
RAPPORT FINAL D'ÉVALUATION
ÉVALUATION DU PROGRAMME D'ENGAGEMENT
A L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

NUMÉRO DE PROJET 6D015

21 MARS 2018

DIRECTION DE L'ÉVALUATION
SECTEUR DU DIRIGEANT PRINCIPAL DES FINANCES
PÊCHES ET OCÉANS CANADA



REMERCIEMENTS

La Direction de l'évaluation souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué à l'évaluation du Programme d'engagement à l'échelle internationale. Elle tient à souligner en particulier le temps passé et les efforts fournis par les informateurs-clés qui ont fait part de leurs idées, leurs connaissances et leurs opinions au cours des entrevues. La Direction de l'évaluation tient aussi à exprimer sa gratitude aux représentants des trois secteurs qui ont participé à l'évaluation, pour le temps et les efforts qu'ils ont consacrés au comité consultatif chargé des évaluations, de la phase de planification de l'évaluation jusqu'à la production du présent rapport.

ACRONYMES ET SIGLES

AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
ACIA	Agence canadienne d'inspection des aliments
AMC	Affaires mondiales Canada
BEMMAN	Bureau des enjeux maritimes mondiaux et des affaires du Nord
CICTA	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
DCMAMI	Direction du Commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux
GCC	Garde côtière canadienne
MPO	Pêches et Océans Canada
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPANO	Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest
ORGP	Organisation régionale de gestion des pêches
PCAMPP	Programme de certification et d'accès aux marchés des produits du phoque
Pêche INN	Pêche illicite, non déclarée et non réglementée
Programme EI	Programme d'engagement à l'échelle internationale
RMR	Rapport ministériel sur le rendement
SEO	Sciences des écosystèmes et des océans
SGI	Programme scientifique de la Stratégie de gouvernance internationale
UE	Union européenne

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	I
1.0 INTRODUCTION	1
1.1 Objectifs de l'évaluation.....	1
1.2 Portée et contexte de l'évaluation.....	1
2.0 PROFIL DU PROGRAMME	1
2.1 Contexte du programme.....	1
2.2. Autres activités internationales au sein du MPO et de la GCC.....	3
2.3 Partenaires.....	3
2.4 Ressources du programme	4
3.0 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	4
3.1 Approche et conception de l'évaluation	4
3.2 Source de données	5
3.3 Limites de la méthode et stratégies d'atténuation.....	5
4.0 CONCLUSIONS	5
4.1 Besoin en matière d'engagement international.....	5
4.2 Étendue des activités internationales menées au sein du Ministère	8
4.3 Points saillants	10
4.4 Possibilités d'accroître l'efficacité en renforçant la coordination et la collaboration	15
5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	17
5.1 Conclusions.....	17
5.2 Recommandations.....	18
ANNEXE A : GRILLE D'ÉVALUATION	19
ANNEXE B : PLAN D'ACTION DE GESTION	22

RÉSUMÉ

Introduction

L'évaluation du Programme d'engagement à l'échelle internationale (Program EI) a été menée par la Direction de l'évaluation de Pêches et Océans Canada (MPO) conformément à la *Politique sur les résultats*. L'évaluation couvre les exercices 2010-2011 à 2016-2017 et se concentre sur les années après 2012-2013, lorsque le Programme est devenu un programme distinct dans le cadre du Ministère. Le rapport d'évaluation comprend également les résultats d'un sondage exploratoire des activités internationales menées dans l'ensemble de Pêches et Océans Canada (MPO) et la Garde côtière canadienne (GCC).

Profil du programme

Les activités du Programme EI sont réalisées par les directions générales situées dans les trois secteurs du MPO suivants : Gestion des pêches et des ports, Politiques stratégiques et Sciences des écosystèmes et des océans. Ce programme assure aux Canadiens l'accès à des ressources halieutiques gérées à l'échelle internationale, favorise la gestion durable des pêches et la santé des écosystèmes marins sur le plan mondial avec le soutien de la recherche scientifique, et contribue à instaurer un régime de commerce international stable pour le poisson et les produits de la mer canadiens. Le Programme EI progresse ses objectifs grâce à des engagements multilatéraux et bilatéraux ainsi qu'à des stratégies coordonnées avec des partenaires internationaux.

Méthode d'évaluation

L'approche et la conception de l'évaluation ont été déterminées après avoir tenu compte des résultats d'une évaluation antérieure, des besoins du MPO et de la haute direction de la GCC et de la nouvelle souplesse de la *Politique sur les résultats*. Afin de s'assurer que l'évaluation produise les renseignements les plus utiles pour appuyer la prise de décision, l'évaluation a été peaufinée de manière à se concentrer sur :

- le besoin en matière d'efficacité et d'efficience du Programme EI
- l'établissement d'un répertoire de toutes les activités internationales menées dans l'ensemble du MPO et de la GCC.

Plusieurs sources de données ont été analysées, y compris les examens des documents internes et externes, des entrevues d'orientation avec le personnel du MPO et de la GCC, des entrevues avec des informateurs clés avec le personnel du MPO et des partenaires du Programme d'engagement à l'échelle internationale et une analyse du sondage sur toutes les activités internationales menées dans l'ensemble du MPO et de la GCC.

Constatations de l'évaluation

Des preuves confirment que le Programme EI continue à appuyer directement les priorités internationales de la MPO et à veiller à ce que les ententes, les politiques, les normes et les décisions internationales reflètent les intérêts du Canada. La coopération internationale dans la gestion des pêches continue d'être d'une importance vitale afin d'assurer la viabilité des stocks chevauchants, de lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et les prises illicites et d'encourager la croissance du marché pour les poissons et les produits de la mer canadiens. Les informateurs ont indiqué que, depuis 2015, il y a eu une importance accrue accordée à la collaboration internationale et au fait que les priorités du gouvernement du Canada et des ministères ont créé un besoin que le Programme EI continue de représenter les intérêts canadiens en matière d'enjeux des pêches, des océans et de l'Arctique. De plus, il existe un besoin que les délégations de Pêches et Océans Canada participent aux réunions bilatérales et multilatérales, car ne pas participer entraînerait une perte d'influence et des occasions ratées pour les représentants du MPO de guider les discussions et les décisions internationales.

Le sondage sur les activités internationales menées dans l'ensemble du MPO et de la GCC a confirmé que plusieurs autres activités internationales sont menées actuellement au MPO et à la GCC, en plus de celles menées par le Programme EI. Bien que la majorité des informateurs clés conviennent qu'il était plus facile de gérer un Programme EI séparé aux fins de production de rapports, l'évaluation a découvert que le Ministère a l'occasion de communiquer d'une manière plus exhaustive la variété et la portée de toutes les activités internationales menées dans l'ensemble du MPO et de la GCC.

De manière générale, il est prouvé que le Programme EI atteint ses résultats prévus. Toutefois, plusieurs informateurs clés ont indiqué que l'accent renouvelé sur la collaboration internationale et les travaux qui en découlent ont eu des répercussions sur la capacité du Programme de répondre aux attentes accrues. Malgré les ressources supplémentaires attendues par plusieurs groupes, la majorité des informateurs clés ne croyait pas que le Programme EI possédait les ressources nécessaires pour agir de façon proactive et être présent aux engagements internationaux sur un pied d'égalité avec les autres pays.

La mesure du rendement a été un défi pour le Programme EI, tout particulièrement dans la mesure des gains d'influence et des activités favorisant le renforcement des relations, à l'aide des résultats tels que les ententes conclues. Les informateurs clés étaient préoccupés à savoir si ces types d'activités peuvent prendre plusieurs années à donner des résultats et ne font pas partie des moyens d'influence du Programme. D'autres ministères fédéraux avec des programmes internationaux semblables ont connu des difficultés du même type dans la mesure des gains en influence et en activités favorisant le renforcement des relations. Malgré ces difficultés, les évaluateurs ont espoir que la récente réévaluation des résultats attendus et des indicateurs du Programme le positionne bien dans l'avenir.

Possibilités d'améliorer l'efficacité

Le succès du Programme EI repose principalement sur un solide leadership lors des forums internationaux. Les partenaires et les informateurs clés ont fait l'éloge des travaux du Programme, tout particulièrement en ce qui concerne l'appui de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) et du Conseil de l'Arctique, en plus de ses négociations qui ont donné un meilleur accès aux produits de poissons et de la mer canadiens. De plus, les répondants ont applaudi le travail des chercheurs du MPO, qui ont fourni des avis scientifiques nécessaires pour appuyer l'engagement du Canada dans ces activités internationales.

