

Évaluation de l'enveloppe du Devoir de diligence, 2017-2018 à 2022-2023



Rapport d'évaluation

*Préparé par la Direction de l'évaluation
Affaires mondiales Canada
Septembre 2024*



Table des matières

3	Acronymes et symboles
5	Sommaire exécutif
6	Contexte du programme
10	Objectif, portée et méthodologie de l'évaluation
15	Constatations : Pertinence et réactivité
19	Constatations : Efficacité
30	Constatations : Efficience et cohérence
39	Conclusions

41	Recommandations et considérations
45	Annexes

Acronymes et symboles

2ELGBTQI+	Bispiritualité, lesbiennes, gaies, bisexuels, transgenres, queers, intersexes et autres personnes qui s'identifient comme faisant partie de communautés sexuelles et de genre diversifiés.	CGGS	Cadre de gestion et de gouvernance de la sécurité
ABS	Affection à but spécial	CMRS	Cadre de mesure du rendement en matière de sécurité
AC	Administration centrale	COMSEC	Comité de la sécurité
ACM	Secteur de la plateforme internationale	CSM	Cadre de sécurité mondiale
ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes Plus	CT	Conseil du Trésor
AMC	Affaires mondiales Canada	DdD	Devoir de diligence
AMG	Autres ministères gouvernementaux	DG	Directeur général
AMSP	Amélioration mineure de la sécurité physique	EBM	Évaluation de base des menaces
BPI	Bureau de premier intérêt	EC	Employés canadiens
BRGU	Bureaux régionaux de gestion des urgences	EGM	Secteur de l'Europe, de l'Arctique, du Moyen-Orient et du Maghreb
BVG	Bureau du vérificateur général	EHZM	Évaluation hors de la zone de la mission
CCPIS	Conseil consultatif sur la Planification d'investissements en matière de sécurité	EIC	Entrevues auprès d'intervenants clés
CED	Direction générale de la sécurité et de la gestion des urgences, de la stratégie et de la politique	ÉPM	Équipe de préparation des missions
CFM	Secteur des affaires consulaires, de la sécurité et de la gestion des urgences	ERP	Employés recrutés sur place

Acronymes et symboles (suite)

ETP	Équivalent temps plein	PLS	Projets de la ligne de service
FAC	Forces armées canadiennes	PPM	Programme de préparation aux missions
FMH	Formation sur les milieux hostiles	PSM	Plan de sécurité ministériel
GATE	Gouvernance, accès, sécurité technique et espionnage	RSME	Renforcement de la sécurité dans les missions à l'étranger
GC	Gouvernement du Canada	REV	Rapports d'évaluation des vulnérabilités
GI/ TI	Gestion de l'information / Technologies de l'information	SCM	Secteur de la Planification ministérielle, finance, technologie de l'information
GPP	Gestionnaire du programme de la préparation	SGRS	Système de gestion des renseignements de sécurité
HCM	Secteur des ressources humaines	SMA	Sous-ministre adjoint
IFM	Secteur de la Sécurité internationale et affaires politiques	SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada
MC	Mémoire au Cabinet	SPC	Service partagé Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale	SSP	Séminaire sur la sécurité du personnel
MGRSM	Modèle de gestion des risques pour la sécurité dans les missions	SSPM	Services de sécurité de la police militaire
PIE	Protection des infrastructures essentielles	SWD	Secteur de la planification et gestion des ressources financières
PIMS	Plan d'investissement ministériel en matière de sécurité	USS	Bureau du Sous-ministre des Affaires étrangères

Sommaire exécutif

L'évaluation de l'enveloppe du Devoir de diligence (DdD), selon le mémoire au Cabinet de 2016 du DdD et les présentations subséquentes du DdD au Conseil du Trésor, couvrait la période allant de 2017-2018 à 2022-2023 et visait à guider : (1) la prise de décision et les corrections de trajectoire pour améliorer l'exécution de l'enveloppe au cours de la seconde moitié de son mandat; et (2) la planification des initiatives en matière de sûreté et de sécurité des missions au-delà du calendrier de l'enveloppe.

L'évaluation a permis de constater que l'enveloppe du DdD a doté Affaires mondiales Canada (AMC) de ressources sans précédent, d'une visibilité accrue et d'une plus grande confiance en tant que principale agence de sécurité responsable de la sûreté et de la sécurité des missions du Canada à l'étranger. Dans l'ensemble, l'enveloppe était conforme au mandat d'AMC, qui consiste à gérer de façon globale les besoins de sécurité des missions dans un environnement de sécurité mondiale dynamique. Sa conception et ses initiatives étaient également bien alignées sur les priorités du Ministère en matière de sûreté et de sécurité, ainsi que sur les besoins des principales parties prenantes des missions. Toutefois, l'évaluation a permis d'examiner les risques non traités dans l'ensemble du réseau des missions et parmi les différents groupes de parties prenantes. Un large éventail de parties prenantes des missions a cerné la santé, la sécurité et le bien-être comme un domaine qui n'était pas suffisamment pris en compte. Le fait de nommer l'enveloppe « Devoir de diligence » a créé de la confusion et a donné lieu à des attentes non satisfaites, même si l'enveloppe n'était pas destinée à couvrir la santé et le bien-être, conformément à la présentation de 2017 au Conseil du Trésor.

