETITES MISSIONS;
- 5) QUE LES AGENTS RÉGIONAUX DE SÉCURITÉ SOIENT CHARGÉS D'AIDER LES PETITES MISSIONS À ÉLABORER LEUR PLAN D'URGENCE RELATIF À LA SÉCURITÉ PERSONNELLE ET LEURS CONSIGNES PERMANENTES DE SÉCURITÉ LOCALE;
- 6) QUE LES PETITES MISSIONS SOIENT INTÉGRÉES DANS LA MESURE DU POSSIBLE À UN PLAN D'URGENCE ÉTABLI CONJOINTEMENT AVEC LES AMÉRICAINS OU LES BRITANNIQUES;
- 7) QUE LES CHEFS DE LA SÉCURITÉ SOIENT CHARGÉS D'AIDER LES PETITES MISSIONS DE LEUR RÉGION PRÉSENTANT UN RISQUE ÉLEVÉ EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ.

COMMUNICATIONS

NOUS RECOMMANDONS :

- 1) QUE MSD ÉLABORE AU COURS DES TROIS PROCHAINS MOIS DIVERSES OPTIONS, EN PRÉCISANT LES COÛTS CORRESPONDANTS, POUR CHAQUE PETITE MISSION COMPTANT DE 10 À 20 UTILISATEURS AFIN DE PERMETTRE AUX SECTEURS GÉOGRAPHIQUES DE DÉTERMINER EN COLLABORATION AVEC LES SECTEURS FONCTIONNELS LA VERSION DE SIGNET LA PLUS APPROPRIÉE À CHACUNE;
- 2) QUE MSD DRESSE EN COLLABORATION AVEC LES SECTEURS GÉOGRAPHIQUES AU COURS DES SIX PROCHAINS MOIS UN PLAN D'ACTION, EN PRÉCISANT LES COÛTS CORRESPONDANTS, POUR CHAQUE MISSION COMPTANT 10 UTILISATEURS OU MOINS OÙ

ON NE PRÉVOIT PAS METTRE EN PLACE LE SYSTÈME SIGNET, DE SORTE QUE LES PETITES MISSIONS OÙ LES AFFAIRES CONSULAIRES DONNENT LIEU À UN VOLUME DE TRAVAIL ÉLEVÉ SOIENT DOTÉES DES OUTILS NÉCESSAIRES (COSMOS) POUR RÉDUIRE LEUR CHARGE DE TRAVAIL.

SERVICES CONSULAIRES ET SERVICES LIÉS AUX PASSEPORTS

NOUS RECOMMANDONS :

- 1) QUE TOUTES LES PETITES MISSIONS SOIENT SOUMISES À UN EXAMEN VISANT À DÉTERMINER CELLES QUI POURRAIENT ÊTRE DISPENSÉES D'AVOIR UN AGENT DE SERVICE EN DEHORS DES HEURES D'OUVERTURE ET ACHEMINER LES APPELS DIRECTEMENT À OTTAWA OU À UNE MISSION CENTRALE ET QUE LES SECTEURS GÉOGRAPHIQUES, JPO ET ISO ANALYSENT EN PROFONDEUR L'INCIDENCE QU'AURAIT CETTE RECOMMANDATION SUR LES RESSOURCES;
- 2) QUE JPO DÉTERMINE, EN COLLABORATION AVEC LES SECTEURS GÉOGRAPHIQUES, LES MISSIONS QUI DEVRAIENT OFFRIR TOUS LES SERVICES ET CELLES QUI DEVRAIENT OFFRIR DES SERVICES RÉDUITS ET QUE CES RENSEIGNEMENTS FIGURENT DANS LES PUBLICATIONS CONSULAIRES;
- 3) QU'UN EXAMEN APPROFONDI SOIT MENÉ EN COLLABORATION AVEC LES SECTEURS GÉOGRAPHIQUES AFIN DE DÉTERMINER L'INCIDENCE ÉVENTUELLE DE LA CENTRALISATION DE LA DÉLIVRANCE DES PASSEPORTS À UNE MISSION CENTRALE OU À L'ADMINISTRATION CENTRALE;
- 4) QU'ON ENTREPRENNE DES DÉMARCHES AFIN DE FAIRE MODIFIER LA *LOI SUR LA PREUVE AU CANADA* AFIN DE PERMETTRE À DES NON-CANADIENS (LES EMPLOYÉS RECRUTÉS SUR PLACE) DE SIGNER DES DOCUMENTS CONSULAIRES.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

NOUS RECOMMANDONS :

- 1) QUE LE MANDAT ET LES RESPONSABILITÉS DES MISSIONS DONT L'OUVERTURE EST PRÉVUE SOIENT CLAIREMENT DÉFINIS DE MANIÈRE À PERMETTRE LA PRISE DE DÉCISIONS ÉCLAIRÉES EN CE QUI TOUCHE LA SÉCURITÉ ET LES COMMUNICATIONS;
- 2) QUE LA FRÉQUENCE DES VISITES DE VÉRIFICATION ET D'ÉVALUATION DES PETITES MISSIONS SOIT RAMENÉE À UNE FOIS TOUS LES TROIS OU CINQ ANS.