Toutefois, les informateurs clés et les répondants au sondage ont également exprimé leurs préoccupations que les efforts de coordination et de collaboration entre les secteurs du MPO responsables des engagements bilatéraux et multilatéraux ont été en grande partie ponctuels. Les répondants croyaient qu'un processus plus formel était nécessaire afin d'entamer un cycle de partage des informations et de renforcement des communications. Un tel processus appuierait davantage la phase de planification (p. ex. recherches et séances d'information avant les réunions) et le partage des leçons apprises après les réunions. D'autres préoccupations ont également été soulevées à propos du manque de connexions formelles entre le Programme EI et les autres programmes qui mènent des activités internationales dans l'ensemble du MPO et de la GCC. Afin d'augmenter la coordination, les informateurs clés et les répondants au sondage ont souligné la nécessité d'une compréhension plus sophistiquée des nombreuses activités internationales ayant lieu au sein du Ministère et la nécessité de l'élaboration d'un mécanisme avec lequel coordonner ces activités.

Élaboration d'une vision à l'échelle du Ministère

En l'absence d'une vision à l'échelle du Ministère permettant de guider la coordination des activités internationales au sein du MPO et de la GCC, le Ministère est vulnérable aux problèmes pouvant aller aux conflits potentiels dans ses messages, aux occasions ratées de plus grande efficacité. Bien qu'on a tenté plusieurs fois de coordonner les activités internationales au sein du Ministère (p. ex. le Comité international des directeurs généraux et le processus de planification des événements et des voyages du MPO), ces efforts n'ont pas duré. On s'attend à ce que la mise en place d'une vision à l'échelle du Ministère en ce qui concerne les activités internationales et leur mise en œuvre augmente son efficacité en entraînant non seulement un meilleur partage des connaissances et de l'expertise, mais également la création d'un mécanisme au sein duquel tous les programmes du MPO et de la GCC pourront coordonner leurs ressources en matière d'activités internationales.

Recommandations

Selon les données et les constatations qui précèdent, trois recommandations ont été formulées relativement au Programme d'engagement à l'échelle internationale. Les voici :

Recommandation 1 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, et le sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques stratégiques, élaborent et mettent en œuvre conjointement un processus pour améliorer les efforts de coordination et de collaboration actuels, en ce qui concerne leurs activités bilatérales et multilatérales respectives dans le cadre du Programme d'engagement à l'échelle internationale.

Recommandation 2 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, et le sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques stratégiques, lancent un processus à l'échelle du Ministère visant à établir une vision stratégique fondée sur des priorités et des objectifs partagés pour les activités internationales qui se déroulent dans l'ensemble du MPO et de la GCC.

Recommandation 3 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, et le sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques stratégiques, établissent un processus pour appuyer la mise en œuvre d'une vision stratégique à l'échelle du Ministère pour ses activités internationales.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Objectifs de l'évaluation

Le présent rapport décrit les résultats de l'évaluation du Programme d'engagement à l'échelle internationale (Programme EI). L'évaluation a été menée par la Direction de l'évaluation de Pêches et Océans Canada (MPO) conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor. L'objectif principal de l'évaluation était de mesurer et d'évaluer le rendement du Programme à l'aide des renseignements obtenus afin de gérer et d'améliorer le Programme.

1.2 Portée et contexte de l'évaluation

L'évaluation a été menée entre février 2017 et février 2018. L'évaluation se concentrait sur sept exercices financiers (2010-2011 à 2016-2017), mais visait les années après 2012-2013, lorsque le Programme EI est devenu un programme distinct relevant de l'Architecture d'alignement des programmes du Ministère. Actuellement, le Programme EI continue d'être reconnu comme un programme distinct du cadre ministériel des résultats et inventaires des programmes et appuie la responsabilité principale du Ministère qui consiste à gérer les pêches.

Selon les entrevues de planification, la portée de l'évaluation a été calibrée pour inclure non seulement les activités offertes par le Programme EI, mais également un sondage exploratoire des activités internationales menées par d'autres secteurs de programmes du MPO et de la Garde côtière canadienne (GCC).

2.0 PROFIL DU PROGRAMME

2.1 Contexte du programme

Les responsabilités du Programme EI se trouvent dans les trois secteurs suivants du MPO et de leurs directions connexes :

- Gestion des pêches et des ports (Direction de gestion des pêches internationales)
- Politiques stratégiques (Bureau des enjeux maritimes mondiaux et Direction du Commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux)
- Science des écosystèmes et des océans (programme scientifique de la Stratégie de gouvernance internationale, qui relève de la Direction générale des sciences des écosystèmes).

Ce Programme EI assure aux Canadiens l'accès à des ressources halieutiques gérées à l'échelle internationale, favorise la gestion durable des pêches et la santé des écosystèmes marins sur le plan mondial, et contribue à instaurer un régime de commerce international stable pour le poisson et les produits de la mer canadiens. Le programme fait progresser ses objectifs grâce à des engagements multilatéraux et bilatéraux ainsi qu'à des stratégies coordonnées avec des partenaires internationaux.

Direction de la gestion des pêches internationales

Le mandat de la Direction de la gestion des pêches internationales est de diriger la participation du Canada dans plusieurs organisations bilatérales et multilatérales encadrées par un traité (p. ex. les organisations régionales de gestion des pêches) et de diriger les relations bilatérales du MPO avec les autres pays. Le groupe de la gestion des pêches internationales rejoint les secteurs pertinents au sein du Ministère lors de la préparation des réunions bilatérales.

Bureau des enjeux maritimes et des affaires du Nord et Direction du Commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux

Le second groupe principal contribuant au Programme EI comprend deux équipes de la Direction générale des relations extérieures : le Bureau des enjeux maritimes mondiaux et des affaires du Nord et la Direction du Commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux. Le Bureau des enjeux maritimes mondiaux et des affaires du Nord mène les délégations pour l'ensemble des relations multilatérales du MPO, y compris celles qui se rapportent au Conseil de l'Arctique. Par conséquent, le Bureau des enjeux maritimes mondiaux et des affaires du Nord est responsable des dossiers qui impliquent plusieurs organismes, y compris les Nations Unies, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la réunion des ministres des pêches de l'Atlantique Nord.

Les activités internationales de la Direction du Commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux sont organisées en trois volets. Le premier volet consiste à offrir de l'expertise en matière d'accords de libre-échange, de gestion des différents commerciaux et des obstacles à la commercialisation et de participation à l'élaboration de politiques des pêches au sein d'organisations multilatérales. Le second volet comprend la préparation du Canada à la participation à des foires commerciales internationales de fruits de mer. Le troisième volet consiste du Programme de certification et d'accès aux marchés des produits du phoque (PCAMPP).¹ Ce programme n'était pas compris dans la portée de cette évaluation, car il a été lancé trop récemment pour que l'équipe d'évaluation puisse en évaluer ses résultats.

*Programme scientifique de la Stratégie de gouvernance internationale*²

Le troisième groupe principal, le programme de science de la Stratégie de gouvernance internationale (SGI), assure le financement de la recherche scientifique, qui est ciblée

¹ Le PCAMPP est une initiative quinquennale de 5,7 millions qui prendra fin au terme de l'exercice 2019–2020. Le soutien financier pour l'initiative du PCAMPP provient de plusieurs programmes de transfert de paiement du MPO. Les évaluations futures du Programme seraient menées conformément au calendrier du Plan ministériel d'évaluation ainsi qu'à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor.

² Lancé en 2005–2006 comme programme temporaire de trois ans nommé la « Stratégie de gouvernance internationale des pêches et océans », il a ensuite été renommé le programme de SGI en 2008–2009, lorsqu'il reçut un financement permanent. Il est devenu une composante suivie du Programme d'engagement à l'échelle internationale en 2011–2012.

exclusivement à l'intention du Programme EI. Ce groupe aide à assurer que les représentations du Programme EI aux réunions ou négociations bilatérales et multilatérales ont accès à des avis scientifiques crédibles et robustes qui peuvent être utilisés pour faire avancer la gestion et les intérêts en matière de politiques pour le MPO et le gouvernement du Canada. Le programme de SGI profite d'une structure de gouvernance bien établie, qui comprend des représentants scientifiques des bureaux régionaux, de l'administration centrale et du Programme EI. Cette structure est utilisée pour allouer des fonds tout en tenant compte des changements d'une année à l'autre dans les priorités de recherche.

2.2. Autres activités internationales au sein du MPO et de la GCC

Un éventail d'autres activités internationales sont menées par le Ministère, et sont parfois coordonnées par le Programme EI, mais sont souvent dirigées par les secteurs individuels possédant une expertise d'expert en la matière. Le sondage sur toutes les activités internationales menées dans l'ensemble du MPO et de la GG a permis aux évaluateurs de mieux comprendre l'étendue et l'ampleur de ces activités internationales. Le sondage a été intégré comme source de données dans le rapport.

