



Automne 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 4

La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes
à l'étranger — Affaires mondiales Canada



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada



Automne 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 4

**La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes
à l'étranger — Affaires mondiales Canada**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2018.

N° de catalogue FA1-27/2018-2-2F-PDF

ISBN 978-0-660-28104-9

ISSN 2561-3448 (Imprimé)

ISSN 2561-3456 (En ligne)

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l'audit	3
Constatations, recommandations et réponses	3
Le caractère adéquat de la sécurité matérielle des missions	4
La sécurité matérielle des missions sélectionnées comportait des vulnérabilités importantes	5
Certaines évaluations de sécurité étaient périmées, incomplètes ou carrément inexistantes	8
Les améliorations à la sécurité matérielle des missions	11
La plupart des améliorations à la sécurité matérielle visaient trois missions	11
La mise en œuvre de projets majeurs de renforcement de la sécurité matérielle a connu des retards considérables, principalement en raison d'une mauvaise planification	13
La formation de sensibilisation à la sécurité pour le personnel des missions	17
De nombreux employés des missions travaillant dans des endroits dangereux n'avaient pas suivi la formation obligatoire	17
Conclusion	19
À propos de l'audit	21
Tableau des recommandations	25

Introduction

Information générale

La sécurité dans les missions canadiennes à l'étranger

4.1 Affaires mondiales Canada gère 175 missions diplomatiques et consulaires dans 110 pays. Vu les divers événements liés à la sécurité qui surviennent, comme les attentats terroristes en Europe, en Afrique et en Asie, de même que l'instabilité et les conflits armés constants au Moyen-Orient, les conditions de sécurité des missions évoluent de manière dynamique. 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 (voir la pièce 4.1). Le niveau et le type des menaces peuvent varier d'une mission à l'autre et risquent aussi de changer soudainement et considérablement.

Pièce 4.1 Événements liés à la sécurité ayant touché des ambassades et des consulats au cours des dix dernières années

Année	Pays	Événement
2018	Burkina Faso	L'ambassade de France a été la cible d'une attaque dans la capitale, Ouagadougou. Au moins 30 soldats de l'armée du Burkina Faso ont été tués alors qu'ils défendaient des cibles dans la ville, et 85 autres ont été blessés.
2017	Afghanistan	À Kaboul, une bombe a occasionné des dommages importants à l'ambassade d'Allemagne et des dommages mineurs à l'ambassade du Canada, faisant 90 morts et plus de 350 blessés (aucun blessé ni mort parmi les Canadiens).
2016	Afghanistan	Un kamikaze a attaqué un convoi de gardes de sécurité de l'ambassade en route vers l'ambassade du Canada à Kaboul. L'explosion a tué 14 gardes et 2 civils.
2015	Égypte	Une voiture piégée a explosé devant le consulat d'Italie au Caire, détruisant toute la devanture de l'édifice et faisant un mort et plusieurs blessés.
2013	Afghanistan	Des militants talibans ont pris d'assaut l'ambassade des États-Unis à Herat, endommageant le bâtiment et blessant des gardes américains.
2012	Libye	Des militants ont pris d'assaut l'ambassade des États-Unis à Benghazi et l'ont incendiée. L'ambassadeur et quatre membres du personnel ont été tués.
2011	Iran	Des manifestants iraniens ont pris d'assaut l'ambassade du Royaume-Uni à Téhéran, causant des dommages considérables.
2010	Pakistan	Un kamikaze s'est fait exploser à l'extérieur de l'ambassade des États-Unis à Peshawar, tuant huit personnes.
2009	Mauritanie	Un kamikaze s'est fait exploser à l'extérieur de l'ambassade de France, faisant trois blessés, dont deux gardes de l'ambassade.
2008	Turquie	Une voiture piégée a explosé à l'extérieur de l'ambassade du Danemark à Istanbul, faisant 6 morts et 25 blessés, et causant des dommages considérables au périmètre de l'ambassade.

4.2 Dans le cadre de ses activités à l'étranger, Affaires mondiales Canada se doit d'assurer la sécurité des employés canadiens, des personnes qui sont à leur charge, du personnel recruté sur place (pendant qu'il est en service), ainsi que des visiteurs et invités des missions canadiennes. Plus de 7 800 personnes travaillent dans les missions canadiennes à l'étranger. La plupart des employés sont des étrangers qui sont recrutés sur place, tandis que près du quart sont 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.

4.3 Les mesures de sécurité matérielle, comme la mise en place de clôtures ou de portails de sécurité érigés autour d'une mission, visent à protéger le personnel et les biens en empêchant ou en retardant considérablement des intrusions ou des attentats. Les mesures de sécurité opérationnelle, comme l'affectation de gardes, constituent un autre niveau de protection. Une protection efficace ne dépend jamais d'une seule mesure de sécurité. Les renseignements sur les menaces qui pourraient toucher le personnel local, les biens et les activités des missions à l'étranger font l'objet d'un examen continu afin de déterminer si d'autres mesures de sécurité sont nécessaires. Affaires mondiales Canada peut décider de fermer provisoirement une mission ou ordonner au personnel canadien d'évacuer les lieux, si l'évaluation de ces renseignements indique que les risques qui pèsent sur le personnel et les biens dépassent le seuil tolérable.

4.4 Dans ses missions partout dans le monde, le Ministère assure la gestion de plus de 2 229 propriétés qui appartiennent à l'État ou qui sont louées. La valeur de remplacement totale de ces propriétés est estimée à plus de 3 milliards de dollars. Elles sont réparties dans différentes régions géographiques : 13 % se trouvent en Afrique subsaharienne, 26 % en Asie-Pacifique, 36 % en Europe, au Moyen-Orient et au Maghreb, et 25 % en Amérique.

4.5 Au cours des dix dernières années, Affaires mondiales Canada a reçu 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. Les projets envisagés devraient comprendre des améliorations aux infrastructures ainsi que des mesures visant à rehausser la protection et la surveillance.

Objet de l'audit

4.6 L'audit visait à déterminer si Affaires mondiales Canada 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.

4.7 Cet audit est important parce que les missions sont exposées à diverses menaces. La sûreté et la sécurité des employés et des visiteurs des missions à l'étranger reposent sur des évaluations exactes et actuelles des menaces et des risques, sur des mesures de sécurité matérielle et opérationnelle mises en œuvre pour atténuer les risques relevés, ainsi que sur la sensibilisation et la formation adéquate du personnel.

4.8 Nous n'avons pas examiné les renseignements de sécurité ni la sécurité opérationnelle (comme le contrôle des laissez-passer, la sécurité informatique ou les processus de recrutement et de formation du personnel de sécurité spécialisé au sein des missions).