L'enveloppe a permis d'améliorer la sécurité des employés canadiens et des personnes à leur charge, des employés recrutés sur place et des visiteurs des missions canadiennes. Toutefois, les résultats varient en fonction des initiatives financées par le DdD et de celles de l'ensemble du réseau. L'une des contributions les plus importantes de l'enveloppe a été la création du Programme de préparation aux missions, qui a fortement contribué à renforcer la vigilance au sein des missions et à fortifier leur dispositif de sécurité. Les initiatives financées par le DdD ont également contribué à renforcer la sécurité et la résilience des réseaux non classifiés des missions et à maintenir la sécurité et la résilience des réseaux classifiés et hautement classifiés. En outre, les investissements du DdD ont amélioré la compréhension des menaces et des vulnérabilités par les décideurs et mieux préparé le personnel des missions à répondre aux risques dans les missions. Par ailleurs, bien qu'ils soient d'une importance cruciale pour la sécurité des missions, les progrès réalisés dans le cadre des projets de sécurité physique, majeurs ou mineurs, et de la fourniture d'équipements et de systèmes de sécurité ont été modestes, ce qui a eu une incidence négative sur la sécurité et la résilience de l'infrastructure des missions et sur leur posture en matière de sécurité.

Les structures, les systèmes, les processus et les outils de l'enveloppe du DdD ont été conçus et mis en place pour faciliter une approche globale, réactive et fondée sur les risques de la gestion des ressources limitées en matière de sécurité. Toutefois, plusieurs défis ont pesé sur la mise en œuvre du DdD, notamment : la COVID-19 et les difficultés opérationnelles qui en ont résulté; la structure de prestation complexe et l'absence d'une politique de sécurité ministérielle globale qui ont conduit à des inefficacités dans la coordination et la collaboration; les enjeux liés à la priorisation du financement et de la programmation de l'enveloppe; la fonction de remise en question limitée mise en œuvre par la gouvernance du DdD; les problèmes liés aux ressources humaines, au suivi ainsi qu'à la production de rapports et à l'approvisionnement. Malgré ces difficultés, les parties prenantes responsables du DdD ont fait preuve d'un haut niveau de sensibilisation et ont travaillé à relever ces défis, permettant ainsi une amélioration progressive de la mise en œuvre de l'enveloppe.

Résumé des recommandations : Enveloppe du DdD 2017-2027

1. Améliorer les modèles, les méthodes, les processus, les systèmes et les outils d'évaluation des risques afin d'évaluer les menaces et les vulnérabilités qui pèsent sur le réseau des missions et d'élaborer des mesures d'atténuation bien ciblées et classées par ordre de priorité.
2. Renforcer la structure de gouvernance du DdD afin de garantir une priorisation et une affectation efficaces des ressources et d'assurer un meilleur contrôle des investissements dans les missions à haut risque et à risque critique.
3. Relever les défis qui subsistent en ce qui concerne les projets, les équipements et les systèmes de sécurité physique, majeurs et mineurs, et veiller à ce que les projets soient exécutés dans les délais impartis afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'enveloppe du DdD.
4. Élaborer une stratégie pour faire évoluer le Programme de préparation aux missions afin de garantir l'harmonisation avec les besoins des missions, la capacité des équipes de coordination existantes et la prise en compte des ressources disponibles.