2.3 Partenaires

Partenaires

Le Programme de conservation et de protection du MPO est un partenaire majeur au Programme EI. Il dirige ou siège sur plusieurs sous-comités d'Organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) liés à l'application de la loi. D'autres partenaires fédéraux comprennent Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et Affaires mondiales Canada (AMC). Le secteur du poisson et des fruits de mer exporte environ 75 % de la production. La responsabilité en ce qui concerne l'industrie du poisson et des fruits de mer est partagée entre MPO, qui réglemente et gère l'aspect lié à la production de poissons sauvages ou d'élevage lorsqu'ils sont dans l'eau et AAC, qui appuie le développement des marchés et la traçabilité. L'ACIA établit les politiques, les exigences et les normes d'inspection pour l'industrie. AMC et le MPO travaillent en étroite collaboration avec les représentants des pêches, des océans et des affaires étrangères des autres nations sur divers problèmes internationaux, y compris l'élaboration des politiques et les recherches scientifiques, afin d'améliorer la gestion mondiale des stocks de poisson et des écosystèmes marins. AMC et le MPO collaborent également avec le personnel des ambassades et des consulats canadiens dans les pays de pêche pour s'assurer qu'ils possèdent les renseignements nécessaires sur la position du Canada concernant les questions internationales liées à la pêche et pour organiser des rencontres entre ces pays.

Le Programme EI participe également à la création de relations plus fortes avec les autres partenaires importants tels que les provinces et territoires, les peuples autochtones, l'industrie et

les organisations non gouvernementales de l'environnement. En maintenant de solides relations, le Programme EI veille à ce que le rôle prépondérant que joue le MPO est reconnu, et qu'il existe un soutien au sein de ces partenaires et de leur part dans les activités internationales.

2.4 Ressources du programme

En 2016–2017, les dépenses réelles du Programme EI étaient de 16,6 millions de dollars et le Programme a employé 51 équivalents temps plein (ETP) (tableau 1).

Au cours de la période d'évaluation (entre 2010–2011 et 2016–2017), les dépenses réelles ont augmenté de 3,3 millions de dollars. Dans la même période, les ETP ont augmenté de deux. Par contre, il y avait 14,5 ETP de moins qu'à son point culminant en 2011–2012. Les fluctuations globales dans les ETP durant la période d'évaluation peuvent être imputables aux exercices de réduction fédérale (p. ex. le Plan d'action de réduction du déficit et l'examen stratégique et fonctionnel).

Tableau 1: Ressources du Programme d'engagement à l'échelle internationale : ressources humaines et financières actuelles, EF 2010–2011 à 2016–2017.³

	2010–2011	2011–2012	2012–2013	2013–2014	2014–2015	2015–2016	2016–2017
Dépenses, en million de dollars CDN	13,3	14,8	14	14,4	14,8	14,2	16,6
ETP	49	64	63	56	45	53	51

Source : Budget principal des dépenses, RPP et RMR. Les chiffres de 2016–2017 proviennent d'InfoBase.

3.0 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

3.1 Approche et conception de l'évaluation

Les évaluateurs ont déterminé l'approche et la conception de l'évaluation après avoir tenu compte des résultats d'une évaluation antérieure et des besoins de la haute direction.⁴ Cette méthode était utilisée pour veiller à ce que l'évaluation donne le plus d'informations utiles possible afin d'appuyer la prise de décisions.

La matrice d'évaluation détaillée est fournie à l'annexe A. Les questions d'évaluation ont été déterminées à la suite de la phase de planification initiale qui comprenait les discussions avec la haute direction. Les entrevues d'orientation ont également révélé un besoin de mieux comprendre l'ensemble des activités internationales menées au sein du MPO et de la GCC, en effectuant un sondage au Ministère et en montant un répertoire.

³ L'augmentation du total des dépenses réelles de 2,4 millions de dollars en 2016–2017 est partiellement attribuable à la mise en œuvre du Programme de certification et d'accès aux marchés des produits du phoque.

⁴ MPO, Évaluation de la conservation des pêches internationales, septembre 2010 : <http://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/evaluations/10-11/6b121-fra.htm>

3.2 Source de données

L'évaluation a fait appel aux données administratives et financières existantes, et des sources de données suivantes :

- documents internes
- évaluations et vérifications antérieures du MPO et d'autres sources du gouvernement fédéral et d'autres sources externes
- 13 entrevues d'orientation, qui comprenait les entrevues du MPO et de la GCC
- 25 entrevues avec des informateurs clés, y compris 17 du MPO (ACN et toutes les régions) et de 8 partenaires
- réponses du sondage exploratoire sur les activités internationales menées dans l'ensemble du MPO et de la GCC

3.3 Limites de la méthode et stratégies d'atténuation

Afin de démontrer la fiabilité et la validité des constatations ainsi que pour veiller à ce que les conclusions générales et les recommandations soient fondées sur des données probantes objectives et documentées, les données ont été validées grâce à plusieurs sources.

Plusieurs des indicateurs de rendement en place durant la période d'évaluation ont été utilisés uniquement entre un an et trois ans. Cela rendait ardu le suivi de la progression du Programme. Afin d'atténuer cette limitation, le rendement du Programme a été mesuré à l'aide d'une combinaison d'indicateurs indirects et des opinions des informateurs clés.

4.0 CONCLUSIONS

4.1 Besoin en matière d'engagement international

Principale constatation: Le Programme d'engagement à l'échelle internationale continue de répondre à un besoin.

Le mandat du gouvernement met un nouvel accent sur la collaboration internationale et les travaux liés aux océans.

En 2015, le mandat du gouvernement et les investissements ont mis un nouvel accent sur l'importance de la collaboration internationale au sein du Ministère et dans l'ensemble du gouvernement du Canada. Une analyse des documents internes entre 2015 et 2017 a révélé une importante augmentation des discussions à propos des activités internationales au sein des programmes du MPO et de la GCC. De même, le sondage a confirmé que plusieurs programmes du MPO et de la GCC autre que le Programme EI participent également à des activités internationales. Des investissements comme le Plan de protection des océans ont créé un besoin croissant et constant de travaux du Programme EI en matière de négociations et d'accords

commerciaux, et pour des avis et informations scientifiques du Secteur des sciences des écosystèmes et des océans en ce qui concerne les mesures environnementales en matière de gestion des pêches et de durabilité des écosystèmes des océans.

Le Programme d'engagement à l'échelle internationale continue d'appuyer les priorités internationales du Ministère

L'évaluation a confirmé, grâce à un examen des documents et aux entrevues avec des informateurs clés, qu'il y a un besoin continu en ce qui concerne les activités menées par le Programme EI.

Le Programme EI appuie directement les priorités internationales du Ministère :

- la gestion des pêches internationales
- un régime de commerce international stable pour le poisson et les produits de la mer canadiens.
- une expertise scientifique et des pratiques de gestion exemplaires pour la prise de décisions et l'élaboration des politiques en matière de pêches
- des relations positives et une collaboration avec les partenaires internationaux et nationaux

En 2017, les groupes principaux du Programme ont continué à avancer les travaux auxquels ils doivent apporter leur appui. Ils continuent d'appuyer les ORGP et les priorités, qui étaient les raisons de l'élaboration initiale du Programme en tant que Programme de conservation des pêches internationales.⁵ Les groupes principaux du Programme ont également été impliqués dans les négociations et l'administration des traités et des accords commerciaux, et ont favorisé l'utilisation d'une approche basée sur les écosystèmes.

L'examen du document a confirmé que la coopération internationale dans la gestion des pêches continue d'être d'une importance capitale pour veiller à la viabilité des stocks de poissons grands migrateurs, des stocks chevauchants et des stocks transfrontaliers, pour lutter contre la pêche INN et les prises illicites et d'encourager la croissance du marché pour les poissons et les produits de la mer canadiens. La montée en importance de l'Arctique sur la scène internationale suggère également qu'il existe un besoin que le Programme EI continue de représenter les intérêts canadiens dans le Nord et s'assure que les stocks de poissons dans l'Arctique et l'environnement marin sont protégés.

Puisque le Canada partage trois océans, des relations collaboratives efficaces avec les partenaires internationaux, régionaux et nationaux demeurent essentielles pour relever les défis dans les

⁵ Le Programme de conservation des pêches internationales a été créé à l'origine pour lancer des réformes en gestion des pêches internationales en renforçant les ORGP afin de combattre la surpêche et appuyer le commerce. MPO, Évaluation du Programme de conservation des pêches internationales, 2011.

domaines des pêches et des écosystèmes, ainsi que pour favoriser les normes, les ententes et les décisions de gestion à l'échelle internationale qui reflètent les approches du Canada.⁶

Une solide représentation et des relations étroites sont des composantes clés pour exercer une influence sur les décisions à l'échelle internationale

L'évaluation a également confirmé un besoin que les délégations du MPO participent aux rencontres bilatérales et multilatérales. La représentation lors des forums internationaux est un important facteur pour influencer avec succès l'élaboration des ententes et pour veiller à ce que les décisions soient harmonisées avec l'approche canadienne basée sur les écosystèmes et avec les intérêts du Canada en matière de commerce international et d'accès au marché.

