



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **RAPPORT 4, LA SÉCURITÉ MATÉRIELLE DES MISSIONS DIPLOMATIQUES CANADIENNES À L'ÉTRANGER — AFFAIRES MONDIALES CANADA, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent des comptes publics**

**L'honorable Kevin Sorenson, président**



**AVRIL 2019  
42<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

#### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : [www.noscommunes.ca](http://www.noscommunes.ca)

**RAPPORT 4, LA SÉCURITÉ MATÉRIELLE DES  
MISSIONS DIPLOMATIQUES CANADIENNES À  
L'ÉTRANGER — AFFAIRES MONDIALES  
CANADA, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2018  
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des comptes publics**

**Le président  
L'hon. Kevin Sorenson**

**AVRIL 2019**

**42<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

## **AVIS AU LECTEUR**

### **Rapports de comités présentés à la Chambre des communes**

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

# **COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

## **PRÉSIDENT**

L'hon. Kevin Sorenson

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Alexandra Mendès

David Christopherson

## **MEMBRES**

René Arseneault

Chandra Arya

Shaun Chen

Scot Davidson

Pat Kelly

Steven MacKinnon (secrétaire parlementaire — membre sans droit de vote)

Randeep Sarai

Jean Yip

## **AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

Pamela Goldsmith-Jones

Stephanie Kusie

Alexander Nuttall

Bob Zimmer

## **GREFFIÈRE DU COMITÉ**

Angela Crandall

## **BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

### **Service d'information et de recherche parlementaires**

Sara Fryer, analyste

André Léonard, analyste

Dillan Theckedath, analyste



# **LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

a l'honneur de présenter son

## **SOIXANTE-QUATRIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié Rapport 4, La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada, des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :







# LA SÉCURITÉ MATÉRIELLE DES MISSIONS DIPLOMATIQUES CANADIENNES À L'ÉTRANGER — AFFAIRES MONDIALES CANADA, RAPPORT 4 DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

---

## INTRODUCTION

### But de l'audit

À l'automne 2018, le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a publié les résultats d'un audit de gestion qui visait à déterminer si Affaires mondiales Canada (le Ministère ou AMC) avait répondu à ses besoins en matière de sécurité matérielle « dans les missions canadiennes à l'étranger, de manière à protéger son personnel et ses biens<sup>1</sup> ». Les mesures de sécurité se divisent en trois catégories :

- 1) la sécurité matérielle, comme la mise en place de clôtures ou de portails de sécurité érigés autour d'une mission;
- 2) la sécurité informationnelle, comme la collecte de renseignements sur les menaces qui pourraient toucher le personnel local, les biens et les activités des missions à l'étranger;
- 3) la sécurité opérationnelle, comme l'affectation de gardes<sup>2</sup>.

Dans le cadre de l'audit dont il est ici question, le BVG ne s'est pas penché sur la sécurité informationnelle ni sur la sécurité opérationnelle<sup>3</sup>.

---

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), [La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada](#), rapport 4 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.6.

2 *Ibid.*, paragr. 4.3.

3 *Ibid.*, paragr. 4.8.



## Information générale

Selon le BVG, AMC « gère 175 missions diplomatiques et consulaires dans 110 pays [...] Une diversité de menaces, notamment de la violence politique, des actes criminels, des troubles civils et des activités d’espionnage, pèse sur la sécurité du personnel des missions, les bâtiments qui les abritent et d’autres biens canadiens à l’étranger<sup>4</sup>. »

Plus de 7 800 personnes travaillent dans les missions canadiennes à l’étranger, et près d’un tiers d’entre elles sont des Canadiens. En novembre 2017, « plus de la moitié des employés du Ministère travaillaient dans des endroits où leur sûreté et leur sécurité étaient menacées en raison de l’imprévisibilité politique ou de troubles civils, et où des mesures de réduction des risques étaient donc nécessaires pour les protéger<sup>5</sup> ».

## Sécurité matérielle

La figure 1 présente les principales mesures que prend AMC pour assurer la sécurité des membres du personnel et des visiteurs qui se trouvent dans les missions du Canada à l’étranger. Ces mesures reposent sur le maintien d’une approche stratifiée à l’intérieur des missions et dans les environs, de la zone publique à la zone à haute sécurité<sup>6</sup>.