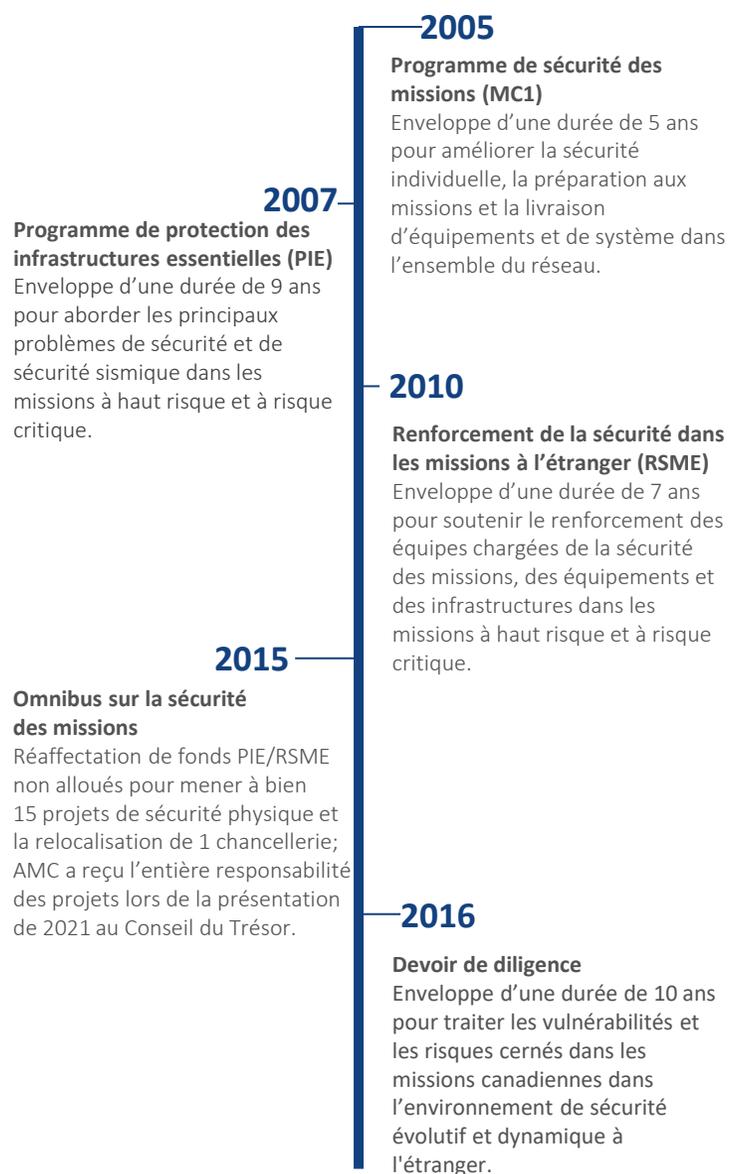
Résumé des recommandations : Tourné vers l'avenir (au-delà de 2027)

5. Élaborer une politique de sécurité ministérielle globale et des orientations qui précisent les pouvoirs, les responsabilités et les obligations actualisées en matière de planification et de réalisation des investissements et de la programmation dans le domaine de la sûreté et de la sécurité des missions.
6. Définir et faire connaître toute l'étendue des responsabilités ministérielles en matière de protection des personnes, des informations et des biens dans les missions à l'étranger et élaborer des stratégies en matière de ressources pour assumer ces responsabilités.

Contexte du programme

Contexte

Calendrier des investissements dans la sécurité



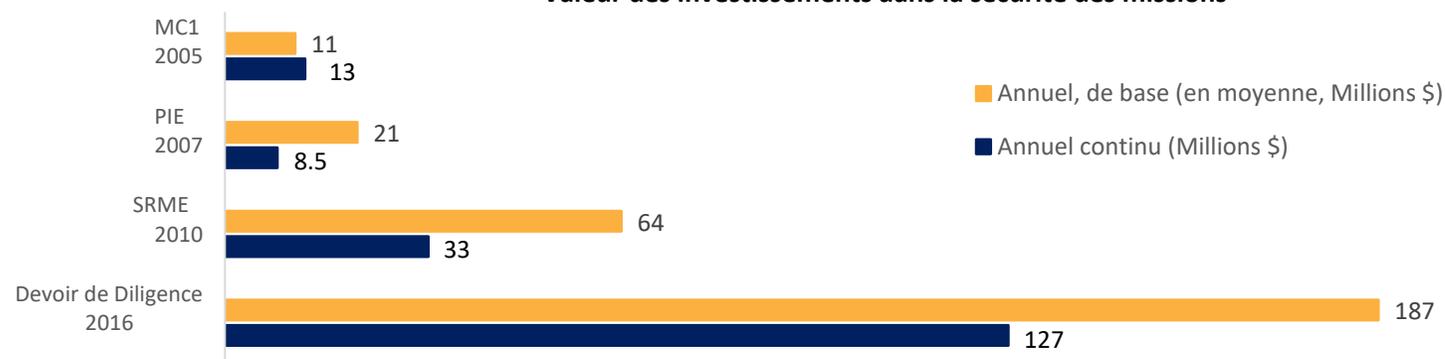
Investissements du gouvernement du Canada dans la sécurité des missions

Conformément à la *Politique sur la sécurité du gouvernement* de 2019, Affaires mondiales Canada (AMC) est la principale agence de sécurité pour le réseau des missions du Canada à l'étranger, qui comprend 178 missions dans 110 pays¹. AMC est responsable d'assurer la sécurité des employés canadiens (EC) et des personnes à leur charge, des employés recrutés sur place (ERP) lorsqu'ils sont en service, ainsi que des visiteurs et des personnes invitées dans les missions canadiennes. AMC est également responsable des partenaires du gouvernement du Canada et des colocataires, y compris les provinces et les gouvernements étrangers accueillis dans les missions du Canada.