4.9 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 21 à 24), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Message général



4.10 Dans l'ensemble, Affaires mondiales Canada n'avait pas pris toutes les mesures de sécurité matérielle nécessaires en fonction de l'évolution des menaces pour la sécurité dans ses missions à l'étranger. Le Ministère avait relevé des lacunes pour la sécurité qui devaient immédiatement être corrigées dans bon nombre de ses missions, dont de nombreuses failles majeures. Plusieurs de ces vulnérabilités étaient connues depuis des années, mais les mesures recommandées pour y remédier n'avaient pas toutes été mises en œuvre, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la vidéosurveillance et des systèmes d'alarme ainsi que l'installation de barrières pour restreindre l'accès des véhicules aux entrées des missions.

4.11 Nous avons constaté que la plupart des projets d'immobilisations menés par Affaires mondiales Canada pour renforcer la sécurité accusaient des retards d'au moins trois ans, principalement à cause de lacunes dans la gestion et le suivi des projets au sein du Ministère.

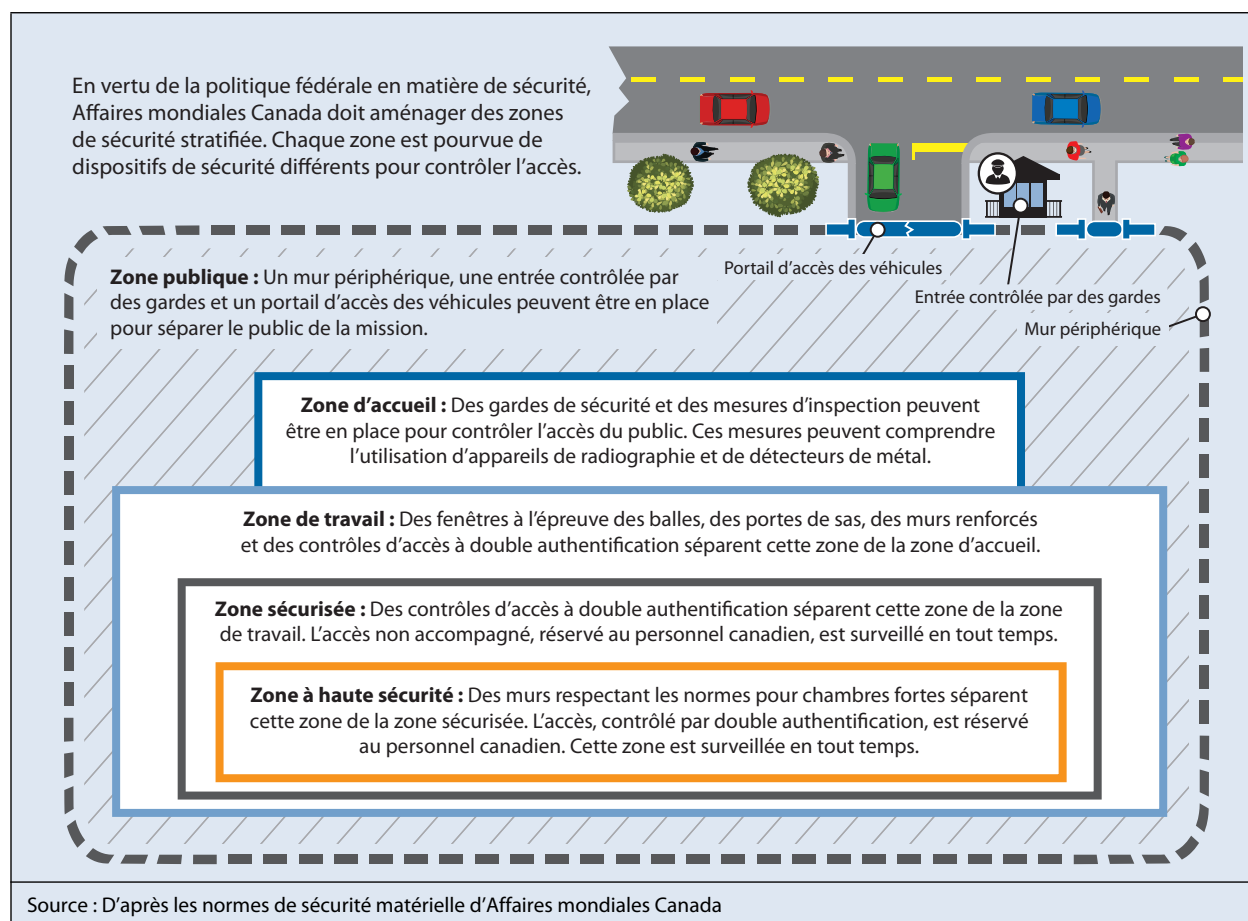
4.12 Comme beaucoup des évaluations de la sécurité des missions étaient manquantes ou incomplètes, Affaires mondiales Canada ne disposait pas de l'information nécessaire pour hiérarchiser ses investissements en fonction des besoins les plus pressants des missions. Les délais pour remédier aux failles en matière de sécurité matérielle dans les missions canadiennes à l'étranger entraînent des retards pour assurer efficacement la protection du personnel et des biens à l'étranger.

Le caractère adéquat de la sécurité matérielle des missions

Contexte

4.13 Pour assurer la sécurité du personnel et des visiteurs dans les missions canadiennes à l'étranger, Affaires mondiales Canada a défini des directives sur les mesures de sécurité matérielle qui devraient être mises en œuvre (voir la pièce 4.2). Ces mesures de sécurité devraient permettre de contrer les menaces et les risques qui pèsent sur les activités propres à chaque mission.

Pièce 4.2 Les missions canadiennes à l'étranger appliquent une approche stratifiée en matière de sécurité



4.14 Affaires mondiales Canada 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. Par exemple, une évaluation de la vulnérabilité peut recommander l'installation de bornes de protection à l'entrée d'une mission pour contrer le risque d'une attaque à la voiture-bélier.

Les constatations et les recommandations relatives à ces deux types d'évaluation aident à faire ressortir les mesures qui sont nécessaires pour réduire les menaces à la sécurité à un niveau acceptable.

4.15 En vertu de la politique fédérale en la matière, les ministères doivent tenir compte de la sécurité dans la planification, le choix, la conception, la modification, la construction, la mise en œuvre, l'exploitation et l'entretien de leurs installations et de leur équipement. Chaque chef de mission a une obligation de diligence envers l'ensemble du personnel de la mission. Il doit rendre compte des activités de sécurité menées au quotidien. L'agent de la sécurité du Ministère est quant à lui 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.