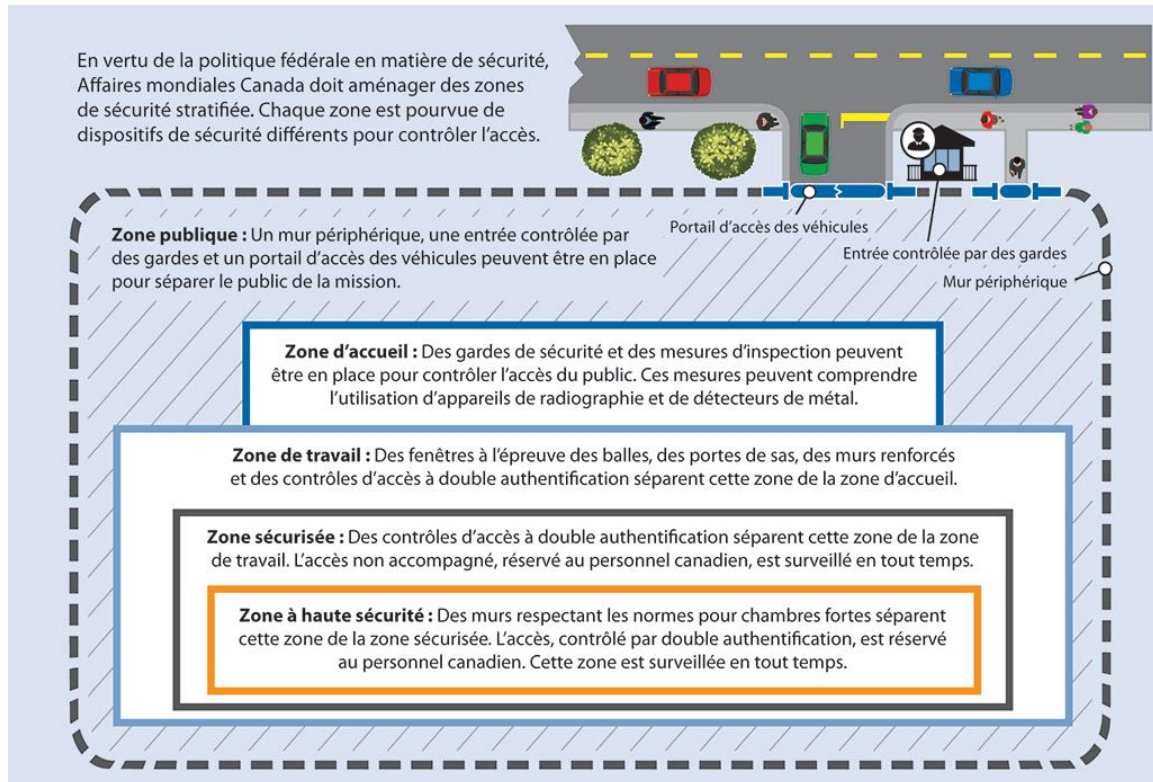
---

4 *Ibid.*, paragr. 4.1.

5 *Ibid.*, paragr. 4.2.

6 *Ibid.*, paragr. 4.13 et pièce 4.2.

**Figure 1 – Zones de sécurité stratifiée dans les missions canadiennes à l'étranger définies par Affaires mondiales Canada**



Source : Bureau du vérificateur général du Canada, [La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger – Affaires mondiales Canada](#), rapport 4 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, pièce 4.2.

Le Ministère « se fonde sur les évaluations de la menace et de la vulnérabilité pour déterminer si la sécurité dans ses missions est adéquate :

Une **évaluation de la menace** mesure les risques potentiels pour une mission en fonction de sa situation géographique et de son environnement opérationnel. Ainsi, une évaluation de la menace tiendrait compte des menaces pour la sécurité posées par la criminalité ou l'instabilité politique.

Une **évaluation de la vulnérabilité** mesure la sécurité matérielle et opérationnelle d'une mission par rapport au risque global, et recommande des mesures pour réduire l'incidence de ce risque<sup>7</sup>. »

7 *ibid.*, paragr. 4.14.



En matière de responsabilités, chaque chef de mission « a une obligation de diligence envers l'ensemble du personnel de la mission », tandis que l'agent de la sécurité du Ministère est chargé « d'établir et de mettre en œuvre des politiques, des procédures et des normes de sécurité, et de veiller à la mise en place de mesures pour réduire les vulnérabilités à un niveau acceptable<sup>8</sup> ».

## Amélioration de la sécurité matérielle dans les missions

Le Ministère a reçu en 10 ans une somme de « 652 millions de dollars pour renforcer la sûreté et sécurité du personnel et des biens dans ses missions à l'étranger. En octobre 2017, le gouvernement fédéral s'est engagé à consacrer 1,8 milliard de dollars supplémentaires sur dix ans au renforcement de la sécurité des missions canadiennes à l'étranger<sup>9</sup>. »

AMC « gère actuellement 78 grands projets d'immobilisations dans ses missions à l'étranger. Environ la moitié de ces projets en est à l'étape de la planification et l'autre moitié est en voie d'être mise en œuvre. La plupart des projets sont axés sur le renforcement de la sécurité ou comportent un volet consacré à la sécurité<sup>10</sup>. »

## Formation de sensibilisation à la sécurité

Selon le BVG, AMC « a élaboré deux cours obligatoires de sensibilisation à la sécurité à l'intention du personnel canadien qui travaille dans les missions à l'étranger :

Le **séminaire sur la sécurité personnelle** est un séminaire de formation de deux jours destiné aux employés canadiens et à leur famille qui sont affectés à des missions exposées à une menace élevée. Le séminaire donne un aperçu des menaces à la sûreté et à la sécurité dans des situations risquées, et propose diverses stratégies pour les gérer.

La **formation sur les milieux hostiles** est un cours de cinq jours qui est offert [...] aux employés canadiens qui sont affectés aux missions exposées aux risques les plus élevés. La formation porte sur divers sujets, comme les premiers soins et la sensibilisation aux menaces liées aux explosifs<sup>11</sup>. »

---

8 *Ibid.*, paragr. 4.15.

9 *Ibid.*, paragr. 4.5.

10 *Ibid.*, paragr. 4.42.

11 *Ibid.*, paragr. 4.70.

## Audience

Le 26 février 2019, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a tenu une audience sur cet audit. Le BVG était représenté à cette audience par Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, et Carol McCalla, directrice principale. AMC était représenté par Ian Shugart, sous-ministre; Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Services consulaires, sécurité et gestion des mesures d'urgence; et Dan Danagher, sous-ministre adjoint, Plateforme internationale<sup>12</sup>.

## CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

### Caractère adéquat de la sécurité matérielle des missions

#### Vulnérabilités constatées dans la sécurité matérielle des missions

Le BVG a examiné « les mesures de sécurité matérielle en place dans les six missions exposées à une menace modérée ou élevée en vue de déterminer si elles fonctionnaient comme prévu ». À cette fin, il a visité deux des missions et s'est appuyé sur les observations des auditeurs internes d'AMC pour les quatre autres<sup>13</sup>.

#### Réduction des vulnérabilités en matière de sécurité matérielle

L'examen des six missions a permis au BVG d'observer « plusieurs failles de sécurité, allant de mineures à graves ». Il a révélé notamment « qu'un certain nombre d'améliorations à la sécurité matérielle avaient été apportées dans chaque mission au cours des dix dernières années », mais aussi « qu'il y avait des vulnérabilités importantes dans la sécurité du périmètre de toutes les missions auditées, et que les mesures de sécurité recommandées par le Ministère pour les corriger n'avaient pas toutes été mises en œuvre<sup>14</sup> ». En outre, les « mesures de sécurité matérielle mises en œuvre dans chaque mission n'étaient pas toujours adaptées au niveau de menace ». Enfin, aucune

---

12 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 26 février 2019, [Réunion n° 129](#).

13 BVG, [La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada](#), rapport 4 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.20.

14 *Ibid.*, paragr. 4.21.



des six missions « n'avait de calendrier d'entretien préventif pour assurer le fonctionnement en continu du matériel de sécurité<sup>15</sup> ».

### Suivi de la mise en œuvre des mesures de sécurité

*Comme le Bureau du vérificateur général l'a indiqué au Comité, les lacunes observées dans la collecte de données constituent un problème persistant pour les organisations fédérales. Vu l'importance que revêt l'obtention de données fiables pour la prestation et la bonne évaluation des programmes, le Comité a fait de cette question l'une de ses grandes priorités.*

Le BVG a constaté que « l'ordre de priorité de la mise en œuvre des mesures de sécurité recommandées pour chacune des missions n'avait pas été établi, et [que] ces mesures n'avaient pas fait l'objet d'un suivi<sup>16</sup> ». Il a observé par ailleurs que « le suivi des mesures de sécurité nécessaires pour régler les faiblesses relevées n'était pas suffisant. Les responsables de la sécurité de certaines missions et de l'administration centrale ne connaissaient pas avec certitude l'état d'avancement de nombreux projets de renforcement de la sécurité matérielle, ni les mesures qui étaient provisoirement requises pour atténuer les risques en matière de sécurité<sup>17</sup>. »

Pour cette raison, le BVG a indiqué que le Ministère « devrait documenter officiellement les mesures de sécurité matérielle qui sont nécessaires dans chacune de ses missions à l'étranger, y compris les mesures qui doivent être mises en œuvre à court terme, pour s'assurer que les risques en matière de sécurité sont correctement atténués et contrés rapidement. Il faudrait aussi définir clairement les responsabilités et les obligations redditionnelles des hauts fonctionnaires à l'égard de la mise en place de mesures de sécurité matérielle adéquates dans les missions à l'étranger<sup>18</sup>. »

Selon ce qu'il indique dans son plan d'action détaillé, AMC a obtenu, en 2017, « 1,8 milliard de dollars à investir sur dix ans dans la sécurité de ses missions afin que le gouvernement s'acquitte de son obligation de diligence raisonnable. Le Ministère a récemment utilisé une partie de ces fonds pour acquérir et mettre en œuvre un système évolué de gestion de l'information sur la sécurité (SGIS), qui sert à documenter et à suivre les exigences en matière de sécurité dans chacune des missions, afin de s'assurer

---

15 *Ibid.*, paragr. 4.23.

16 *Ibid.*, paragr. 4.24.

17 *Ibid.*, paragr. 4.25.

18 *Ibid.*, paragr. 4.26.

que les normes sont effectivement respectées, et ce, avec efficience<sup>19</sup>. » Par ailleurs, la « responsabilité des mesures de sécurité physique est partagée entre l'agent de sécurité du Ministère (ASM) et le sous-ministre adjoint, Secteur de la plateforme internationale ». Ces rôles et responsabilités partagés devraient être clarifiés et documentés officiellement avant décembre 2018<sup>20</sup>.

Invité à dire si les nouveaux fonds aideront à réduire l'incidence des problèmes à l'avenir (p. ex., le suivi des mesures de sécurité requises et l'avancement des projets de sécurité matérielle), Ian Shugart, sous-ministre, s'en est déclaré convaincu et a expliqué que ces ressources visent la capacité matérielle, la formation – les systèmes d'information documentée et faisant l'objet d'un suivi – et les mesures opérationnelles qui ont été mises en œuvre<sup>21</sup>. En réponse à des questions sur la bonne documentation de points importants, il a fait valoir ce qui suit :

Pour commencer, habituellement — et c'est le cas ici —, il ne s'agit pas d'une décision consciente. Je crois que ça s'est produit en raison du fait qu'on met parfois l'accent, concrètement, sur l'externalisation des ressources. Lorsque les bons systèmes de planification et de documentation ne sont pas en place, on ne les utilise pas. Il faut un investissement conscient pour mettre ces systèmes en place, et c'est ce que nous faisons actuellement.

Comme je l'ai dit précédemment, je crois que c'est un problème de grande envergure. Cependant, durant la période visée par ces programmes de financement, une des missions qui affichaient d'importantes exigences en matière de sécurité, c'est celle de Kaboul, en Afghanistan. Les besoins là-bas étaient évidents; ils sautaient aux yeux. En l'absence d'un système de documentation rigoureux nous obligeant à respecter un plan, les besoins urgents l'emportent parfois sur tout le reste. Les ressources sont consacrées là où les évaluations pragmatiques et quotidiennes l'exigent.