Dans les années qui ont suivi les événements du 11 septembre 2001, un certain nombre d'investissements importants ont été réalisés pour renforcer la sécurité et répondre à l'ensemble croissant de problèmes liés à la sécurité dans les missions canadiennes à l'étranger : le **Programme de sécurité des missions (MC1; 2005)**; le **Programme de protection des infrastructures essentielles (PIE; 2007)**; le **Renforcement de la sécurité dans les missions à l'étranger (RSME; 2010)** (le PIE et le RSME ont été fusionnés en une seule affectation à but spécial (ABS) au cours de 2010-2011); **l'Omnibus sur la sécurité des missions (2015)** (voir l'encadré et le graphique ci-dessous pour plus de détails).

En 2016, les résultats de l'Évaluation de la sécurité des missions et de la sécurité personnelle à l'étranger (voir l'annexe I) et la suppression des financements antérieurs en matière de sécurité à l'horizon 2019 ont incité le Ministère à présenter un mémoire au Cabinet (MC) intitulé « **Devoir de diligence : Protéger nos gens en améliorant les infrastructures, l'état de préparation des missions et en protégeant nos informations à l'étranger** ». Dans le budget 2017, le Ministère des Finances a approuvé l'allocation de **1,87 milliard de dollars sur 10 ans (de 2017-2018 à 2026-2027) et de 127 millions de dollars en financement annuel continu pour l'enveloppe du DdD**. L'enveloppe a également absorbé les fonds restants de MC1 et de PIE/RSME; les 3 enveloppes ont été fusionnées en un seul fonds à compter de 2019-2020.

Valeur des investissements dans la sécurité des missions



¹ Selon le rapport annuel 2022-2023 du DdD et le rapport ministériel sur les résultats 2022-2023.

² Toutes les valeurs sont représentées par un montant moyen de financement par an (total/nombre d'années), exprimé en dollars canadiens courants.

Contexte

Responsabilités juridiques d'Affaires mondiales Canada en matière de devoir de diligence (DdD) par rapport à l'enveloppe du DdD

DdD légal : En vertu de la partie II du Code canadien du travail (partie II, articles 124 et 125) et de la common law canadienne, AMC doit faire preuve d'une **diligence raisonnable** pour éviter tout préjudice prévisible à ses employées et employés (EC et ERP) ainsi qu'aux personnes à charge d'EC, aux contractants et aux visiteurs des missions canadiennes. Cependant, ce qui constitue une « diligence raisonnable » dépend de la **norme de diligence** appropriée, qui varie selon les individus et les contextes. La norme de diligence due à un individu est basée sur plusieurs facteurs déterminants, y compris : la nature de la relation entre les 2 parties; le type de préjudice potentiel; le contexte et les circonstances particuliers; la disponibilité et le coût des mesures d'atténuation.

Enveloppe du DdD : Bien qu'il y ait un chevauchement entre les responsabilités légales en matière de DdD d'AMC et les 4 piliers de l'enveloppe du DdD, les deux ne sont pas équivalents. Les responsabilités et obligations du Ministère dans le cadre de l'enveloppe du DdD se limitent uniquement à ce qui est énoncé dans le MC portant sur le DdD et les présentations au CT ultérieures, qui ne couvrent pas nécessairement toutes les responsabilités légales en matière de DdD d'AMC. Par exemple, la présentation au CT de 2017 n'a intentionnellement pas inclus de références à la « santé » ou au « bien-être » dans la portée de l'enveloppe.

Aperçu de l'enveloppe du Devoir de diligence

Le MC de 2016 sur le Devoir de diligence (DdD) présentait une approche globale de la sécurité des missions et décrivait une série d'initiatives visant à atténuer les risques associés à l'environnement de sécurité actuel et en évolution à l'étranger. L'objectif de cette approche globale était d'assurer la sûreté et la sécurité des EC et des personnes à leur charge, des ERP en service, ainsi que des visiteurs et des invités dans les missions du Canada au moyen de 4 piliers :

1. **Protéger nos gens grâce aux infrastructures** : renforcement de la sécurité physique et sismique, et relocalisations/consolidations.
2. **Protéger nos gens en sécurisant nos informations** : soutien en matière de GI/TI et renseignement de sécurité.
3. **Protéger nos gens en améliorant l'état de préparation aux missions** : personnel, équipement et systèmes de sécurité des missions, formation du personnel des missions et passation de contrats avec des agents de sécurité locaux.
4. **Protéger nos gens à Kaboul** : coût total des opérations de la mission de KABOUL.

En octobre 2017, le Secrétariat du Conseil du Trésor a approuvé la présentation du Devoir de diligence d'AMC en vue d'accéder à un financement d'environ 1,18 milliard de dollars de l'enveloppe du DdD. Le Ministère a également reçu 105 millions de dollars en financement continu. Le reste du financement a été alloué à AMC par le biais d'une série de présentations supplémentaires au Conseil du Trésor (voir l'annexe II). Le financement le plus récent a été approuvé en décembre 2021 et a fourni à AMC plus de 430 millions de dollars sur 6 ans (8,4 millions de dollars de financement continu). L'enveloppe de financement du DdD a également absorbé un montant supplémentaire de 138 millions de dollars provenant de PIE/RSME et des engagements qui l'accompagnent. L'enveloppe du DdD ne doit pas être confondue avec les responsabilités légales d'AMC en matière de DdD, qui ne sont pas nécessairement couvertes par l'enveloppe du DdD (voir l'encadré pour plus de détails).