La sécurité matérielle des missions sélectionnées comportait des vulnérabilités importantes

Ce que nous avons constaté

4.16 Nous avons constaté que plusieurs mesures de sécurité matérielle ne fonctionnaient pas entièrement comme prévu dans les missions à l'étranger. Nous avons constaté qu'il y avait des vulnérabilités importantes en matière de sécurité dans les six missions que nous avons examinées. Même si le Ministère avait relevé plusieurs vulnérabilités il y a de nombreuses années, les mesures recommandées n'avaient pas encore été toutes mises en œuvre. Affaires mondiales Canada n'avait pas de plan pour voir à ce que les mesures de sécurité essentielles recommandées par ses propres évaluations de la vulnérabilité soient mises en œuvre rapidement dans les missions touchées.

4.17 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la réduction des vulnérabilités en matière de sécurité matérielle;
- le suivi de la mise en œuvre des mesures de sécurité.

Importance de cette constatation

4.18 Cette constatation est importante parce que les vulnérabilités en matière de sécurité matérielle doivent être corrigées rapidement pour protéger efficacement le personnel et les biens dans les missions à l'étranger.

Recommandation

4.19 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 4.26.

Analyse à l'appui de la constatation

4.20 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons 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. Nous avons visité deux de ces six missions. Pour les quatre autres missions, nous nous sommes appuyés sur les observations des auditeurs internes d'Affaires mondiales Canada.

4.21 **La réduction des vulnérabilités en matière de sécurité matérielle** — Après avoir examiné la sécurité matérielle dans les six missions, nous avons relevé plusieurs failles de sécurité, allant de mineures à graves. Nous avons constaté qu'un certain nombre d'améliorations à la sécurité matérielle avaient été apportées dans chaque mission au cours des dix dernières années, notamment des mesures pour renforcer les contrôles d'accès ou la protection contre les effets du souffle des explosions. Toutefois, nous avons constaté 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.

4.22 De fait, bon nombre des mesures visant à réduire les vulnérabilités dans la sécurité du périmètre n'avaient pas été mises en œuvre ou ne fonctionnaient pas comme prévu. Par exemple, nous avons constaté ce qui suit :

- la vidéosurveillance était souvent inadéquate;
- les barrières pour restreindre l'accès des véhicules aux entrées des missions, comme des bornes conçues pour cet usage, n'avaient pas toujours été installées selon les recommandations;
- certains mécanismes d'alarme de portes intérieures et extérieures ne fonctionnaient pas toujours correctement.

Nous avons noté que des mesures de sécurité opérationnelle avaient été instaurées pour réduire les vulnérabilités, comme l'augmentation du nombre de gardes patrouillant dans le périmètre.

4.23 Les mesures de sécurité matérielle mises en œuvre dans chaque mission n'étaient pas toujours adaptées au niveau de menace. Ainsi, une mission située dans un endroit où la menace était élevée ne disposait pas d'appareil de radiographie pour contrôler les visiteurs, alors que l'on en trouvait dans d'autres missions situées dans des endroits où la menace était plus faible. Aucune des six missions n'avait de calendrier d'entretien préventif pour assurer le fonctionnement en continu du matériel de sécurité.

4.24 **Le suivi de la mise en œuvre des mesures de sécurité** — Beaucoup d'améliorations ont été apportées à la sécurité matérielle des six missions faisant partie de notre échantillon d'audit. Cependant, l'ordre de priorité de la mise en œuvre des mesures de sécurité recommandées pour chacune des missions n'avait pas été établi, et ces mesures n'avaient pas fait l'objet d'un suivi. Par exemple, il a été déterminé, en 2011, que le périmètre d'une mission en particulier présentait une vulnérabilité critique à corriger de toute urgence. Au cours de notre visite de la mission, en 2018, nous avons toutefois constaté que cette faille n'avait pas encore été corrigée et que les mesures de sécurité recommandées à court terme n'avaient pas toutes été mises en œuvre.

4.25 Affaires mondiales Canada n'avait pas de plan pour veiller à une mise en œuvre rapide des mesures de sécurité essentielles recommandées dans le cadre de ses propres évaluations de la vulnérabilité. Plus particulièrement, nous avons constaté 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.

4.26 **Recommandation** — Affaires mondiales Canada 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 contrôlés 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.

***Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. Affaires mondiales Canada assure une saine gestion de ses besoins en matière de sécurité internationale, car cela est essentiel à l'exécution des programmes du gouvernement du Canada à l'étranger. En 2017, le Ministère a obtenu 1,8 milliard de dollars à investir sur dix ans pour améliorer 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, qui sert à documenter et à suivre les exigences en matière de sécurité dans chacune des missions, afin de s'assurer que les normes sont effectivement respectées, et ce, avec efficacité. La responsabilité des mesures de sécurité physique est partagée entre l'agent de la sécurité du Ministère et le sous-ministre adjoint, Secteur de la plateforme internationale. Leurs rôles et responsabilités partagés seront précisés et documentés officiellement. La mise en place des mesures associées à cette recommandation sera terminée d'ici décembre 2018.*

Certaines évaluations de sécurité étaient périmées, incomplètes ou carrément inexistantes

Ce que nous avons constaté

4.27 Nous avons constaté qu’Affaires mondiales Canada ne disposait pas d’évaluations à jour et uniformes sur les vulnérabilités de ses missions concernant les menaces à leur sécurité. Jusqu’en 2017, le Ministère n’avait pas de registre centralisé pour classer par ordre de priorité les mesures de sécurité qu’il avait recommandées pour chaque mission et pour suivre leur mise en œuvre.

4.28 Notre analyse à l’appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les normes de sécurité matérielle;
- les évaluations de la menace;
- les évaluations de la vulnérabilité;
- la hiérarchisation des mesures de sécurité recommandées.

Importance de cette constatation

4.29 Cette constatation est importante parce qu’Affaires mondiales Canada doit disposer d’évaluations de qualité pour comprendre les risques qui menacent sa sécurité matérielle et pour trouver des moyens de les atténuer.

Recommandation

4.30 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 4.41.

Analyse à l’appui de la constatation

4.31 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Affaires mondiales Canada avait des normes de sécurité matérielle, des évaluations de la menace et des évaluations de la vulnérabilité à jour et adéquates. Nous avons examiné un échantillon ciblé d’évaluations de la vulnérabilité réalisées pour 20 missions situées dans des régions présentant un niveau de menace faible, modéré et élevé.