Nous sommes conscients des circonstances qui évoluent. Nous avons mis en place les systèmes dont nous avons besoin pour faire un suivi de ce qui se passe, savoir si nous respectons les échéanciers, savoir si les besoins ont changé, et nous mettons constamment à jour de telles évaluations du risque afin de ne pas obtenir à nouveau ce genre de résultats à l'avenir<sup>22</sup>.

Par conséquent, le Comité recommande :

---

19 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé d'Affaires mondiales Canada](#), p. 1.

20 *Ibid.*

21 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 26 février 2019, [Réunion n° 129](#), 0945.

22 *Ibid.*, 0950.



### **Recommandation 1 – Au sujet des vulnérabilités constatées dans la sécurité matérielle des missions**

**Que, d’ici le 31 juillet 2019, *Affaires mondiales Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant ses progrès concernant A) la documentation officielle des mesures de sécurité matérielle requises dans chacune de ses missions à l’étranger, y compris celles exigées à court terme, afin de s’assurer que les risques en matière de sécurité sont correctement atténués et contrôlés rapidement; et B) la définition claire des responsabilités et des obligations redditionnelles des hauts fonctionnaires à l’égard de la mise en place de mesures de sécurité matérielle qui conviennent au contexte de menace de chaque mission à l’étranger.**

En outre, compte tenu de l’importance qu’il accorde à la collecte et à l’utilisation adéquates de données de qualité, le Comité recommande :

### **Recommandation 2 – Au sujet du système de gestion de l’information sur la sécurité**

**Que, d’ici le 31 juillet 2019, *Affaires mondiales Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant les mesures prises pour assurer la bonne utilisation du système évolué de gestion de l’information sur la sécurité et la prestation de formation sur le sujet.**

## **Situation des évaluations de sécurité**

L’analyse des normes de sécurité matérielle, des évaluations de la menace et des évaluations de la vulnérabilité faite par le BVG est fondée sur un échantillon de « 20 missions situées dans des régions présentant un niveau de menace faible, modéré et élevé<sup>23</sup> ».

## **Normes de sécurité matérielle**

En 2016, le Ministère « a actualisé ses normes de sécurité en vue de préciser les mesures nécessaires pour protéger les missions contre des attaques physiques directes ». Au moment de l’audit, « ces normes étaient à nouveau en cours de révision afin de préciser leurs modalités d’application et de mise en œuvre<sup>24</sup> ».

---

23 BVG, [La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l’étranger — Affaires mondiales Canada](#), rapport 4 des Rapports de l’automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.31.

24 *Ibid.*, paragr. 4.32.



## Évaluations de la menace

AMC « réalise une évaluation de la menace dans ses 175 missions selon une fréquence allant d'une fois par an à une fois tous les quatre ans, et plus fréquemment dans les missions où la menace est élevée ». Le BVG a constaté que « l'évaluation de la menace était périmée pour plus du tiers des missions<sup>25</sup> ». De plus, en 2017-2018, « seulement 22 des 57 évaluations de la menace prévues ont été réalisées<sup>26</sup> ».

## Évaluations de la vulnérabilité

Le Ministère « effectue une évaluation de la vulnérabilité » pour chaque mission. Le BVG a « examiné un échantillon de ces évaluations pour 20 missions à l'étranger. [Il a] constaté qu'aucune des évaluations n'avait mesuré systématiquement la vulnérabilité de la mission en fonction de l'ensemble des normes de sécurité matérielle alors en vigueur<sup>27</sup> ». Il s'est avéré en outre que « la qualité et le format des évaluations de la vulnérabilité variaient<sup>28</sup> ». Cela s'explique par le fait que l'information était manquante ou qu'elle n'était pas à jour, ou que les personnes procédant aux évaluations étaient insuffisamment formées<sup>29</sup>.

## Hiérarchisation des mesures de sécurité recommandées

En 2017, AMC « a commencé à répertorier et à classer par ordre de priorité les améliorations à la sécurité matérielle recommandées pour ses missions ». Au moment de l'audit du BVG, 875 mesures étaient prévues. Le BVG a observé que, « vu les faiblesses dans ses évaluations de la menace et de la vulnérabilité, le Ministère n'avait pas l'information requise pour établir la priorité des mesures de sécurité matérielle à mettre en œuvre dans l'ensemble de ses missions<sup>30</sup> ».

Le BVG a donc recommandé à AMC de poursuivre « l'élaboration et la mise en œuvre de normes de sécurité matérielle pour ses missions à l'étranger. Le Ministère devrait faire en sorte que ses évaluations de la menace et de la vulnérabilité soient en phase avec le niveau de risques local et réalisées selon ses normes de sécurité afin de pouvoir déterminer l'ordre

---

25 *Ibid.*, paragr. 4.34.

26 *Ibid.*, paragr. 4.35.

27 *Ibid.*, paragr. 4.36.

28 *Ibid.*, paragr. 4.37.

29 *Ibid.*, paragr. 4.38 et 4.39.