Le maintien des relations est également une exigence clé pour bâtir l'influence du MPO. Selon les informateurs clés, les réunions en personne sont privilégiées et les consultations avec les autres délégations/nations avant et durant les négociations contribuent à des résultats favorables en matière de politiques (p. ex. l'accord commercial entre le Canada et l'Union européenne). De même, les informateurs clés ont souligné que des relations solides et fructueuses établies au niveau bilatéral peuvent faciliter les communications dans les tribunes multilatérales en créant des alliés avant de participer aux discussions internationales, et vice-versa.⁷ Enfin, les informateurs clés croient qu'un plus grand partage des connaissances et un plus grand soutien entre les groupes qui participent à des travaux bilatéraux et multilatéraux permettraient d'améliorer l'efficacité du Programme d'engagement à l'échelle internationale.

Le Programme d'engagement à l'échelle internationale devrait demeurer un programme autonome dans le Cadre ministériel des résultats

Tout au long de la période d'évaluation, le Programme a subi une fusion et une séparation de ses groupes principaux. Ces changements ont nécessité une adaptation. Plusieurs informateurs clés ont fourni les avantages et les inconvénients de ces changements, et certains ont déclaré que ces changements ont eu une incidence sur l'efficacité du Programme. Plusieurs partenaires internes et externes ont noté que la séparation des activités bilatérales et multilatérales a engendré une certaine confusion (p. ex. il n'est pas évident avec qui ils doivent communiquer). Ces commentaires et ces préoccupations illustrent l'importance d'une plus grande coordination au sein du Programme d'engagement à l'échelle internationale et dans l'ensemble du MPO et de la GCC en ce qui concerne les activités internationales. Toutefois, de manière générale, la majorité des informateurs clés ont convenu qu'il serait plus facile de gérer un Programme d'engagement à l'échelle internationale séparé à des fins d'établissement de rapports, étant donné la quantité d'activités internationales qui ont lieu dans l'ensemble du Ministère. Le renforcement de la coordination des activités internationales aiderait à s'assurer que le Ministère présente un

6 Plan d'activités 2014-2015 du ministère des Pêches et des Océans

7 Dans certains cas, les personnes ou les groupes d'autres pays de l'autre côté de la discussion sont les mêmes groupes dans les engagements bilatéraux et multilatéraux.

message cohérent et une approche coordonnée dans ses engagements avec les partenaires externes et les pays.

Risques de l'absence du Programme d'engagement à l'échelle internationale

Les répercussions de ne pas avoir de Programme EI demeurent semblables à ce qui avait été énoncé en 2010 dans l'évaluation du MPO : «la non-participation aux forums internationaux entraînerait une perte d'influence sur les traités et les accords internationaux et aurait un effet dévastateur sur les perspectives économiques, les relations commerciales et la valeur des exportations du Canada.»⁸ Une perte d'influence pourrait ne pas entraîner de telles répercussions à court terme, mais cela pourrait faire manquer des occasions et entraîner une augmentation de la charge de travail à long terme, notamment si le Canada doit harmoniser ses règlements nationaux avec les nouvelles normes et lois internationales qu'il n'a pas influencées de façon adéquate. Étant donné l'attention et les attentes accrues entourant les activités d'engagement international, les besoins en matière d'activités du Programme en plus des risques d'une participation insuffisante sur la scène internationale, ont augmenté.

4.2 Étendue des activités internationales menées au sein du Ministère

Principale constatation: Le Ministère a l'occasion de communiquer par thèmes la portée et la diversité des activités internationales entreprises dans l'ensemble du MPO et de la GCC.

L'évaluation a découvert que les rapports publics du Ministère sur les résultats du Programme EI ont été trop étroitement axés sur la gestion des pêches et les activités commerciales, tout en n'expliquant pas clairement ceux du Bureau des enjeux maritimes mondiaux et des affaires du Nord. La majorité des informateurs clés ont convenu que les rapports publics sur le Programme EI pourraient refléter davantage l'éventail complet des activités du Programme, tout particulièrement étant donné la plus grande attention accordée aux travaux liés aux océans dans les dernières années et l'expansion de l'activité du Programme dans les tribunes multilatérales, y compris le Conseil de l'Arctique. En outre, les informateurs clés et les répondants au sondage ont confirmé qu'il y a plusieurs autres programmes au sein du MPO et de la GCC (p. ex. Gestion de l'aquaculture, Protection des pêches et Stratégies nationales de la GCC) qui participent également aux activités internationales. Ces activités internationales sont rapportées au sein des programmes mêmes. Cependant, il existe une occasion à l'échelle du Ministère de fournir une image complète et thématique de toutes les activités internationales menées au sein du MPO et de la GCC à chaque exercice financier.

⁸ MPO, Évaluation de la conservation des pêches internationales, septembre 2010 : <http://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/evaluations/10-11/6b121-fra.htm>

La figure 1 présente un nuage de mots qui illustre les mots utilisés par les répondants au sondage afin de décrire les différentes activités internationales menées au sein du MPO et de la GCC.⁹ Les mots utilisés plus fréquemment sont indiqués par des polices de grande taille.

Figure 1 : Nuage de mots du sondage exploratoire des activités internationales menées dans l'ensemble du MPO et de la GCC, 2016–2017



Une approche thématique à l'échelle du Ministère en matière d'établissement de rapport sur les activités internationales serait particulièrement utile pour mettre en valeur le travail du Secteur Sciences des écosystèmes et des océans du MPO, qui fournit des conseils scientifiques et du soutien à plusieurs autres programmes au sein du Ministère et dont les conseils ne peuvent pas toujours être attribués aux programmes qui les utilisent. Par exemple, l'évaluation a découvert que ce secteur a fourni des avis scientifiques au Programme EI qui n'étaient pas financés par la SGI (et ainsi, n'étaient pas rapportés dans le cadre du Programme EI) : des données scientifiques domestiques en soutien à la Direction du Commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux et un appui direct des représentants du Secteur des sciences au cours des réunions internationales. Aucun de ceux-ci n'était financé par la SGI. Si le Ministère décide d'élaborer des rapports de façon plus thématique à propos de ses activités internationales, cela ne devrait pas reproduire ou remplacer le processus d'établissement de rapport qui est actuellement mené par le

⁹ Comprend uniquement les réponses fournies par les personnes situées dans les autres programmes dans l'ensemble du MPO et de la GCC offrant des activités internationales (p. ex., n'incluent pas les réponses du Programme d'engagement à l'échelle internationale).

Programme EI ou pour tout autre programme qui participe aux activités internationales du MPO ou de la GCC.

4.3 Points saillants

Principale constatation : Le Programme d'engagement à l'échelle internationale atteint ses résultats attendus.

Dans l'ensemble, le Programme EI atteint ses résultats escomptés. Au cours de la période d'évaluation, le Programme :

- a permis une gestion durable des pêches internationales;
- a permis des relations bilatérales efficaces, notamment une collaboration scientifique internationale, pour atteindre les résultats du Canada;
- a permis des décisions qui correspondent aux objectifs canadiens concernant l'Arctique et les enjeux maritimes;
- a entraîné une baisse des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans les eaux internationales où le MPO est chargé de patrouiller;
- a permis une gouvernance efficace des écosystèmes marins gérés à l'échelle internationale; et,
- a permis de favoriser l'accès au marché pour les poissons et fruits de mer canadiens.

Direction de la gestion des pêches internationales

Voici des exemples des résultats de la Direction de la gestion des pêches internationales au cours de la période d'évaluation : 100 % des attributions ou des quotas de stocks de poisson en haute mer gérés par des ORPG, dont le Canada est membre, ont été établis par les avis scientifiques et une augmentation du nombre de réunions bilatérales ad hoc ou annuelles organisées par la Direction, passant de 32 à 41.¹⁰

D'autres points saillants comprennent le travail de la Direction sur un certain nombre d'ORPG, telles que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), où la Direction a plaidé en faveur de la reconstitution de certains stocks de poissons (p. ex. la maraîche) et de la gestion préventive des espèces gérées par la CICTA, telles que le thon rouge.¹¹ Les intérêts canadiens à intégrer une approche basée sur les écosystèmes à la gestion des pêches ont également été renforcés par la version modifiée de l'OPANO, qui est entrée en vigueur en mai 2017.¹² En ce qui concerne l'OPANO, les informateurs clés ont indiqué qu'il y a

¹⁰ Une exception est survenue en 2011-2012, lorsque le Programme a atteint 90 % de sa cible de 100 %.

¹¹ OPANO, « NAFO meets for the first time under modernized convention », 22 septembre 2017 : <https://www.nafo.int/Portals/0/PDFs/press/presssept17.pdf?ver=2017-09-22-123009-703>

¹² OCDE, « OECD Review of Fisheries: Policies and Summary Statistics » 2013 : http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-review-of-fisheries-2013_rev_fish-2013-en;jsessionid=w8q5o2ma73e4.x-

un chef de délégation canadien solide, que le Canada présente un front uni (le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, l'industrie, etc.) et que le processus de consultation et de mobilisation est très efficace (c.-à-d., les commentaires découlant des consultations sont réellement examinés et bien intégrés). D'autres exemples d'ententes bilatérales efficaces donnés par les informateurs clés et confirmés par la récente *évaluation du Programme de protection des pêches et de sa composante sur les espèces aquatiques envahissantes* (2016) étaient le Programme de lutte contre la lamproie marine et la carpe asiatique dans les Grands Lacs.