4.32 **Les normes de sécurité matérielle** — Afin d’avoir l’assurance que les risques qui pèsent sur le personnel et les biens sont atténués autant que possible, des normes de référence sont requises pour guider la conception, la mise en place et l’amélioration des mesures de sécurité matérielle dans les missions à l’étranger. En 2016, Affaires mondiales Canada 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 notre audit, nous avons constaté que ces normes étaient à nouveau en cours de révision afin de préciser leurs modalités d’application et de mise en œuvre.

4.33 Tant que des normes de référence en matière de sécurité matérielle ne sont pas systématiquement appliquées dans toutes les missions, Affaires mondiales Canada ne peut pas évaluer de façon exhaustive les mesures de sécurité nécessaires pour protéger efficacement son personnel et ses biens dans les missions, ni les classer par ordre de priorité.

4.34 **Les évaluations de la menace** — Pour évaluer le risque global qui pèse sur l'ensemble d'une mission compte tenu de sa situation géographique et de son environnement opérationnel, Affaires mondiales Canada 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. Nous avons constaté que l'évaluation de la menace était périmée pour plus du tiers des missions. Même si plusieurs de ces missions étaient situées dans des endroits où la menace était élevée ou critique, les évaluations n'avaient pas été actualisées depuis plusieurs années. Nous avons constaté que dans quatre missions, aucune évaluation de la menace n'avait été réalisée, ce qui est contraire aux pratiques recommandées.

4.35 Au cours de l'exercice 2017-2018, seulement 22 des 57 évaluations de la menace prévues ont été réalisées. Nous avons remarqué qu'en avril 2018, Affaires mondiales Canada avait approuvé un plan visant à recruter des employés supplémentaires pour accélérer la mise à jour de ces évaluations.

4.36 **Les évaluations de la vulnérabilité** — Pour évaluer les impératifs de sécurité matérielle et opérationnelle liés au risque global des missions, Affaires mondiales Canada effectue une évaluation de la vulnérabilité pour chacune d'entre elles. Nous avons examiné un échantillon de ces évaluations pour 20 missions à l'étranger. Nous avons 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. Par conséquent, Affaires mondiales Canada ne pouvait pas avoir l'assurance que ses missions avaient mis en place des mesures de sécurité adaptées au niveau de menaces local.

4.37 De plus, nous avons constaté que la qualité et le format des évaluations de la vulnérabilité variaient. Dans beaucoup d'évaluations, il manquait les renseignements clés dont le Ministère avait besoin pour déterminer l'importance des vulnérabilités relevées. Ainsi, l'une des évaluations ne mentionnait pas l'évaluation de la menace sous-jacente, tandis que d'autres ne recommandaient pas toujours des mesures pour réduire les vulnérabilités relevées en matière de sécurité matérielle.

4.38 Beaucoup d'évaluations de la vulnérabilité n'étaient plus d'actualité : la plupart dataient de près de quatre ans. Affaires mondiales Canada n'avait pas de plan pour s'assurer que les évaluations de la vulnérabilité requises seraient actuelles et en phase avec le niveau de menaces local.

4.39 Affaires mondiales Canada ne disposait pas d'un processus officiel de formation ou de certification pour s'assurer que le personnel chargé d'effectuer les évaluations de la vulnérabilité possédait les connaissances et les compétences requises.

4.40 La hiérarchisation des mesures de sécurité recommandées — En 2017, Affaires mondiales Canada a commencé à répertorier et à classer par ordre de priorité les améliorations à la sécurité matérielle recommandées pour ses missions. Au moment de notre audit, 875 mesures étaient prévues. Le tiers de ces mesures avaient été classées comme ayant un niveau de priorité « élevé » ou « critique » pour la sécurité du personnel et des biens. Bon nombre de ces mesures recommandées visaient des missions situées dans des endroits dangereux. Toutefois, nous avons constaté 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.

4.41 Recommandation — Affaires mondiales Canada devrait 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 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.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Affaires mondiales Canada 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. Le Ministère poursuivra le renouvellement de ses évaluations de la menace et de la vulnérabilité en appliquant une méthode axée sur les risques, qui comprend l'élaboration d'approches itératives et opportunes pour l'évaluation des risques dans les missions. Le Ministère veillera à ce que les évaluations de la menace et de la vulnérabilité soient à jour par rapport au contexte de risque et à ce que les priorités soient établies en conséquence. Les évaluations de la vulnérabilité continueront d'être effectuées en fonction des normes de sécurité ministérielles, et ce, par des employés possédant les connaissances et les compétences requises, qu'ils auront acquises dans le cadre d'un nouveau programme de formation des spécialistes de la sécurité. Les mesures associées à cette recommandation seront mises en place entre décembre 2018 et décembre 2020.*

Les améliorations à la sécurité matérielle des missions

Contexte

4.42 Affaires mondiales Canada 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. Ces projets très spécialisés de renforcement de la sécurité matérielle doivent être réalisés dans des régions qui sont parmi les plus difficiles et dangereuses du monde, ce qui pose des défis techniques, logistiques et de sécurité.

4.43 Vu la nécessité de renforcer la sécurité matérielle des missions à l'étranger, Affaires mondiales Canada a reçu, en 2007 et en 2010, 652 millions de dollars pour financer des projets de sécurité nouveaux ou améliorés. En octobre 2017, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il investirait 1,8 milliard de dollars de plus sur dix ans pour renforcer la sécurité dans les missions canadiennes à l'étranger, notamment pour en améliorer les infrastructures ainsi que les mesures visant à rehausser la protection et la surveillance.

La plupart des améliorations à la sécurité matérielle visaient trois missions

Ce que nous avons constaté

4.44 Au cours des dix dernières années, Affaires mondiales Canada a accordé la priorité aux améliorations de la sécurité matérielle de trois missions situées dans des régions exposées à une menace élevée ou critique. Cependant, nous avons constaté que les motifs qui sous-tendaient les décisions relatives au financement n'avaient pas été documentés correctement pour avoir l'assurance que les décisions répondraient aux besoins les plus urgents en matière de sécurité. Les décisions sur le financement des améliorations majeures de la sécurité matérielle prévues dans les projets d'immobilisations n'étaient pas fondées sur des données suffisantes. De plus, le directeur de la sécurité du Ministère n'a pas été associé à la sélection des projets à financer, même si la plupart de ces projets étaient axés sur la sécurité matérielle.

4.45 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la sélection des projets.

Importance de cette constatation

4.46 Cette constatation est importante parce qu'une analyse rigoureuse peut aider le Ministère à financer les projets les plus urgents. Pour réaliser une telle analyse, il faut disposer en temps opportun d'information exacte, exhaustive et pertinente. De plus, le Ministère doit veiller à ce que les projets de renforcement de la sécurité progressent dans les meilleurs délais afin de corriger les vulnérabilités en matière de sécurité.