30 *Ibid.*, paragr. 4.40.



de priorité des mesures de sécurité à mettre en œuvre dans ses missions. Le Ministère devrait aussi veiller à ce que le personnel qui effectue les évaluations de la vulnérabilité possède les connaissances et les compétences requises<sup>31</sup>. »

Dans son plan d'action, le Ministère indique qu'il « met à jour et améliore ses normes en matière de sécurité physique en tenant compte des risques pour la sécurité, afin de renforcer l'infrastructure des biens immobiliers à l'étranger ». Il pourra ainsi améliorer « de façon générale la sécurité physique dans l'ensemble du réseau des missions. L'approbation des normes se fait section par section pour s'assurer qu'il n'y a pas de retard dans la mise en œuvre des dernières normes approuvées<sup>32</sup>. »

Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le Ministère a fait savoir qu'il « poursuivra le renouvellement de ses évaluations de la menace et de la vulnérabilité en appliquant une méthode axée sur les risques » et qu'il affectera de nouvelles ressources lui permettant d'accroître sa « capacité de mener dans les délais prescrits des évaluations de base de la menace axées sur les risques<sup>33</sup> ».

Témoignant devant le Comité, Ian Shugart a fourni l'explication suivante :

[L]es évaluations de la sécurité, qui comprennent à la fois des évaluations de la menace et des évaluations de la vulnérabilité, sont passées d'une approche cyclique d'application uniforme à une approche axée sur le risque qui accorde la priorité à des évaluations plus fréquentes [des] environnements à risque élevé [d'AMC]. Ce changement a aussi été appuyé par des communications et des contacts plus réguliers et proactifs avec les équipes de sécurité des missions sur le terrain. Par exemple, une partie des investissements au titre de l'obligation de diligence a servi à acquérir et à mettre en œuvre un système évolué de gestion de l'information sur la sécurité, qui sert à documenter et à suivre les besoins des missions en matière de sécurité afin de garantir qu'ils sont surveillés et satisfaits de façon efficace<sup>34</sup>.

Par conséquent, le Comité recommande :

---

31 *Ibid.*, paragr. 4.41.

32 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé d'Affaires mondiales Canada](#), p. 2.

33 *Ibid.*

34 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 26 février 2019, [Réunion n° 129](#), 0850.

### **Recommandation 3 – Au sujet de la situation des évaluations de sécurité**

**Que, d'ici le 31 juillet 2019, *Affaires mondiales Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant ses progrès concernant A) la poursuite de l'élaboration et de la mise en œuvre de normes de sécurité matérielle pour les missions à l'étranger; B) les efforts visant à s'assurer que les évaluations de la menace et de la vulnérabilité sont en phase avec le niveau de risques local et réalisées selon les normes de sécurité établies afin de pouvoir déterminer l'ordre de priorité des mesures de sécurité à mettre en œuvre dans les missions; et C) les mesures prises pour s'assurer que le personnel qui effectue les évaluations de la vulnérabilité possède les connaissances et les compétences requises. Que le Ministère présente également un rapport final au Comité d'ici le 31 janvier 2021.**

### **Améliorations à la sécurité matérielle des missions**

Le BVG a vérifié si AMC finançait « les projets de renforcement de la sécurité matérielle de façon à combler les besoins les plus criants que le Ministère avait lui-même relevés<sup>35</sup> ».

### **Sélection des projets**

Le BVG a constaté que, dans les dix dernières années, AMC avait « alloué en priorité des fonds à finalité spécifique pour renforcer la sécurité dans les missions exposées à une menace élevée ou critique » et que « trois missions avaient reçu environ la moitié des crédits alloués aux 25 projets de renforcement de la sécurité matérielle qui étaient en cours en 2017<sup>36</sup> ». Par ailleurs, « peu de documentation expliquait pourquoi les projets sélectionnés avaient été jugés prioritaires<sup>37</sup> ». Il s'est avéré en outre que, en 2017, AMC « a élaboré le Cadre mondial sur la sécurité, qui préconise que le secteur de la sécurité hiérarchise en continu les mesures de sécurité requises dans les missions<sup>38</sup> ». Même si les mesures requises en matière de sécurité matérielle « doivent être cernées et classées par ordre de priorité pour l'ensemble des missions par le secteur de la sécurité, le financement des grands projets d'immobilisations nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures relève

---

35 BVG, [La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada](#), rapport 4 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.48.

36 *Ibid.*, paragr. 4.49.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*, paragr. 4.50.



d'une direction différente<sup>39</sup> ». Enfin, « la liste des grands projets d'immobilisations retenus n'avait pas été approuvée par la haute direction du Ministère<sup>40</sup> »

Pour cette raison, le BVG a recommandé au Ministère d'officialiser « son processus de recensement, de hiérarchisation et d'approbation des projets de renforcement de la sécurité matérielle dans ses missions, de manière à avoir l'assurance que les fonds sont adéquatement répartis entre les missions. Le Ministère devrait aussi veiller à ce que la haute direction, notamment l'agent de la sécurité du Ministère, approuve la liste des projets de sécurité qui seront mis en œuvre<sup>41</sup>. »

Dans son plan d'action, le Ministère indique qu'il a « élaboré une approche axée sur le risque pour la planification des investissements dans la sécurité, y compris les projets relatifs à la sécurité physique, et a officialisé cette approche dans son cadre mondial de sécurité. L'objectif du Cadre de sécurité mondial est d'établir une structure ministérielle qui permette l'établissement de priorités stratégiques et l'affectation des ressources afin de gérer les risques en matière de sécurité de manière efficace et intégrée<sup>42</sup>. » AMC avait aussi prévu de mettre à jour les attributions du comité de suivi des projets de la plateforme internationale (pour que l'ASM en devienne membre officiellement) et d'examiner la planification et les processus de sécurité propres aux projets immobiliers avant décembre 2018<sup>43</sup>.