Bureau des enjeux maritimes mondiaux et des affaires du Nord

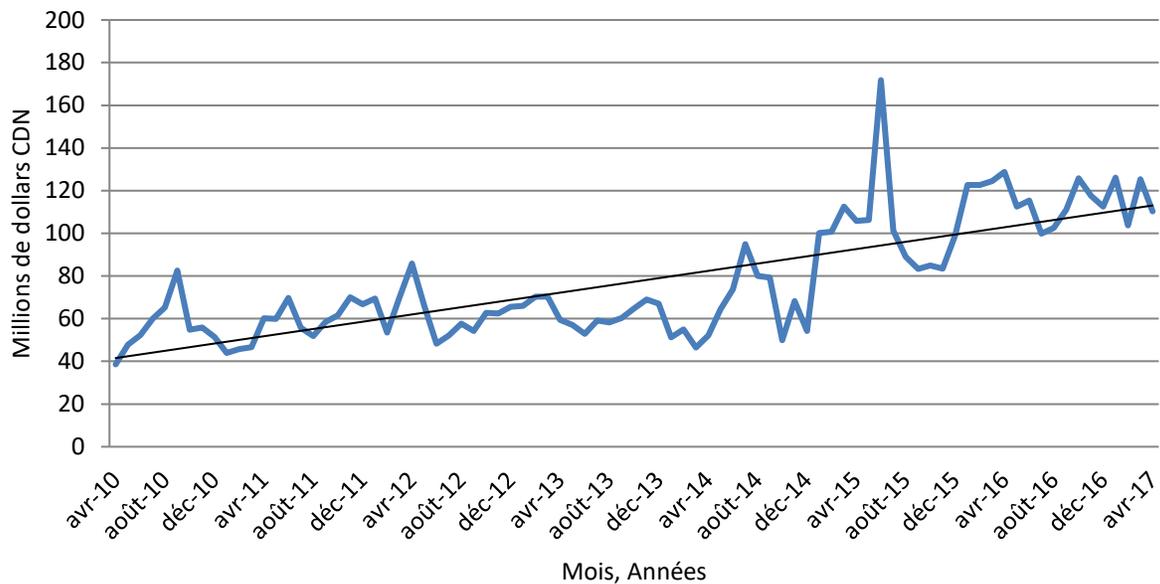
Le Bureau des enjeux maritimes mondiaux et des affaires du Nord a permis des décisions qui reflètent les objectifs canadiens dans l'Arctique et dans les négociations multilatérales. Le groupe a dirigé la participation du Canada dans les travaux marins du Conseil de l'Arctique, y compris le groupe de travail pour la Protection de l'environnement marin aquatique. Les travaux du groupe du Conseil de l'Arctique ont été félicités par les informateurs clés externes. Le Bureau des enjeux maritimes mondiaux et des affaires du Nord a également guidé la participation du Canada dans l'élaboration de la *Déclaration concernant la prévention des activités non réglementées de pêche dans les secteurs hauturiers du centre de l'océan Arctique*. Le groupe continue de poursuivre la ratification par le Canada de l'*Accord sur les mesures du ressort de l'État du Port*, une loi qui est entrée en vigueur en 2016 et qui a nécessité la modification de la *Loi sur la protection des pêches côtières* du Canada et de ses règlements.¹³

Direction du Commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux

Le groupe de la Direction du commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux a continué de travailler pour l'obtention d'un accès accru aux marchés internationaux de poissons et de produits de la mer canadiens. Le graphique 1 montre que les exportations moins les importations ont continué d'augmenter au fil des années. Le groupe a également contribué à lever l'interdiction des espèces envahissantes de l'Union européenne sur les importations de homards en 2016, ce qui a économisé 75 millions de dollars en exportations.

oecd-live-03; MPO, « Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique », novembre 2015 : <http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/tuna-thon/iccat-cicta-fra.htm>

¹³ MPO, « Mesures de l'état du port de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture », mai 2016 : <http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/isu-iuu-09a-fra.htm>

Graphique 1 : Balance des paiements nets du Canada pour les poissons, mollusques, crustacés et autres produits de la pêche¹⁴

Source : Les données proviennent de Statistiques Canada, tableau 228-0059.

Programme scientifique de la Stratégie de gouvernance internationale

Le Programme de Science des écosystèmes et des océans de la SGI a appuyé directement les priorités et les besoins en matière d'informations du Programme d'engagement à l'échelle internationale en fournissant de la recherche scientifique et des constatations afin d'appuyer les décisions de gestion des pêches internationales (p. ex. participation aux avis scientifiques sur l'évaluation des stocks pour les espèces gérées par les ORPG, telles que le thon rouge de l'Atlantique, le thon blanc du Pacifique Nord, la morue du Nord dans la zone réglementée par l'OPANA et le saumon de l'Atlantique). Le Programme scientifique de la SGI a également joué un rôle important en appuyant la recherche qui a déterminé et décrit les écosystèmes marins vulnérables et les zones d'importance écologique et biologique dans la zone visée par la Convention de l'OPANO et la zone d'application de la Commission des pêches du Pacifique Nord. Cette recherche a permis au Canada de jouer un rôle de premier plan sur ces enjeux de l'OPANO. De plus, comme indiqué précédemment, SEO a appuyé le Programme EI à l'extérieur du Programme scientifique de la SGI en offrant des études et des recherches scientifiques au pays afin d'appuyer la Direction du commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux pour lever l'interdiction relative au homard vivant proposée par l'Union européenne. À l'extérieur du Programme scientifique de la SGI, SEO a également fourni des conseils de recherche et un soutien à plusieurs autres programmes au sein du Ministère offrant des activités internationales.

¹⁴ Avril 2010 à avril 2017.

Défis en matière de ressourcement

Le Programme EI continue d'atteindre ses objectifs. Cependant, certains informateurs clés ont souligné que les attentes et les travaux accrus ont eu des répercussions sur la prestation du Programme. Depuis 2012–2013, le Programme EI a mené trois études de ressourcement séparées, la plus récente ayant été entreprise en 2016–2017. En parlant de leurs expériences allant jusqu'en 2017, certains informateurs clés ont donné des exemples de façons dont les ressources moins importantes ont entraîné des changements à la prestation du programme. Ceux-ci comprenaient le fait que le personnel du programme ne participait pas à certaines réunions (p. ex. la Commission sur les Mammifères Marins de l'Atlantique Nord) ou réduisait leurs délégations dans les forums internationaux (p. ex. l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest), en raison d'un manque de temps et de ressources. Les informateurs clés ont également indiqué qu'il y a eu une réduction de la capacité d'effectuer du réseautage adéquat. Ce réseautage était effectué sur une base ponctuelle, parallèlement au respect des délais serrés. Une histoire similaire a émergé des entrevues avec les employés du SEO, qui ont indiqué que la demande d'informations et de conseils scientifiques par l'entremise du Programme scientifique de la SGI est plus importante que sa capacité à répondre aux besoins en matière de recherche. Bien que plusieurs des groupes au sein du Programme EI s'attendent à de nouveaux équivalents temps plein et de dollars du budget, la majorité des informateurs clés doutaient que le Programme ait les ressources nécessaires pour performer de façon proactive et être présent aux engagements internationaux sur un pied d'égalité avec les autres pays.

Principale constatation: Le Programme utilise les meilleurs indicateurs disponibles pour mesurer ses progrès.

Tout au long de la période d'évaluation, le Programme EI a participé activement à l'élaboration d'indicateurs et de résultats utiles et réfléchis. Bien que la gestion des pêches internationales et la Direction du commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux ont des résultats plus tangibles, plusieurs informateurs clés ont indiqué que la mesure des répercussions des activités favorisant le renforcement des relations menées par la gestion des pêches internationales la Direction du Commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux, comme l'influence exercée par le Canada sur les ententes et comités bilatéraux et multilatéraux, a été bien moins directe. Les informateurs clés ont mentionné que les accords internationaux prennent souvent plusieurs années à conclure, ce qui rend difficile la présentation des progrès d'une année à l'autre. De plus, les informateurs clés croient qu'il n'était pas raisonnable d'utiliser des résultats qui sont souvent dépendants des actions des autres partenaires ou pays, comme la conclusion d'accords

multilatéraux.¹⁵ De même, il était difficile de mesurer les répercussions de l'appui fourni par le Programme scientifique de la SGI. Les indicateurs comprenaient les mesures substitutives telles que le nombre de publications pour chaque exercice financier, au lieu de mesurer l'influence qu'ont eue les avis scientifiques sur les préparations des négociations.

À la demande de la haute direction, l'évaluation a permis d'entendre d'autres ministères fédéraux avec des programmes internationaux semblables afin d'explorer les pratiques exemplaires et les stratégies en matière de mesure du rendement. Les évaluateurs ont découvert que les homologues du MPO ont vécu des difficultés semblables en mesurant les activités qui favorisent le renforcement des relations.