Recommandation

4.47 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 4.53.

**Analyse à l'appui
de la constatation**

4.48 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Affaires mondiales Canada avait financé les projets de renforcement de la sécurité matérielle de façon à combler les besoins les plus criants que le Ministère avait lui-même relevés.

4.49 **La sélection des projets** — Au cours des dix dernières années, Affaires mondiales Canada a alloué en priorité des fonds à finalité spécifique pour renforcer la sécurité dans les missions exposées à une menace élevée ou critique. Nous avons constaté 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. Nous avons constaté que peu de documentation expliquait pourquoi les projets sélectionnés avaient été jugés prioritaires, parmi les missions exposées à une menace élevée, afin d'avoir l'assurance que les besoins les plus urgents seraient comblés. Comme les fonds étaient réservés aux projets visant des missions à risque élevé, d'autres projets de renforcement de la sécurité dans des missions exposées à des risques moindres n'ont pas été réalisés.

4.50 En 2017, Affaires mondiales Canada 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. Ce cadre prévoit donc un exercice annuel de suivi et de hiérarchisation des mesures de renforcement de la sécurité matérielle requises pour toutes les missions en fonction des évaluations en continu des vulnérabilités et des menaces locales. Cet exercice guidera la sélection des grands projets de sécurité dont le financement et la mise en œuvre seront recommandés pour chaque mission.

4.51 Même si les mesures de sécurité matérielle requises 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 d'une direction différente. Ainsi, pour sélectionner les grands projets d'immobilisations qui seront financés chaque année, la direction des opérations immobilières du Ministère compare les impératifs de sécurité de chaque mission en fonction de divers facteurs, comme l'âge du bâtiment ou les priorités diplomatiques qui peuvent nécessiter le déménagement de la mission. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas suffisamment d'information précisant comment la direction des opérations immobilières choisissait les grands projets d'immobilisations qui seraient financés, notamment les critères d'examen des besoins en matière de sécurité.

4.52 Nous avons aussi constaté qu’au cours des deux dernières années, la liste des grands projets d’immobilisations retenus n’avait pas été approuvée par la haute direction du Ministère. De plus, l’agent de la sécurité du Ministère, qui aurait pu veiller à ce que les besoins les plus urgents en matière de sécurité soient comblés, ne siégeait pas au comité qui approuvait la liste des projets. Nous avons noté que vers la fin de notre audit, en juillet 2018, l’agent de la sécurité du Ministère était toutefois devenu membre de ce comité.

4.53 **Recommandation** — Affaires mondiales Canada devrait 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.

***Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. Affaires mondiales Canada 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 sur la sécurité. L’objectif du Cadre mondial sur la sécurité 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. Par exemple, un comité de suivi des projets de la plateforme internationale a été créé; présidé par un sous-ministre adjoint, le comité sert de tribune pour l’examen et l’approbation par la haute direction de tous les grands projets d’immobilisations et de l’affectation des ressources nécessaires. Les attributions du comité ont été mises à jour afin d’inclure officiellement l’agent de la sécurité du Ministère à titre de membre du comité. La planification et les processus de sécurité propres aux projets immobiliers font l’objet d’un examen afin d’obtenir les approbations appropriées de la haute direction. La mise en place des mesures associées à cette recommandation sera terminée en décembre 2018.*

La mise en œuvre de projets majeurs de renforcement de la sécurité matérielle a connu des retards considérables, principalement en raison d’une mauvaise planification

Ce que nous avons constaté

4.54 Nous avons constaté que la plupart des grands projets de renforcement de la sécurité matérielle d’Affaires mondiales Canada avaient été considérablement retardés, surtout en raison d’une mauvaise planification et d’un suivi insuffisant des projets.

4.55 Notre analyse à l’appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le respect des délais de mise en œuvre des projets de renforcement de la sécurité matérielle;

- la capacité en matière de gestion de projet;
- le suivi et la surveillance.

Importance de cette constatation

4.56 Cette constatation est importante parce que beaucoup de projets d'immobilisations d'Affaires mondiales Canada visent à améliorer des vulnérabilités importantes en matière de sécurité matérielle dans les missions. Il est donc primordial de mener à bien les projets de sécurité dans les délais prévus pour protéger efficacement le personnel et les biens des missions canadiennes à l'étranger.

Recommandation

4.57 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 4.66.

Analyse à l'appui de la constatation

4.58 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Affaires mondiales Canada avait géré ses projets de renforcement de la sécurité matérielle de manière adéquate.

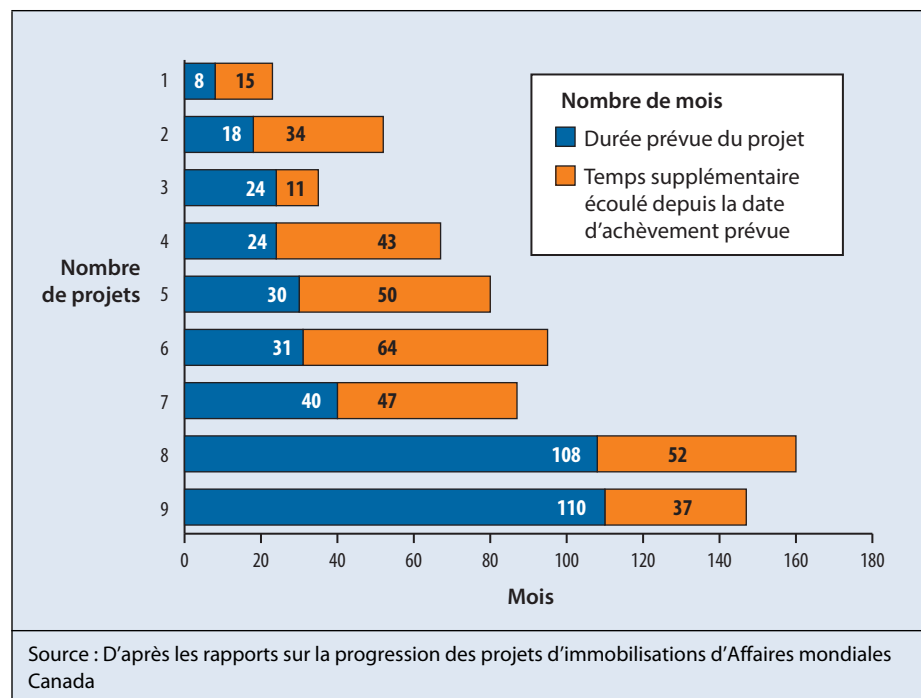
4.59 **Le respect des délais de mise en œuvre des projets de renforcement de la sécurité matérielle** — Sur les 652 millions de dollars du budget attribué à Affaires mondiales Canada au cours des dix dernières années pour renforcer la sécurité matérielle des missions, environ 425 millions de dollars ont été prévus pour des projets d'immobilisations. Même si ces projets devaient être achevés dans un délai de dix ans, à savoir au plus tard en 2017, environ le quart des fonds, soit 103 millions de dollars, n'avait toujours pas été décaissé. Le Ministère 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.