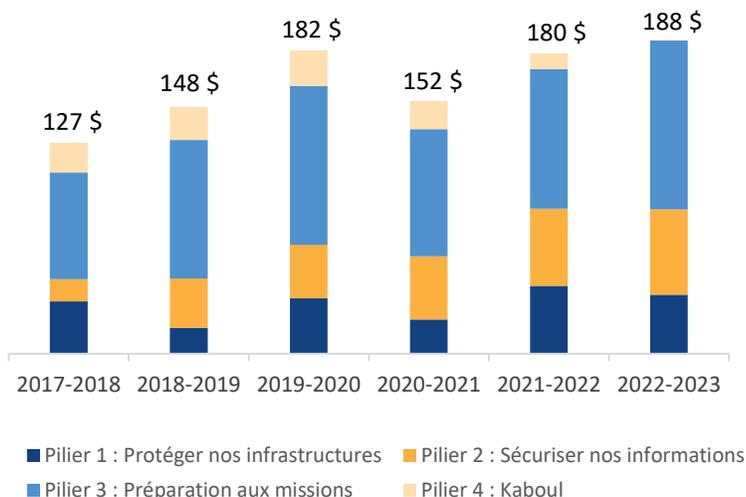
Rôles, responsabilité et gouvernance

La direction et la gouvernance de l'enveloppe de financement du DdD, ainsi que la planification et la mise en œuvre des initiatives financées par le DdD, étaient une responsabilité partagée entre plusieurs secteurs du Ministère. Les 5 principaux secteurs concernés étaient la plateforme internationale (ACM), les services des affaires consulaires, de la sécurité et de la gestion des urgences (CFM), la gestion des personnes et des talents (HCM), la sécurité internationale et les affaires politiques (IFM) et la planification ministérielle, les finances et les technologies de l'information (SCM) (voir l'annexe III pour plus de détails). Les missions et d'autres secteurs (y compris l'ombud du bien-être et l'inspecteur général [ZID]) et les secteurs géographiques ont également participé à la mise en œuvre des initiatives financées par le DdD.

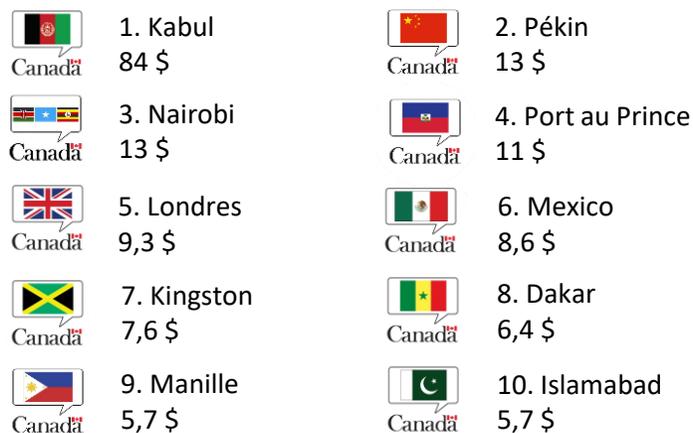
Trois comités de gouvernance étaient responsables de l'approbation et de la supervision du financement et de la programmation du DdD : le Conseil consultatif sur la planification des investissements en matière de sécurité (CCPIS), le Comité de sécurité (COMSEC) et le Comité de surveillance du DdD des sous-ministres adjoints (SMA) (voir l'annexe IV). CFM était responsable du suivi des progrès et de la production de rapports sur ceux-ci (y compris les rapports annuels au Secrétariat du Conseil du Trésor), et assurait le secrétariat des comités de gouvernance du DdD.