En raison des difficultés du Programme à mesurer ses activités moins tangibles et en raison du fait que plusieurs indicateurs n'ont pas fourni des mesures au fil du temps, l'évaluation a confirmé le rendement du Programme au cours de toute la période d'évaluation par des informations extraites des entrevues des informateurs clés et l'examen des documents.

Prochaines étapes

En 2016-2017, durant la mise en œuvre ministérielle de la Politique sur les résultats, le Programme EI a participé dans un processus de réévaluation de ses résultats attendus et de ses indicateurs. Pour l'avenir, le Programme a retenu trois de ses six indicateurs :

1. Résultat : le Ministère est financé pour répondre aux obligations des membres de l'ORGP
 - **Indicateur : % des frais d'adhésion à l'ORGP payés sans effet sur les autres programmes**
 - Cible : 100 %
2. Résultat : le Canada est représenté dans des tribunes essentielles à la mission
 - **Indicateur : % de tribunes essentielles à la mission fréquentées**
 - Cible : 95 %
3. Résultat : les positions de négociation du Canada aux forums internationaux sont validées par les meilleures données probantes et analyses disponibles.
 - **Indicateur : % des forums internationaux appuyés par les positions de négociation fondés sur les preuves**
 - Cible : 100 %

Ces cibles ne sont pas échelonnées, ce qui complique la démonstration du progrès au fil du temps. Toutefois, les trois facteurs sont apparus au cours de l'évaluation. Tous les indicateurs

¹⁵ Des exemples de ces indicateurs comprennent : « Pourcentage des décisions relatives aux quotas internationaux reflétant les objectifs canadiens » pour la Direction de la gestion des pêches internationales (RMR 2015–2016); « Pourcentage des négociations commerciales ou des accords de libre-échange récents qui tiennent compte des positions/du texte suggéré de Pêches et Océans Canada » pour le groupe de la Direction du commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux (RMR 2014–2015 et 2015–2016).

sont réalisables par le Programme. Aucun ne dépend des autres pays et aucun n'est lié à de longs délais. À l'avenir, la mesure du rendement du Programme devrait être plus utile pour la prise de décision.

4.4 Possibilités d'accroître l'efficacité en renforçant la coordination et la collaboration

Principale constatation : à l'échelle du programme: L'approche informelle actuelle en matière de coordination et de collaboration utilisée par le Programme d'engagement à l'échelle internationale n'appuie pas suffisamment les besoins du Programme.

Les objectifs du Programme EI reposent principalement sur un solide leadership du Canada aux forums internationaux, pour protéger les intérêts du pays en matière de produits de poisson et de fruits de mer canadiens, de commerce et de gestion des stocks chevauchants. Dans certaines régions, comme l'Arctique, les délégations canadiennes ont reçu des éloges de la part des partenaires pour leur direction solide. Les processus d'engagement international qui sont plus prévisibles (p. ex. réunions annuelles, engagements cycliques) fonctionnent également bien. Les informateurs clés pensent aussi que le Programme EI et ses partenaires (internes et externes) ont généralement de solides relations. Par contre, dans certains cas, une insuffisante coordination et collaboration ont eu des effets négatifs, tout particulièrement dans le contexte des dossiers bilatéraux et multilatéraux, où les enjeux sont complexes et les groupes du MPO impliqués pourraient bénéficier de davantage d'occasions de connecter les uns avec les autres afin de partager des mises à jour sur les résultats des activités internationales.

Dans un contexte de problèmes liés aux ressources et d'attentes et de charge de travail accrues, lorsqu'il n'y a aucune indication que le volume de travail se stabilisera et qu'il y a des chances qu'il augmente, il pourrait y avoir des occasions d'augmenter l'efficacité du Programme en renforçant les efforts de coordination et de collaboration de ses groupes principaux. Les informateurs clés reconnaissent que le Programme EI a bien atteint ses objectifs jusqu'à présent. Cependant, ils ont noté que les efforts spéciaux de coordination et de collaboration ont entraîné des vulnérabilités au Programme et ils ont recommandé d'augmenter les efforts de coordination entre les groupes principaux du Programme qui sont responsables des engagements bilatéraux et multilatéraux.

L'évaluation a découvert qu'à partir du début des années 2000, les activités internationales ont été examinées au sein d'un Comité international de directeurs généraux et d'un processus de planification des événements et des voyages, qui ne sont tous les deux plus actifs.¹⁶ En 2014, le Programme a été encouragé à élaborer un mécanisme formel de partage de l'information et de renforcement des communications entre la Direction de la gestion des pêches internationales et

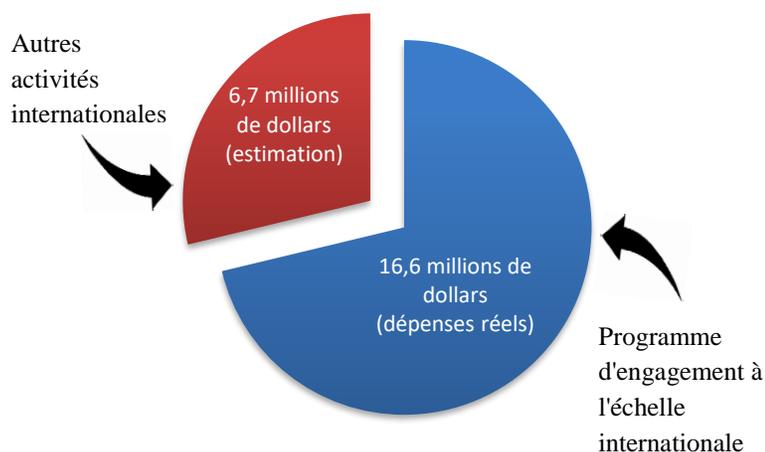
¹⁶ Le processus de planification des événements et des voyages du MPO n'est plus requis, car l'ensemble des voyages internationaux passe maintenant par un processus de présélection spécifique qui était auparavant fourni par ce comité.

les relations externes afin d'améliorer la cohérence de la production de rapports.¹⁷ Depuis 2017, la coordination et la collaboration en matière d'activités internationales continuent d'être ponctuelles et informelles, bien que le Comité des communications du MPO dévoue actuellement une partie de son temps à discuter des activités internationales.¹⁸ Les attentes accrues en ce qui concerne les activités internationales suggèrent qu'une approche plus formelle puisse atténuer certains problèmes.

Principale constatation : échelle ministérielle : Il existe un besoin pressant que le Ministère établisse une vision globale de ses activités internationales avec des liens manifestes avec les priorités ministérielles et gouvernementales.

Les informateurs clés et les répondants au sondage ont également parlé du besoin d'une plus grande coordination et collaboration au sein de l'ensemble du Ministère. Les réponses de ces deux sources ont généralement noté qu'il y avait un manque de connexion formelle entre les activités internationales au sein du Ministère et du Programme EI, un manque de clarté en ce qui concerne les activités menées au MPO et à la GCC, un besoin d'assurer un message cohérent et qu'il n'y avait aucune stratégie ministérielle globale en matière d'activités internationales pour guider l'établissement d'un ordre de priorités dans le Programme EI et dans l'ensemble du Ministère. Le graphique 2 compare les dépenses actuelles du Programme EI aux dépenses estimées des autres activités internationales ayant lieu au sein du MPO et de la GCC.

Graphique 2 : Dépenses estimées des activités internationales, 2016–2017



Sources : Pour l'estimation des Autres activités internationales : le *Sondage sur les activités internationales menées dans l'ensemble du MPO et de la GCC, 2016-2017*; pour les dépenses réelles du Programme EI : InfoBase du MPO.

¹⁷ Plan d'activités 2014–2015 du ministère des Pêches et des Océans.

¹⁸ Depuis l'été 2017, la Garde côtière canadienne était également impliquée dans ce comité.

L'évaluation reconnaît le défi que représente le lancement de travaux pour développer une vision à l'échelle du Ministère en ce qui concerne les activités internationales et pour mettre en place un mécanisme de coordination plus formel. Cependant, on croit que ces travaux vont augmenter l'efficacité et donner au Ministère une occasion de refléter plus précisément la quantité d'activités internationales qui ont lieu au sein du MPO et de la GCC en établissant des rapports thématiques à l'échelle du Ministère.

5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

Le contexte actuel d'augmentation des investissements et des attentes en matière d'engagement international démontre qu'il y a un besoin continu et croissant d'activités internationales menées par le Ministère. L'évaluation a également réaffirmé le besoin d'avoir un Programme d'engagement à l'échelle internationale indépendant dans le cadre ministériel des résultats. En outre, l'évaluation a confirmé qu'une grande diversité d'autres activités internationales est menée au sein du MPO et de la GCC, et cela est une occasion pour le Ministère de produire des rapports thématiques sur l'ensemble des activités internationales auxquelles il participe.