4.60 Nous avons constaté que 22 des 25 projets de renforcement de la sécurité qui étaient en cours, selon le tout dernier plan d'immobilisations d'Affaires mondiales Canada, avaient été amorcés en retard ou avaient connu des retards durant leur mise en œuvre. Certains projets accusaient des années de retard par rapport au calendrier établi. Il s'agissait pour la plupart de projets complexes de grande envergure qui ne devaient pas être achevés avant plusieurs années. En dépit de retards constants dans la mise en œuvre des projets, le Ministère n'avait pas procédé à des études sur les leçons apprises ou à des analyses pour tous ses projets en vue de faire ressortir les causes profondes des retards et les tendances communes qui s'en dégagent.

4.61 Nous avons 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 (voir la pièce 4.3). Nous avons constaté que ces retards avaient été causés par des lacunes dans les processus de gestion et de surveillance des projets du Ministère. Ainsi, les plans sur les projets et les risques manquaient souvent de rigueur et n'évaluaient pas suffisamment les risques propres au pays hôte, par exemple le besoin de disposer de délais supplémentaires pour obtenir des permis. La plupart des plans sur les risques ne précisaient pas comment les risques pouvaient influencer sur les coûts du projet, sur sa portée ou sur le calendrier d'exécution. Les 4 autres projets, sur le total des 13 examinés, ont été retardés ou annulés à la suite d'événements exceptionnels ou imprévus survenus dans le pays hôte.

Pièce 4.3 L'exécution de la plupart des projets de renforcement de la sécurité matérielle a connu des retards d'au moins trois ans



4.62 La capacité de gestion de projet — Nous avons constaté que la capacité du Ministère à mettre en œuvre ses projets de renforcement de la sécurité était limitée. Il y avait bon nombre de postes vacants au sein de la direction des opérations immobilières, qui assure la gestion des projets d'immobilisations dans les missions à l'étranger. Le logiciel de gestion des projets du Ministère ne permettait pas de gérer des projets d'envergure ni de suivre leur progression. Par conséquent, Affaires mondiales Canada n'avait ni le personnel ni les outils spécialisés nécessaires pour assurer une gestion efficace de ses projets. Au cours de notre audit, la direction des opérations immobilières s'employait à revoir les rôles et responsabilités de son personnel pour s'assurer d'avoir la capacité appropriée.

4.63 D'autres entités fédérales qui mettent en œuvre des projets de renforcement de la sécurité à l'étranger possèdent des connaissances et une expérience dont, à notre avis, Affaires mondiales Canada pourrait profiter. Par exemple, Construction de Défense Canada mène des projets de construction et d'ingénierie dans le monde entier, dont beaucoup comportent des impératifs de sécurité particuliers. L'entité met en œuvre la plupart de ses projets pour la Défense nationale, mais elle fournit aussi des services à d'autres organismes gouvernementaux, notamment au Centre de la sécurité des télécommunications du Canada. Lors de l'examen spécial de Construction de Défense Canada que nous avons effectué en 2017, nous avons constaté que l'entité avait bien géré les projets et les contrats de construction. Ainsi, l'entité avait exécuté les contrats conformément aux exigences des clients, et elle avait respecté les délais de même que les budgets.

4.64 **Le suivi et la surveillance** — Nous avons constaté que pour gérer ses anciens plans d'investissement, Affaires mondiales Canada n'avait pas de comité de suivi de hauts fonctionnaires lui permettant de procéder à une analyse critique des investissements et des processus prévus ou de surveiller la progression des projets. De plus, le Ministère n'a pas nommé de responsables des projets ou assigné de pouvoirs de signature à des cadres supérieurs pour chaque projet. Le secteur de la sécurité internationale n'a pas été informé des projets de renforcement de la sécurité qui connaissaient des retards ni des raisons de ces retards.

4.65 En novembre 2017, Affaires mondiales Canada a créé un comité de hauts fonctionnaires, présidé par un sous-ministre adjoint, pour surveiller les grands projets d'infrastructure. En mars 2018, le Ministère a créé un deuxième comité consultatif de hauts fonctionnaires, présidé par un sous-ministre, pour surveiller les budgets d'immobilisations et de fonctionnement dans les missions et pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins les plus pressants.

4.66 **Recommandation** — Affaires mondiales Canada devrait 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.

***Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. Affaires mondiales Canada a récemment mis en œuvre plusieurs mesures visant à améliorer la gouvernance de la gestion des projets, comme le Comité de suivi des projets de la plateforme internationale, qui est présidé par un sous-ministre adjoint et dont l'agent de la sécurité du Ministère est membre à part entière. Le Ministère a également 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 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. La mise en place des mesures associées à cette recommandation sera terminée d'ici novembre 2019.

La formation de sensibilisation à la sécurité pour le personnel des missions

De nombreux employés des missions travaillant dans des endroits dangereux n'avaient pas suivi la formation obligatoire

Ce que nous avons constaté

4.67 Nous avons constaté qu'Affaires mondiales Canada ne s'était pas assuré que l'ensemble du personnel travaillant dans des endroits dangereux avait suivi la formation obligatoire de sensibilisation à la sécurité. Après avoir examiné directement les dossiers de formation, nous avons constaté que beaucoup d'employés détachés dans des missions exposées à une menace élevée n'avaient pas suivi la formation obligatoire dont ils avaient besoin pour assurer leur propre sécurité.

4.68 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la formation des employés canadiens affectés à des missions exposées à une menace élevée;
- la formation des employés recrutés sur place.

Importance de cette constatation

4.69 Cette constatation est importante parce qu'Affaires mondiales Canada est responsable de la sûreté et de la sécurité de son personnel. Cette responsabilité consiste en grande partie à s'assurer que ses employés suivent la formation appropriée pour assurer leur propre protection.

Contexte

4.70 Affaires mondiales Canada 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 à Kingston (Ontario) 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.