Ressources

Décaissements annuels du DdD par pilier à partir de 2022-2023, en M\$

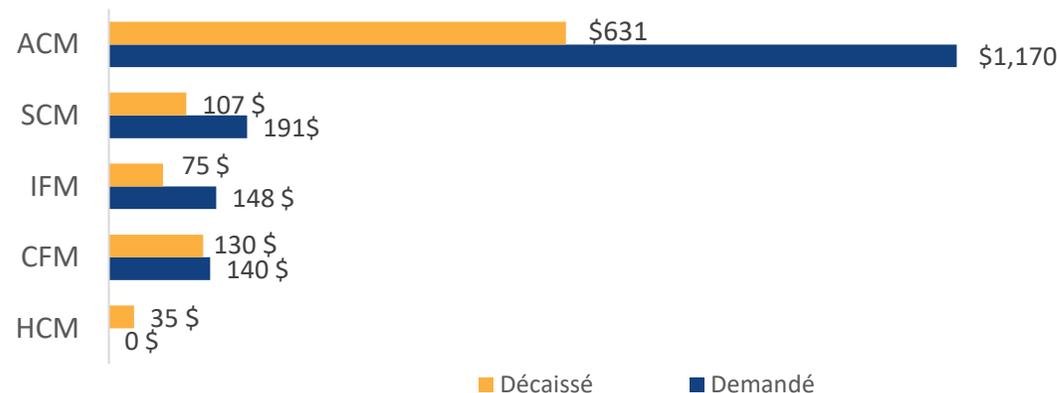


Principaux décaissements du DdD par mission, M\$ (2017-2018 à 2022-2023)



L'enveloppe de 1,87 milliard de dollars du DdD a été distribuée par secteur, comme indiqué ci-dessous. À ce jour, AMC a obtenu 1,65 milliard de dollars de ces fonds. Le décaissement total de 2017-2018 à 2022-2023 était de 976 millions de dollars, soit environ 52 % des fonds demandés en 2016. Le graphique ci-dessous montre les décaissements totaux par secteur entre 2017-2018 et 2022-2023 par rapport aux montants initiaux demandés.

Décaissements du DdD par secteur à partir de 2022-2023, en M\$



Les décaissements annuels (voir l'encadré) ont connu une dépense initiale de 127 millions de dollars en 2017-2018, alors que la moyenne annuelle des 5 années suivantes s'établissait à un peu plus de 170 millions de dollars. La pandémie de COVID-19 et les difficultés opérationnelles qui en ont résulté ont entraîné une baisse notable des dépenses en 2020-2021. Toutefois, l'enveloppe a rebondi depuis, les dépenses les plus élevées à ce jour ayant eu lieu en 2022-2023, et ce, malgré la suspension des opérations de la mission à KABOUL en août 2021, qui a considérablement réduit les dépenses au titre du pilier 4.

De 2017-2018 à 2022-2023, une part importante des ressources de l'enveloppe (504 millions de dollars ou 52 % des décaissements de l'enveloppe) a été affectée à la préparation aux missions (pilier 3). Le pilier 3 englobe toutes les initiatives financées par le DdD et axées sur la préparation aux missions et l'amélioration de la vigilance et du dispositif de sécurité des missions. Ces investissements ont été gérés à la fois par ACM et CFM, et comprenaient la préparation et le déploiement du personnel du Programme de préparation aux missions et des gardes de sécurité locaux, l'achat et la livraison d'équipements et de systèmes de sécurité, et la prestation d'une formation axée sur la sécurité.

En mars 2022, il y avait également 135 demandes de pression/réaffectation (106 ont été approuvées, pour un total de 325 millions de dollars de décaissements).

Objectif, portée et méthodologie de l'évaluation

Objectif, portée et méthodologie de l'évaluation

Portée de l'évaluation

La portée de l'évaluation était axée sur les initiatives et les projets financés entre 2017-2018 et 2021-2022 dans le cadre du MC de 2016 « Devoir de diligence : Protéger nos gens en améliorant les infrastructures, l'état de préparation des missions et en protégeant nos informations à l'étranger » et des présentations au CT correspondantes. Toutefois, compte tenu du calendrier de l'évaluation, les informations et les données relatives à la mise en œuvre du DdD au-delà de 2022 ont été incluses dans la mesure du possible. **L'évaluation n'a pas porté sur les responsabilités légales du Ministère en matière de DdD qui n'étaient pas couvertes par l'enveloppe du DdD.**

L'évaluation a porté sur les 4 piliers de l'enveloppe du DdD. En outre, la portée de l'évaluation comprenait les systèmes, les structures et les processus d'AMC liés à la planification, à la gestion et à la gouvernance de l'enveloppe du DdD. L'évaluation a également pris en compte le contexte plus large dans lequel l'enveloppe a été conçue et mise en œuvre, y compris les tendances mondiales en matière de sécurité, les acteurs aux vues similaires sur le plan de la sécurité et la pandémie de COVID-19. L'évaluation n'a pas porté sur d'autres programmes, projets et activités liés à la sécurité d'AMC qui n'étaient pas financés par l'enveloppe du DdD, même s'ils étaient mis en œuvre par les mêmes secteurs que ceux qui prennent part à l'exécution des initiatives financées par le DdD.

³ Principales parties prenantes : les personnes qui prennent les décisions en matière de DdD, les exécutants et les bénéficiaires (employés canadiens, leurs personnes à charge, les employés recrutés sur place en service et les visiteurs et invités dans les missions).