La mesure du rendement est un défi permanent pour le Programme d'engagement à l'échelle internationale, tout particulièrement lors de la mesure des activités d'engagement bilatérales et multilatérales, car le renforcement des relations et la conclusion d'ententes prennent souvent plusieurs années et dépendent des actions d'un autre pays ou partenaires, ce qui ne relève pas immédiatement du Programme. Le Programme a atteint ses objectifs. Son rendement a été évalué à l'aide de renseignements supplémentaires des informateurs clés et de l'examen des documents.

L'approche actuelle en matière de coordination et de collaboration pour les activités bilatérales et multilatérales n'appuie pas efficacement les besoins du Programme EI. Le Programme EI s'appuie trop fortement sur les efforts informels, ce qui rend le Programme vulnérable aux circonstances changeantes. Bien qu'il y ait des preuves de l'existence d'une certaine collaboration, il existe un besoin de coordination accrue et systémique des activités internationales au sein du Programme d'engagement à l'échelle internationale et du Ministère.

Le Ministère ne possède pas une vision à l'échelle du Ministère des activités internationales et il n'y a pas de processus avec lequel il est possible de coordonner les activités internationales au sein du MPO et de la GCC. L'élaboration d'une vision et d'un plan avec lequel mettre en œuvre cette vision permettra au Programme EI et aux autres programmes du Ministère de mieux établir les priorités en matière de ressources et de pouvoir ainsi atteindre une meilleure efficacité.

5.2 Recommandations

Trois recommandations ont été formulées et ont pour objectif de veiller à ce que le Ministère possède suffisamment de processus en place pour coordonner les activités internationales et en établir les priorités. L'annexe B présente le plan d'action de gestion et définit la façon dont le Programme d'engagement à l'échelle internationale mettra en œuvre ces recommandations.

Les recommandations reconnaissent qu'il y a eu des tentatives antérieures pour coordonner les activités internationales et que des ressources supplémentaires pourraient être requises pour établir et mettre en œuvre les recommandations. Cependant, l'importance grandissante accordée aux activités internationales par le Ministère et le gouvernement du Canada, et le fait que le Ministère a été encouragé par le passé à élaborer des mécanismes plus formels de partage des renseignements et de renforcement des communications suggèrent qu'il est nécessaire de prendre d'autres mesures.¹⁹

Les réponses aux recommandations devraient être élaborées en collaboration avec tous les secteurs impliqués dans les activités internationales au sein du MPO et de la GCC.

Recommandation 1 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, et le sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques stratégiques, élaborent et mettent en œuvre conjointement un processus pour améliorer les efforts de coordination et de collaboration actuels, en ce qui concerne leurs activités bilatérales et multilatérales respectives dans le cadre du Programme d'engagement à l'échelle internationale.

Recommandation 2 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, et le sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques stratégiques, lancent un processus à l'échelle du Ministère visant à établir une vision stratégique fondée sur des priorités et des objectifs partagés pour les activités internationales qui se déroulent dans l'ensemble du MPO et de la GCC.

Recommandation 3 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, et le sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques stratégiques, établissent un processus pour appuyer la mise en œuvre d'une vision stratégique à l'échelle du Ministère pour ses activités internationales.

¹⁹ Plan d'activités 2014-2015 du ministère des Pêches et des Océans.

ANNEXE A : GRILLE D'ÉVALUATION

Questions d'évaluation	Critères de jugement	Indicateurs	Examen documentaire	Examen des données administratives et sur le rendement	Entrevues auprès d'informateurs-clés	Enquête
Pertinence						
1. Quelle est la meilleure place, s'il y en a une, pour le Programme d'engagement à l'échelle internationale dans les principales responsabilités du cadre ministériel des résultats?	Examen de la mise en place et de la justification d'un Programme d'engagement à l'échelle internationale dans le répertoire des programmes du MPO.	1.1 Tableau des activités internationales importantes au sein du MPO et de la GCC, et compréhension de leur évolution entre 2012-2013 et 2016-2017.	X		X	X
Efficacité						
22. Dans quelle mesure les résultats escomptés du Programme d'engagement à l'échelle internationale ont-ils été atteints? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion des pêches internationales durables ▪ La communauté internationale lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. ▪ La gestion internationale est ancrée dans la gestion axée sur l'écosystème. ▪ Répondre aux pressions et aux tendances environnementales mondiales relatives aux eaux marines et à l'Arctique. ▪ Possibilités d'accès au marché pour les produits comestibles de la mer canadiens et les produits qui y sont liés. 	Le Programme d'engagement à l'échelle internationale assure la gouvernance efficace des pêches gérées à l'échelle internationale.	GESTION DES ÉCOSYSTÈMES ET DES PÊCHES — GESTION DES PÊCHES INTERNATIONALES				
		2.1.1 Pourcentage des décisions relatives aux quotas internationaux reflétant les objectifs canadiens.	X	X	X	
		2.1.2 Pourcentage des attributions ou des quotas de stocks de poisson en haute mer gérés par des ORGP dont le Canada est membre établis par les avis scientifiques.	X	X	X	
	Le Programme d'engagement à l'échelle internationale entretient des relations bilatérales efficaces.	GESTION DES ÉCOSYSTÈMES ET DES PÊCHES — GESTION DES PÊCHES INTERNATIONALES (RELATIONS BILATÉRALES)				
		2.2.1 Nombre de réunions bilatérales exceptionnelles ou annuelles organisées dans le cadre du Programme d'engagement à l'échelle internationale.	X	X		
		2.2.2 Mesure dans laquelle le Programme d'engagement à l'échelle internationale a favorisé des relations bilatérales efficaces pour atteindre les résultats du Canada.	X		X	
Baisse des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans les eaux internationales où le MPO est chargé de patrouiller.	GESTION DES ÉCOSYSTÈMES ET DES PÊCHES — CONSERVATION ET PROTECTION					
	2.3.1 Nombre d'activités présumées de pêche illicite, non déclarée et non réglementée détectées dans les eaux internationales où patrouille le service C et A du MPO.	X	X	X		

Questions d'évaluation	Critères de jugement	Indicateurs	Examen documentaire	Examen des données administratives et sur le rendement	Entrevues auprès d'informateurs-clés	Enquête
		2.3.2 Preuves que le Programme d'engagement à l'échelle internationale a fait diminuer les activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans les eaux internationales où le MPO est chargé de patrouiller.	X		X	
		SCIENCES DES ÉCOSYSTÈMES ET DES OCÉANS				
	Le Programme d'engagement à l'échelle internationale assure la gouvernance efficace des écosystèmes marins gérés à l'échelle internationale.	2.4.1 Nombre de projets scientifiques réalisés afin de déterminer les zones d'importance écologique et biologique et les écosystèmes marins vulnérables dans les eaux internationales.	X	X	X	
		2.4.2 Mesure dans laquelle le Programme d'engagement à l'échelle internationale a contribué à la gouvernance efficace des écosystèmes marins gérés à l'échelle internationale.	X		X	
	Le MPO a une influence sur les enjeux maritimes mondiaux et les questions concernant l'Arctique, ce qui permet une prise de décisions qui reflète les objectifs canadiens.	RELATIONS EXTERNES – BUREAU DES ENJEUX MARITIMES MONDIAUX ET DES AFFAIRES DU NORD (y compris les relations multilatérales autres que les Organisation régionale de gestion des pêches)				
		2.5.1 Pourcentage des résolutions et des décisions internationales (autres que prises par les Organisation régionale de gestion des pêches, p. ex. Nations Unies, Conseil de l'Arctique) adoptées à l'unanimité qui reflètent la position de principe du Canada.	X	X	X	
		2.5.2 Preuves que le Programme d'engagement à l'échelle internationale permet la prise de décisions qui correspondent aux objectifs canadiens concernant l'Arctique et les enjeux maritimes mondiaux.	X		X	
	Le Programme d'engagement à l'échelle internationale a amélioré l'accès au marché pour les poissons et fruits de mer canadiens.	RELATIONS EXTERNES — COMMERCE ET ACCÈS AUX MARCHÉS INTERNATIONAUX				
		2.6.1 Pourcentage de salons phares du poisson et des produits de la mer fréquentés.		X		
		2.6.2 Pourcentage des négociations commerciales qui reflètent la position de principe du Canada.	X	X	X	
		2.6.3 Preuves que le Programme à l'échelle internationale appuie l'accès au marché pour les poissons et fruits de mer canadiens.	X		X	