4.71 La formation de sensibilisation à la sécurité est obligatoire pour les employés canadiens qui voyagent ou travaillent dans des régions exposées à une menace élevée. Elle permet aux employés et aux personnes à leur charge d'obtenir des renseignements et d'acquérir des compétences pour les aider à éviter, à atténuer ou à affronter des situations dangereuses qui pourraient survenir dans le cadre de leur travail hors du Canada. Il s'agit d'une mesure efficace pour établir une culture axée sur la sécurité et ainsi veiller à ce que tous les employés prennent conscience de l'importance de la sécurité.

Recommandation

4.72 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 4.77.

Analyse à l'appui de la constatation

4.73 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si les employés canadiens qui travaillaient dans des régions à risque élevé avaient suivi la formation obligatoire de sensibilisation à la sécurité. Nous avons aussi examiné si une telle formation avait été offerte aux employés recrutés sur place.

4.74 **La formation des employés canadiens affectés à des missions exposées à une menace élevée** — Affaires mondiales Canada 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. Pour souligner l'importance de la formation de sensibilisation à la sécurité en vue d'assurer la sécurité du personnel, Affaires mondiales Canada s'est doté d'une politique selon laquelle il incombe à ses cadres supérieurs, y compris aux chefs de mission, de s'assurer que les employés et les personnes à leur charge suivent cette formation obligatoire. Cependant, nous avons constaté 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.

4.75 Nous avons examiné les dossiers relatifs à la formation de sensibilisation à la sécurité des employés travaillant dans certaines missions exposées à une menace élevée. Nous avons constaté ce qui suit :

- 41 % des employés n'avaient pas suivi le séminaire obligatoire sur la sécurité personnelle;
- 35 % des employés n'avaient pas suivi la formation obligatoire sur les milieux hostiles.

Ces taux contreviennent à la politique sur la sécurité du Ministère. Or, une formation obligatoire de sensibilisation à la sécurité est importante pour préparer le personnel à travailler dans des régions dangereuses. Nous avons noté qu’Affaires mondiales Canada avait obtenu des fonds en 2017 pour offrir de la formation sur la sécurité à son personnel.

4.76 La formation des employés recrutés sur place — Nous avons constaté qu’Affaires mondiales Canada 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. Divers risques pèsent sur la sécurité du personnel qui travaille dans ces missions. Les employés qui avaient suivi cette formation dans les missions retenues aux fins de l’audit nous ont indiqué qu’ils l’avaient trouvée utile pour assurer leur sécurité personnelle.

4.77 Recommandation — Affaires mondiales Canada devrait 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.

***Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. La formation obligatoire du personnel en poste à l’étranger, en particulier dans les missions où la menace est élevée ou critique, est un élément clé des pratiques préparatoires à l’affectation qu’a adoptées Affaires mondiales Canada. Dans le but d’améliorer l’état de préparation des missions, le Ministère puisera dans l’enveloppe du devoir de diligence afin d’augmenter sa capacité de formation et mettre en œuvre une solution de suivi, qui permettra de documenter la formation suivie par les employés d’Affaires mondiales Canada, de même que par le personnel des autres ministères fédéraux et les personnes à charge des employés canadiens. Le Ministère réévaluera également la 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. Les mesures associées à cette recommandation seront mises en œuvre entre mars 2019 et décembre 2020.*

Conclusion

4.78 Nous avons conclu qu’Affaires mondiales Canada n’avait pas entièrement répondu aux impératifs de sécurité matérielle en vue de protéger son personnel et ses biens dans les missions canadiennes à l’étranger. Le Ministère avait recensé les mesures de sécurité essentielles dont avaient besoin ses missions, mais il n’avait pas encore défini de calendrier détaillé pour leur mise en œuvre. Les grands projets de construction qui sont en cours pour corriger les vulnérabilités en matière

de sécurité dans les diverses missions ont connu des retards importants. Dans la plupart des cas, ces retards étaient attribuables à une mauvaise gestion et à une surveillance inadéquate des projets par Affaires mondiales Canada. Enfin, les employés travaillant dans des missions exposées à une menace élevée n'avaient pas tous suivi la formation obligatoire de sensibilisation à la sécurité dont ils avaient besoin pour assurer leur propre protection.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur la sécurité matérielle dans les missions canadiennes à l'étranger d'Affaires mondiales Canada a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La responsabilité du Bureau était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité du Ministère, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada — Certification.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si Affaires mondiales Canada 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.

Étendue et méthode

L'audit a comporté un examen des documents et des processus relatifs à la mise en œuvre de certaines mesures de sécurité matérielle dans des missions canadiennes à l'étranger et à la formation de sensibilisation à la sécurité destinée au personnel. Pour vérifier les mesures clés de sécurité matérielle dans six missions à l'étranger, nous avons réalisé des tests afin de confirmer que nous pouvions utiliser les travaux d'audit réalisés par la fonction d'audit interne d'Affaires mondiales Canada pour quatre des six missions.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si Affaires mondiales Canada 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, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Affaires mondiales Canada a un cadre de gouvernance bien défini pour planifier ses investissements en vue de renforcer la sécurité matérielle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion des biens immobiliers</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique de planification des investissements — Actifs et services acquis</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion financière</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion des projets</i> • Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, <i>Cadre de gestion des biens immobiliers, 2014</i> • Affaires mondiales Canada, <i>Cadre mondial sur la sécurité, 2017</i>
<p>Affaires mondiales Canada détermine avec précision ses besoins en matière de sécurité matérielle, en se fondant sur des renseignements fiables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion des biens immobiliers</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la sécurité du gouvernement</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion financière</i> • Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, <i>Cadre de gestion des biens immobiliers, 2014</i> • Affaires mondiales Canada, <i>Cadre mondial sur la sécurité, 2017</i>
<p>Affaires mondiales Canada hiérarchise ses décisions en matière d'investissements en fonction de ses besoins et y apporte les modifications nécessaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion des biens immobiliers</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique de planification des investissements — Actifs et services acquis</i> • Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, <i>Cadre de gestion des biens immobiliers, 2014</i> • Affaires mondiales Canada, <i>Cadre mondial sur la sécurité, 2017</i>