Ian Shugart a répondu dans les mots suivants aux questions sur les préoccupations exprimées par le BVG concernant la gestion des projets de sécurité :

Notre objectif, monsieur le président, c'est que vous ne lirez plus de telles choses dans les rapports futurs du vérificateur général, et ce, en raison des améliorations que nous apportons à notre capacité de planification. Dans de tels cas, comme pour tous nos projets, nous avons travaillé avec nos entrepreneurs dans le cadre de la mise en oeuvre, mais la planification a eu lieu à l'interne, souvent en consultation avec d'autres ministères, selon la nature précise du projet. La planification aurait habituellement lieu à l'interne en collaboration avec des experts au sein du ministère, et c'est ce que nous tentons d'améliorer<sup>44</sup>.

---

39 *Ibid.*, paragr. 4.51.

40 *Ibid.*, paragr. 4.52.

41 *Ibid.*, paragr. 4.53.

42 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé d'Affaires mondiales Canada](#), p. 3.

43 *Ibid.*

44 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 26 février 2019, [Réunion n° 129](#), 0940.

Par conséquent, le Comité recommande :

#### **Recommandation 4 – Au sujet du processus de sélection des projets**

**Que, d'ici le 31 juillet 2019, *Affaires mondiales Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant A) comment il officialise son processus de recensement, de hiérarchisation et d'approbation des projets de renforcement de la sécurité matérielle dans ses missions, de manière à avoir l'assurance que les fonds sont adéquatement répartis entre les missions, et B) comment il veille à ce que la haute direction, notamment l'agent de la sécurité du Ministère, approuve la liste des projets de sécurité qui doivent être mis en œuvre.**

### **Mise en œuvre des projets majeurs de renforcement de la sécurité matérielle**

#### **Respect des délais**

Le BVG a constaté que, sur les 425 millions de dollars versés dans les dix dernières années, 103 millions n'avaient toujours pas été dépensés, et qu'AMC « a dû obtenir exceptionnellement la permission de conserver 82 millions de dollars sur les 103 millions non dépensés afin de terminer des projets de renforcement de la sécurité<sup>45</sup> ». De plus, « 22 des 25 projets de renforcement de la sécurité qui étaient en cours [...] avaient été amorcés en retard ou avaient connu des retards durant leur mise en œuvre<sup>46</sup> ».

Le BVG a examiné « 13 projets de renforcement de la sécurité matérielle qui ont été lancés entre 2010 et 2015 et qui ont pris du retard. En août 2018, 9 de ces projets accusaient en moyenne 3 années de retard par rapport au calendrier établi, et il allait falloir presque 2 fois plus de temps pour les terminer par rapport à ce qui était prévu initialement ». Le BVG a estimé que ces retards découlaient de « lacunes dans les processus de gestion et de surveillance des projets du Ministère<sup>47</sup> ».

#### **Capacité de gestion de projet**

Le BVG a constaté que « la capacité du Ministère à mettre en œuvre ses projets de renforcement de la sécurité était limitée », surtout en raison du grand nombre de postes

---

45 BVG, [La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada](#), rapport 4 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.59.

46 *Ibid.*, paragr. 4.60.

47 *Ibid.*, paragr. 4.61.



vacants au sein de la direction des opérations immobilières et du fait que le logiciel de gestion des projets du Ministère ne permettait pas de gérer des projets d'envergure ni de suivre leur progression<sup>48</sup>. Le BVG a conseillé au Ministère de suivre l'exemple de Construction de Défense Canada qui, selon un rapport d'audit publié au printemps 2017, gère avec une grande compétence de grands projets d'immobilisations à l'étranger, des projets qui comportent des impératifs de sécurité<sup>49</sup>.

### Suivi et surveillance

En ce qui a trait au suivi des investissements et à la surveillance de l'avancement des projets, le BVG a observé qu'AMC « n'avait pas de comité de suivi de hauts fonctionnaires » et qu'il n'avait pas nommé de responsables des projets ou assigné de pouvoirs de signature à des cadres supérieurs pour chaque projet<sup>50</sup>. Le Ministère a cependant réalisé des progrès récemment en créant un comité consultatif de hauts fonctionnaires et un deuxième comité chargé de surveiller les budgets d'immobilisations<sup>51</sup>.

Le BVG a néanmoins recommandé à AMC de « renforcer la gestion et le suivi de ses projets immobiliers, notamment ceux visant le renforcement de la sécurité matérielle, pour améliorer les délais d'exécution et optimiser leur mise en œuvre. Pour ce faire, le Ministère devrait déterminer les causes profondes des retards des projets afin de les corriger, et envisager de nouer des partenariats avec d'autres entités fédérales, comme Construction de Défense Canada, en vue d'obtenir des avis sur les infrastructures et de l'aide pour ses projets immobiliers<sup>52</sup>. »

Dans son plan d'action, le Ministère fait savoir que, outre le fait d'avoir conféré à l'ASM le statut de membre à part entière du comité de suivi des projets de la plateforme internationale, il avait récemment pris certaines mesures pour améliorer la gouvernance de la gestion des projets. Par exemple, il a « créé un Bureau de gestion de projets en vue de renforcer les pratiques en matière de gestion de projets, ainsi que la réalisation de projets et l'établissement de rapports. De plus, un examen externe et indépendant est en cours, il a pour but de déterminer officiellement les causes profondes des retards dans la réalisation des projets. Enfin, le Ministère collabore avec des ministères

---

48 *Ibid.*, paragr. 4.62.

49 *Ibid.*, paragr. 4.63.

50 *Ibid.*, paragr. 4.64.

51 *Ibid.*, paragr. 4.65.

52 *Ibid.*, paragr. 4.66.