Questions d'évaluation	Critères de jugement	Indicateurs	Examen documentaire	Examen des données administratives et sur le rendement	Entrevues auprès d'informateurs-clés	Enquête
3. Dans quelle mesure les indicateurs de rendement du programme permettent-ils d'appuyer la prise de décisions?	Des renseignements concernant la mesure du rendement sont disponibles aux fins de production de rapports et appuient la prise de décisions.	3.1 Efficacité des outils de mesure du rendement aux fins de production de rapports sur le programme et de prise de décisions.		X	X	
Efficiencia et économie						
4. À quel point le Programme d'engagement à l'échelle internationale est-il bien placé pour exécuter ses activités?	Les lacunes, le cas échéant, sont indiquées dans les ressources du programme. L'orientation stratégique et la structure de gouvernance sont appropriées pour contribuer à atteindre les résultats escomptés.	4.1 Avis sur la mesure dans laquelle le programme dispose de suffisamment de ressources ou de ressources adéquatement réparties.		X	X	
		4.2 Pourcentage de dossiers hautement prioritaires mis de côté ou d'événements non fréquentés en raison de pressions budgétaires ou de priorités concurrentes.	X	X	X	
		4.3 Évaluation du cadre organisationnel (p. ex. gouvernance, planification proactive) et des structures de prise de décisions à l'appui de la hiérarchisation des activités.	X	X	X	
5. L'efficacité du Programme d'engagement à l'échelle internationale pourrait-elle être renforcée?	Les points faibles, le cas échéant, de la conception et de la prestation du programme sont cernés.	5.1 Évaluation de l'intégration et de la collaboration avec les partenaires du programme	X		X	
		5.2 Obstacles ou défis en matière d'efficacité, et principaux facteurs permettant de renforcer l'efficacité du Programme d'engagement à l'échelle internationale.	X		X	

ANNEXE B : PLAN D'ACTION DE GESTION**RECOMMANDATION N° 1**

Recommandation 1 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, et le sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques stratégiques, élaborent et mettent en œuvre conjointement un processus pour améliorer les efforts de coordination et de collaboration actuels, en ce qui concerne leurs activités bilatérales et multilatérales respectives dans le cadre du Programme d'engagement à l'échelle internationale.

Ce processus devrait permettre aux deux secteurs d'entamer un cycle de partage des informations et de renforcement des communications (p. ex. recherches et séances d'information) et de partager les leçons apprises après les réunions, particulièrement en ce qui concerne les engagements bilatéraux et multilatéraux.

Justification : L'approche actuelle en matière de coordination et de collaboration pour les activités bilatérales et multilatérales n'appuie pas suffisamment les besoins du Programme d'engagement à l'échelle internationale. Selon les informateurs clés, le Programme d'engagement à l'échelle internationale dépend trop fortement des efforts informels, qui sont grandement fondés sur les relations personnelles et de travail. Ces efforts informels de coordination et de collaboration rendent le Programme vulnérable aux circonstances changeantes (p. ex., si le départ du personnel entraînerait une perte du savoir organisationnel ou si le volume de travail augmenterait). Le Programme d'engagement à l'échelle internationale a été encouragé à élaborer un mécanisme formel de partage de l'information et de renforcement des communications (Plan d'activités du MPO, 2014–2015).

La Direction de la gestion des pêches internationales, le Bureau des enjeux maritimes et des affaires du Nord et la Direction du Commerce mondial et de l'accès aux marchés internationaux mènent des activités multilatérales et bilatérales (p. ex., réunion, négociations, élaboration de politiques) pour assurer un accès aux Canadiens à des ressources halieutiques faisant l'objet d'une gestion internationale, en encourageant et en influençant la gestion durable des pêches au niveau régional et des écosystèmes marins sains sur le plan mondial, ainsi qu'en contribuant à un régime commercial stable sur la scène internationale pour les poissons et fruits de mer du Canada.

STRATÉGIE

Mettre sur pied un groupe de travail sur la gestion de l'engagement international (GT-GEI) au niveau de directeur général, pour améliorer les efforts de coordination et de collaboration existants concernant les activités bilatérales et multilatérales en vertu du Programme d'engagement à l'échelle internationale. Le GT-GEI se réunirait une fois par mois et se composerait du directeur général, des directeurs et des gestionnaires de Gestion des ressources halieutiques et de Relations externes.

Mesures de gestion	Date d'échéance (avant la fin du mois)	Mise à jour sur l'état d'avancement : Terminé/Sur la bonne voie/Raison de la modification de la date d'échéance	Extrant
Établir le GT-GEI au niveau de directeur général.	Février 2018		
Réunion mensuelle du groupe de travail.	À compter de février 2018		
Mise à jour sur l'état d'avancement fournie au Comité international créé à l'échelle ministérielle en vertu de la recommandation no 2.	Sur une base trimestrielle à compter de juillet 2018		

RECOMMANDATION 2			
<p>Recommandation 2: Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, et le sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques stratégiques, lancent un processus à l'échelle du Ministère visant à établir une vision stratégique fondée sur des priorités et des objectifs partagés pour les activités internationales qui se déroulent dans l'ensemble du MPO et de la GCC.</p> <p>Justification : Il n'y a aucun mécanisme de la sorte en place au Ministère. Les informateurs clés et les répondants au sondage ont confirmé qu'il y avait un besoin pressant que le Ministère mette en place une vision globale de ses activités internationales avec des liens manifestes avec les priorités du Ministère et du gouvernement. Un tel processus devrait également décrire les possibilités de collaboration et permettre au Ministère d'atteindre une plus grande efficacité. Cette recommandation reconnaît que tous les secteurs du MPO et de la GCC qui offrent des activités internationales devraient être consultés et que des ressources supplémentaires pourraient être requises pour établir et mettre en œuvre ce processus. Ce processus pourrait prendre la forme d'un nouveau mécanisme conçu spécialement à cette fin ou d'un ajout à titre de point permanent à l'ordre du jour à un processus déjà existant.</p>			
STRATÉGIE			
<p>Établir un Comité international à l'échelle ministérielle au niveau de directeur général, pour élaborer une vision stratégique de toutes les activités internationales menées à Pêches et Océans Canada (MPO) et à la Garde côtière canadienne (GCC). Le Comité réunira les directeurs généraux des secteurs Écosystème aquatique, Gestion des pêches et des ports, Sciences des écosystèmes et des océans, Politiques stratégiques ainsi que de la Garde côtière canadienne.</p>			
MESURES DE GESTION	DATE D'ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN DU MOIS)	MISE À JOUR SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT : TERMINÉ/SUR LA BONNE VOIE/RAISON DE LA MODIFICATION DE LA DATE D'ÉCHÉANCE	EXTRANT
Établir un Comité international à l'échelle du Ministère. Élaborer le cadre de référence, comprenant la composition, l'objectif, les produits livrables et les délais.	Avril-mai 2018		

Réunion de lancement pour examiner le cadre de référence et l'approuver. La réunion sera également l'occasion de faire le point et de discuter de toutes les activités internationales menées au MPO et à la GCC et d'établir des liens avec d'autres ministères fédéraux et les intervenants.	Juin 2018		
Élaborer une vision stratégique fondée sur les priorités et les objectifs concernant toutes les activités internationales menées au MPO et à la GCC.	Réunion trimestrielle du Comité Juillet-décembre 2018		
Version préliminaire de l'énoncé de vision à faire approuver par les sous-ministres adjoints.	Décembre 2018		

RECOMMANDATION 3			
<p>Recommandation 3 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des pêches et des ports, et le sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques stratégiques, établissent un processus pour appuyer la mise en œuvre d'une vision stratégique à l'échelle du Ministère pour ses activités internationales.</p> <p>Justification: Le plan de mise en œuvre est nécessaire afin de changer les activités internationales du Ministère en des actions visant à appuyer sa vision stratégique. Le plan devrait déterminer la voie à suivre pour les activités internationales du Ministère et devrait également appuyer les efforts de coordination et de collaboration. Tous les secteurs devraient être consultés au cours de l'élaboration de ce processus, notamment le Secteur des sciences des écosystèmes et des océans et la Garde côtière canadienne.</p>			
STRATÉGIE			
<p>Le « processus pour appuyer la mise en œuvre d'une vision stratégique à l'échelle du Ministère pour ses activités internationales » devrait se dérouler sous la direction du Comité international qui doit être créé au niveau de directeur général à l'échelle du Ministère conformément à la recommandation no 2. Le Comité établira l'orientation à donner aux activités internationales du Ministère, appuiera les efforts de coordination et de collaboration et réunira des représentants des secteurs Politiques stratégiques, Gestion des pêches et des ports, et Sciences des écosystèmes et des océans ainsi que de la Garde côtière canadienne.</p>			
MESURES DE GESTION	DATE D'ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN DU MOIS)	MISE À JOUR SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT : TERMINÉ/SUR LA BONNE VOIE/RAISON DE LA MODIFICATION DE LA DATE D'ÉCHÉANCE	EXTRANT
<p>Le Comité établi selon la recommandation no 2 continuera à tenir des réunions trimestrielles pour dresser un plan d'action à l'appui de la mise en œuvre de la vision stratégique internationale adoptée à l'échelle du</p>	<p>Janvier à mars 2019</p>		

Ministère. Le plan d'action devrait établir l'orientation à donner aux activités internationales du Ministère et appuyer les efforts de coordination et de collaboration.			
Approbation de la version préliminaire du plan d'action par les sous-ministres adjoints.	Mars 2019		
Mise en œuvre du plan d'action.	À compter d'avril 2019		