Critères	Sources
Pour déterminer si Affaires mondiales Canada 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, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
Affaires mondiales Canada a établi un processus pour évaluer la sécurité matérielle dans ses missions à l'étranger et corrige dans les meilleurs délais les déficiences relevées.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la sécurité du gouvernement</i> • Conseil du Trésor, <i>Norme opérationnelle sur la sécurité matérielle</i> • Conseil du Trésor, <i>Directive sur la gestion de la sécurité ministérielle</i> • Affaires mondiales Canada, <i>Cadre mondial sur la sécurité, 2017</i> • Affaires mondiales Canada, <i>Normes de sécurité matérielle, 2016</i> • Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, <i>Manuel des instructions de sécurité, 2015</i>
Les missions à l'étranger ont mis en œuvre des mesures de renforcement de la sécurité matérielle qui sont conformes aux normes de sécurité d'Affaires mondiales Canada pour assurer la sécurité du personnel.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la sécurité du gouvernement</i> • Conseil du Trésor, <i>Norme opérationnelle sur la sécurité matérielle</i> • Conseil du Trésor, <i>Directive sur la gestion de la sécurité ministérielle</i> • Affaires mondiales Canada, <i>Normes de sécurité matérielle, 2016</i> • Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, <i>Manuel des instructions de sécurité, 2015</i>
Affaires mondiales Canada a établi un programme obligatoire de sensibilisation à la sécurité pour le personnel de ses missions, qui est adapté au niveau de risque des missions et au type d'emploi.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la sécurité du gouvernement</i> • Conseil du Trésor, <i>Norme de sécurité relative à l'organisation et l'administration</i> • Affaires mondiales Canada, <i>Politique sur la formation en sécurité du personnel à l'étranger, 2016</i>
Affaires mondiales Canada veille à ce que le personnel des missions ait suivi en temps opportun les cours obligatoires de sensibilisation à la sécurité.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la sécurité du gouvernement</i> • Affaires mondiales Canada, <i>Politique sur la formation en sécurité du personnel à l'étranger, 2016</i>

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2015 au 31 mai 2018. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 31 août 2018, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directrice principale : Carol McCalla

Directeur : John-Patrick Moore

Anastasia Chebakova

Adnan Hakim

Jan Jones

Mary Lamberti

Ashley Urban

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Le caractère adéquat de la sécurité matérielle des missions	
<p>4.26 Affaires mondiales Canada 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 contrôlés 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. (4.13-4.25)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Affaires mondiales Canada assure une saine gestion de ses besoins en matière de sécurité internationale, car cela est essentiel à l'exécution des programmes du gouvernement du Canada à l'étranger. En 2017, le Ministère a obtenu 1,8 milliard de dollars à investir sur dix ans pour améliorer 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, qui sert à documenter et à suivre les exigences en matière de sécurité dans chacune des missions, afin de s'assurer que les normes sont effectivement respectées, et ce, avec efficacité. La responsabilité des mesures de sécurité physique est partagée entre l'agent de la sécurité du Ministère et le sous-ministre adjoint, Secteur de la plateforme internationale. Leurs rôles et responsabilités partagés seront précisés et documentés officiellement. La mise en place des mesures associées à cette recommandation sera terminée d'ici décembre 2018.</p>
<p>4.41 Affaires mondiales Canada devrait 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 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. (4.27-4.40)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Affaires mondiales Canada 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. Le Ministère poursuivra le renouvellement de ses évaluations de la menace et de la vulnérabilité en appliquant une méthode axée sur les risques, qui comprend l'élaboration d'approches itératives et opportunes pour l'évaluation des risques dans les missions. Le Ministère veillera à ce que les évaluations de la menace et de la vulnérabilité soient à jour par rapport au contexte de risque et à ce que les priorités soient établies en conséquence. Les évaluations de la vulnérabilité continueront d'être effectuées en fonction des normes de sécurité ministérielles, et ce, par des employés possédant les connaissances et les compétences requises, qu'ils auront acquises dans le cadre d'un nouveau programme de formation des spécialistes de la sécurité. Les mesures associées à cette recommandation seront mises en place entre décembre 2018 et décembre 2020.</p>

Recommandation	Réponse
Mise en œuvre des améliorations à la sécurité matérielle des missions	
<p>4.53 Affaires mondiales Canada devrait 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. (4.42-4.52)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Affaires mondiales Canada 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 sur la sécurité. L’objectif du Cadre mondial sur la sécurité 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. Par exemple, un comité de suivi des projets de la plateforme internationale a été créé; présidé par un sous-ministre adjoint, le comité sert de tribune pour l’examen et l’approbation par la haute direction de tous les grands projets d’immobilisations et de l’affectation des ressources nécessaires. Les attributions du comité ont été mises à jour afin d’inclure officiellement l’agent de la sécurité du Ministère à titre de membre du comité. La planification et les processus de sécurité propres aux projets immobiliers font l’objet d’un examen afin d’obtenir les approbations appropriées de la haute direction. La mise en place des mesures associées à cette recommandation sera terminée en décembre 2018.</p>
<p>4.66 Affaires mondiales Canada devrait 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. (4.54-4.65)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Affaires mondiales Canada a récemment mis en œuvre plusieurs mesures visant à améliorer la gouvernance de la gestion des projets, comme le Comité de suivi des projets de la plateforme internationale, qui est présidé par un sous-ministre adjoint et dont l’agent de la sécurité du Ministère est membre à part entière. Le Ministère a également 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 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. La mise en place des mesures associées à cette recommandation sera terminée d’ici novembre 2019.</p>

Recommandation	Réponse
<p>La formation de sensibilisation à la sécurité pour le personnel des missions</p>	
<p>4.77 Affaires mondiales Canada devrait 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. (4.67-4.76)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. La formation obligatoire du personnel en poste à l'étranger, en particulier dans les missions où la menace est élevée ou critique, est un élément clé des pratiques préparatoires à l'affectation qu'a adoptées Affaires mondiales Canada. Dans le but d'améliorer l'état de préparation des missions, le Ministère puisera dans l'enveloppe du devoir de diligence afin d'augmenter sa capacité de formation et mettre en œuvre une solution de suivi, qui permettra de documenter la formation suivie par les employés d'Affaires mondiales Canada, de même que par le personnel des autres ministères fédéraux et les personnes à charge des employés canadiens. Le Ministère réévaluera également la 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. Les mesures associées à cette recommandation seront mises en œuvre entre mars 2019 et décembre 2020.</p>

Automne 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

1. La connectivité des régions rurales et éloignées
2. La conservation des biens patrimoniaux fédéraux
3. La force aérienne de combat du Canada — Défense nationale
4. La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada
5. Les comportements sexuels inappropriés — Forces armées canadiennes
6. La surveillance dans la collectivité — Service correctionnel Canada
7. Les activités visant le respect des obligations fiscales — Agence du revenu du Canada

Annexe — Coût des audits des sociétés d'État

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration du Conseil des arts du Canada,
Examen spécial — 2018

Rapport des co-auditeurs au Conseil d'administration de la Société canadienne d'hypothèques et de logement,
Examen spécial — 2018

Rapport des co-auditeurs au Conseil d'administration de La Corporation de développement des investissements du Canada,
Examen spécial — 2018