étrangers et d'autres organismes fédéraux, notamment Construction de Défense Canada, afin de cerner les pratiques exemplaires à l'appui de la réalisation rapide et efficace des projets<sup>53</sup>. »

Ian Shugart a attiré de nouveau l'attention sur ces nouvelles mesures, tout en ajoutant ce qui suit :

On souligne aussi dans le rapport du [BVG] la nécessité pour le ministère d'amorcer des discussions avec d'autres ministères et d'adopter des pratiques exemplaires. À cet égard, nous continuerons d'apprendre de nos collègues fédéraux ainsi que des divisions de gestion immobilière respectées de nos homologues étrangers. Ces apprentissages profiteront aussi à la communauté de pratique en gestion de projet du gouvernement du Canada<sup>54</sup>.

En ce qui a trait plus précisément à la collaboration avec Construction de Défense Canada, Dan Danagher, sous-ministre adjoint, Plateforme internationale, a expliqué que des liens avaient déjà été formés, et que l'organisation montre à AMC des pratiques exemplaires en matière de gestion de projets<sup>55</sup>.

Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 5 – Au sujet de la gestion et de la surveillance des projets de renforcement de la sécurité matérielle**

**Que, d'ici le 31 janvier 2020, Affaires mondiales Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant ses progrès concernant A) l'amélioration de la gestion et du suivi de ses projets immobiliers, notamment ceux visant le renforcement de la sécurité matérielle, pour améliorer les délais d'exécution et optimiser leur mise en œuvre; B) la détermination des causes profondes des retards des projets afin de les corriger; et C) la formation de nouveaux partenariats avec d'autres entités fédérales, comme Construction de Défense Canada, en vue d'obtenir des avis sur les infrastructures et de l'aide pour ses projets immobiliers.**

---

53 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé d'Affaires mondiales Canada](#), p. 4.

54 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 26 février 2019, [Réunion n° 129](#), 0855.

55 *Ibid.*, 0925 et 0945.



## Formation de sensibilisation à la sécurité pour le personnel de mission

### Formation des employés canadiens

Le BVG a constaté qu'AMC « n'a pas veillé à ce que tous les employés canadiens affectés à des missions à l'étranger exposées à une menace élevée aient suivi les deux cours obligatoires sur la sécurité » (le séminaire sur la sécurité personnelle et la formation sur les milieux hostiles) et que « la formation n'avait fait l'objet d'aucun suivi pour vérifier si le personnel avait reçu le niveau approprié de formation de sensibilisation à la sécurité afin d'assurer efficacement sa propre protection<sup>56</sup> ». Le BVG a examiné la formation fournie dans certaines missions exposées à une menace élevée et a observé que « 41 % des employés n'avaient pas suivi le séminaire obligatoire sur la sécurité personnelle [et] 35 % des employés n'avaient pas suivi la formation obligatoire sur les milieux hostiles<sup>57</sup> ».

### Formation des employés recrutés sur place

Le BVG a constaté par ailleurs qu'AMC « avait offert une formation de sensibilisation à la sécurité aux employés recrutés sur place, mais n'avait pas systématiquement offert de formation renforcée de sensibilisation à la sécurité dans ses missions exposées à une menace élevée<sup>58</sup> ».

Pour cette raison, le BVG a recommandé au Ministère de « veiller à ce que les employés canadiens qui travaillent dans des régions dangereuses réussissent la formation obligatoire de sensibilisation à la sécurité. Le Ministère devrait aussi instaurer une formation obligatoire sur la sécurité pour les employés recrutés sur place, qui soit adaptée aux menaces présentes<sup>59</sup>. »

Dans son plan d'action, le Ministère indique qu'il compte accroître sa capacité de formation et mettre en œuvre une solution de suivi qui permettra de documenter la formation suivie par ses employés et par le personnel d'autres ministères et les personnes à charge des employés canadiens<sup>60</sup>. Le Ministère « réévaluera également la

---

56 BVG, [La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada](#), rapport 4 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.74.

57 *Ibid.*, paragr. 4.75.

58 *Ibid.*, paragr. 4.76.

59 *Ibid.*, paragr. 4.77.

60 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé d'Affaires mondiales Canada](#), p. 6.



formation sur la sécurité actuellement obligatoire pour le personnel recruté sur place et approfondira cette formation, au besoin, afin de s'assurer qu'elle continue d'être adéquate pour le contexte de menace<sup>61</sup> ».

En réponse à des questions sur les lacunes observées dans la formation du personnel, qui revêt une importance cruciale, Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Services consulaires, sécurité et gestion des mesures d'urgence, a offert l'explication suivante :

Nous offrons un certain nombre de cours spécialisés liés aux missions à menace élevée — la formation sur les milieux hostiles et les séminaires sur la sécurité personnelle —, des cours très spécialisés qui durent plusieurs jours et qui sont très appréciés.

Le problème que nous avons rencontré dans le passé, c'était que, même si les gens étaient formés lorsqu'ils partaient de l'administration centrale pour aller participer à une mission, il était très difficile pour des raisons opérationnelles de former les gens qui étaient transférés d'une mission à l'autre, à l'étranger, ce qui arrive fréquemment dans le cas de notre personnel permutant. Dans le cadre de notre nouveau programme d'investissement sur le devoir de diligence, les cours de formation offerts sont une priorité. Nous avons augmenté la quantité de cours offerts de 40 % cette année. Nous avons aussi réalisé des projets pilotes sur de nouvelles façons d'offrir les cours. Par exemple, ils peuvent maintenant être offerts à l'étranger dans des environnements locaux, là-bas. Plutôt que de ramener les gens ici, nous pouvons offrir les cours sur place, dans l'environnement local, ce qui améliore aussi la formation. C'est une recommandation que nous sommes en bonne voie d'appliquer.