L'évaluation a été réalisée conformément au MC du DdD de 2016 et à toutes les présentations au CT subséquentes du DdD, au Plan d'évaluation ministériel quinquennal et à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. Les principaux utilisateurs prévus de l'évaluation comprennent les bureaux de première responsabilité de l'enveloppe du DdD (ACM, CFM, HCM, IFM, SCM) ainsi que la direction et le personnel qui participent à la planification et à l'exécution du DdD à l'administration centrale et dans les missions.

Buts et objectifs de l'évaluation

Les buts de l'évaluation étaient de 1) générer des idées, des constatations, des conclusions et des recommandations pour éclairer la prise de décision, les corrections de trajectoire et les améliorations sur la meilleure façon de mettre en œuvre l'enveloppe du DdD de manière efficace et efficiente au cours de la seconde moitié de son mandat; 2) fournir des preuves et des leçons apprises pour éclairer la planification future des initiatives de sécurité et de sûreté au-delà de la période du MC de 2016 (2017-2018 à 2026-2027).

Les objectifs de l'évaluation étaient d'examiner :

- la pertinence et la réactivité de l'enveloppe du DdD par rapport aux priorités du Ministère et du gouvernement du Canada, ainsi que par rapport aux besoins et aux priorités des principales parties prenantes³ ;
- les progrès réalisés à ce jour dans le cadre de l'enveloppe du DdD;
- la mesure dans laquelle les systèmes, les structures et les processus ont permis et/ou entravé la mise en œuvre efficace, efficiente et cohérente de l'enveloppe du DdD.

Approche de l'évaluation

L'évaluation a reposé sur plusieurs approches complémentaires pour atteindre ses buts et ses objectifs :

- **Évaluation formative** : étant donné que l'évaluation a eu lieu à mi-parcours de la période de mise en œuvre de l'enveloppe, une approche d'évaluation formative a été appliquée afin de guider les améliorations et les mesures correctives à apporter à la mise en œuvre de l'enveloppe alors que les activités étaient encore en cours.
- **Évaluation axée sur l'utilisation** : l'évaluation a été intentionnellement et explicitement conçue et mise en œuvre pour répondre aux besoins d'information des utilisateurs de l'évaluation visés.
- **Méthodes mixtes avec une optique ACS Plus** : l'équipe de l'évaluation a utilisé une approche de méthodes mixtes, en recueillant des données à partir d'une diversité de sources et en s'appuyant sur des données qualitatives et quantitatives. L'équipe de l'évaluation a utilisé différents types de techniques de triangulation pour garantir la validité et la fiabilité des constatations, des conclusions et des recommandations. Elle a également appliqué l'optique de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus) pour examiner comment divers groupes de personnes ont vécu les initiatives financées par le DdD et leurs résultats dans les missions.
- **Approche par études de cas** : 8 études de cas ont été menées dans le cadre de l'évaluation afin d'obtenir une compréhension riche et approfondie des principaux enjeux de l'évaluation dans une sélection de missions canadiennes et de leurs contextes opérationnels.

Questions de l'évaluation

L'équipe de l'évaluation a examiné 4 enjeux principaux : 1) pertinence et réactivité; 2) efficacité (résultats); 3) efficience; 4) cohérence. Pour chaque enjeu, des questions et des sous-questions d'évaluation ont été élaborées dans le cadre d'un processus de conception participatif, auquel ont participé des représentants des divers secteurs impliqués dans la planification et la mise en œuvre du DdD. À l'aide de ces questions clés, une matrice d'évaluation a été élaborée pour servir de cadre d'orientation à l'évaluation. Vous trouverez ci-dessous une version simplifiée de la matrice, qui détaille les principaux enjeux de l'évaluation, les questions de l'évaluation et les sous-enjeux. Les principales constatations correspondant à chaque sous-enjeu sont également définies (voir l'annexe V pour une version détaillée).