Un autre aspect de la recommandation c'était, bien sûr, la capacité de faire un suivi de tout ça. Notre nouveau système de gestion de la sécurité et de l'information et notre nouveau registre de formation spécial sont déjà en place et opérationnels pour assurer une surveillance adéquate de l'achèvement des cours de formation<sup>62</sup>.

Par conséquent, le Comité recommande :

#### **Recommandation 6 – Au sujet de la formation de sensibilisation à la sécurité**

**Que, d'ici le 30 novembre 2019, *Affaires mondiales Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant ses progrès concernant A) les efforts déployés pour s'assurer que les employés canadiens qui travaillent dans des régions dangereuses réussissent la formation obligatoire de sensibilisation à la sécurité; et B) l'instauration et la documentation d'une formation**

---

61 *Ibid.*

62 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 26 février 2019, [Réunion n° 129](#), 0955.



**obligatoire sur la sécurité destinée aux employés recrutés sur place et adaptée aux menaces présentes. Que le Ministère présente également au Comité un deuxième rapport sur les progrès réalisés d'ici le 31 juillet 2020, de même qu'un rapport final d'ici le 31 janvier 2021.**

## **CONCLUSION**

Le Comité conclut qu'Affaires mondiales Canada n'a pas encore pris toutes les mesures requises pour s'adapter à l'évolution des menaces qui pèsent sur la sécurité de ses missions à l'étranger. Afin d'aider à corriger la situation, le Comité a présenté au Ministère six recommandations pour veiller à ce que celui-ci réponde aux besoins des missions canadiennes en sécurité matérielle et qu'il puisse ainsi protéger son personnel et les biens.

## RÉSUMÉ DES MESURES RECOMMANDÉES ET ÉCHÉANCES CORRESPONDANTES

Tableau 1 – Résumé des mesures recommandées et des  
échéances correspondantes

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	<p><i>Affaires mondiales Canada</i> devrait présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant ses progrès concernant A) la documentation officielle des mesures de sécurité matérielle requises dans chacune de ses missions à l'étranger, y compris celles exigées à court terme, afin de s'assurer que les risques en matière de sécurité sont correctement atténués et contrôlés rapidement; et B) la définition claire des responsabilités et des obligations redditionnelles des hauts fonctionnaires à l'égard de la mise en place de mesures de sécurité matérielle qui conviennent au contexte de menace de chaque mission à l'étranger.</p>	31 juillet 2019
Recommandation 2	<p>AMC devrait présenter au Comité un rapport décrivant les mesures prises pour assurer la bonne utilisation du système évolué de gestion de l'information sur la sécurité et la prestation de formation sur le sujet.</p>	31 juillet 2019



Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 3	AMC devrait présenter au Comité un rapport décrivant ses progrès concernant A) la poursuite de l'élaboration et de la mise en œuvre de normes de sécurité matérielle pour les missions à l'étranger; B) les efforts visant à s'assurer que les évaluations de la menace et de la vulnérabilité sont en phase avec le niveau de risques local et réalisées selon les normes de sécurité établies afin de pouvoir déterminer l'ordre de priorité des mesures de sécurité à mettre en œuvre dans les missions; et C) les mesures prises pour s'assurer que le personnel qui effectue les évaluations de la vulnérabilité possède les connaissances et les compétences requises. Le Ministère devrait présenter également un rapport final.	31 juillet 2019 et 31 janvier 2021
Recommandation 4	AMC devrait présenter au Comité un rapport décrivant A) comment il officialise son processus de recensement, de hiérarchisation et d'approbation des projets de renforcement de la sécurité matérielle dans ses missions, de manière à avoir l'assurance que les fonds sont adéquatement répartis entre les missions, et B) comment il veille à ce que la haute direction, notamment l'agent de la sécurité du Ministère, approuve la liste des projets de sécurité qui doivent être mis en œuvre.	31 juillet 2019

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 5	<p>AMC devrait présenter au Comité un rapport décrivant ses progrès concernant A) l'amélioration de la gestion et du suivi de ses projets immobiliers, notamment ceux visant le renforcement de la sécurité matérielle, pour améliorer les délais d'exécution et optimiser leur mise en œuvre; B) la détermination des causes profondes des retards des projets afin de les corriger; et C) la formation de nouveaux partenariats avec d'autres entités fédérales, comme Construction de Défense Canada, en vue d'obtenir des avis sur les infrastructures et de l'aide pour ses projets immobiliers.</p>	31 janvier 2020
Recommandation 6	<p>AMC présente au Comité un rapport décrivant ses progrès concernant A) les efforts déployés pour s'assurer que les employés canadiens qui travaillent dans des régions dangereuses réussissent la formation obligatoire de sensibilisation à la sécurité; et B) l'instauration et la documentation d'une formation obligatoire sur la sécurité destinée aux employés recrutés sur place et adaptée aux menaces présentes. Le Ministère devrait présenter également un deuxième rapport sur les progrès réalisés, de même qu'un rapport final.</p>	30 novembre 2019, 31 juillet 2020 et 31 janvier 2021



## ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

---

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Bureau du vérificateur général</b> Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint Carol McCalla, directrice principal	2019/02/26	129
<b>Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement</b> Ian Shugart, sous-ministre des Affaires étrangères Dan Danagher, sous-ministre adjoint, Plateforme internationale Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Consulaire, Sécurité et gestion des urgences	2019/02/26	129





# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n<sup>os</sup> 129 et 131](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,  
L'hon. Kevin Sorenson, C.P., député