Enjeu de l'évaluation ⁴	Questions clés de l'évaluation	aSous-enjeux (constatations correspondantes)
Pertinence et réactivité	1. Dans quelle mesure l'enveloppe du DdD était-elle pertinente et réactive par rapport aux besoins et aux priorités des principales parties prenantes ?	1.1 Harmonisation de l'enveloppe du DdD avec le mandat, les politiques et les priorités d'AMC (<i>constatations 1 et 2</i>) 1.2 Harmonisation de l'enveloppe du DdD et des initiatives financées avec les besoins des parties prenantes en matière de sûreté et de sécurité (<i>constatations 2 et 3</i>) 1.3 Réactivité de l'enveloppe du DdD et des initiatives financées à l'évolution des besoins des parties prenantes (<i>constatations 1, 4 à 9, 13, 15, 16, 18 et 19</i>) 1.4 Harmonisation des initiatives financées par le DdD avec les paramètres initiaux de la présentation au CT du DdD de 2017 (<i>constatations 2 et 3</i>)
Efficacité (résultats)	2. Quels sont les progrès réalisés dans le cadre de l'enveloppe du DdD vers l'atteinte de ses objectifs et l'obtention des résultats attendus à ce jour?	2.1 Résultats obtenus grâce au financement de l'enveloppe du DdD (<i>constatations 4 à 12</i>) 2.2 Expérience des résultats obtenus dans le cadre de l'enveloppe du DdD selon différents groupes de parties prenantes (<i>constatation 11</i>) 2.3 Progrès réalisés dans le cadre de l'enveloppe du DdD vers l'atteinte de l'objectif selon la présentation au CT de 2017 (<i>couvert au point 2.1</i>) 2.4 Facteurs ayant affecté les progrès vers l'obtention des résultats (<i>constatations 4 à 20</i>)
Efficience	3. Dans quelle mesure les structures, les systèmes et les processus⁵ de l'enveloppe du DdD lui permettent-ils et/ou entravent-ils l'exécution de son mandat?	3.1 Structures, systèmes et processus de l'enveloppe du DdD qui ont permis et/ou entravé sa mise en œuvre (<i>constatations 13 à 20</i>) 3.2 Structures, systèmes et processus de l'enveloppe du DdD qui ont permis et/ou entravé l'allocation en temps voulu des fonds pour répondre aux besoins (<i>couvert par le point 3.1</i>) 3.3 Structures, systèmes et processus de l'enveloppe du DdD qui ont permis et/ou entravé une priorisation précise du financement et de la programmation (<i>constatations 15 et 16</i>) 3.4 Structures, systèmes et processus de l'enveloppe du DdD qui ont permis et/ou entravé sa capacité à définir, à suivre, à mesurer les résultats, et à en rendre compte (<i>constatation 17</i>)
Cohérence	4. Dans quelle mesure l'enveloppe du DdD a-t-elle été mise en œuvre de manière cohérente ?	4.1 Coordination et coopération entre les unités ministérielles responsables de l'opérationnalisation de l'enveloppe du DdD (<i>constatations 14, 15, 19 et 20</i>) 4.2 Compréhension de la définition et des objectifs de l'enveloppe du DdD (<i>constatations 1 à 3</i>)

⁴ COVID-19 a été considérée comme un thème transversal pour toutes les questions de l'évaluation.

⁵ Y compris les structures, les systèmes et les processus suivants, mais sans s'y limiter : les structures et les processus de gouvernance du DdD, les processus d'affaires du DdD, les systèmes et les processus de la GI/TI, les structures organisationnelles et la répartition des responsabilités.

Méthodologie de l'évaluation

Les éléments de preuve suivants ont été utilisés pour l'évaluation. Pour plus de détails, voir l'annexe VI.

Examen des documents	Analyse financière	Analyse environnementale des politiques et approches du DdD utilisées par les alliés du Canada
<p>L'évaluation a comporté un examen des documents internes et externes, y compris, mais sans s'y limiter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cadres, documents de gouvernance et de planification liés à la sécurité d'AMC; • rapports annuels au CT/autres rapports produits dans le cadre de l'enveloppe du DdD; • matrice de mise en œuvre du plan de sécurité ministériel (PSM) et autres outils de suivi; • documentation sur la programmation de la sécurité. 	<p>L'évaluation a permis de recueillir des informations financières pour la période de 2017-2018 à 2022-2023, qui couvrirait toutes les initiatives et tous les projets financés par le DdD.</p> <p>L'analyse financière des dépenses de l'enveloppe du DdD a été réalisée afin de mieux comprendre l'allocation et l'utilisation des ressources gouvernementales pour réaliser les initiatives financées par l'enveloppe.</p>	<p>Une analyse environnementale de la manière dont les partenaires du Canada en matière de sécurité ont mis en œuvre leurs responsabilités en matière de devoir de diligence a été réalisée pour déterminer les informations clés, les meilleures pratiques et les leçons apprises en ce qui concerne les politiques, les approches et les programmes liés au DdD dans les pays d'optique commune. L'étude comprenait une analyse documentaire et des entrevues avec des fonctionnaires de l'Allemagne, de l'Australie, de l'Espagne, des États-Unis, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de l'Union européenne, ainsi que 6 études de cas comparatives détaillées (États-Unis, Australie, France, Allemagne, Royaume-Uni et Union européenne).</p>
Sondage en ligne	Entrevues auprès des intervenants clés (EIC) de l'administration centrale	Étude de cas sur la mission
<p>L'évaluation comprenait un sondage en ligne auprès des décideurs/metteurs en œuvre du DdD et des bénéficiaires du DdD (personnel des missions, EC et ERP, ainsi que les personnes à charge des EC).</p> <p>Les questionnaires du sondage ont été élaborés dans l'optique de l'ACS Plus afin d'assurer une représentation au sein des groupes de parties prenantes et entre eux.</p> <p>Le sondage a été envoyé à 157 chefs de mission (CDM), 121 chefs de la sécurité, 919 EC (y compris d'autres ministères du gouvernement) et 895 ERP. Un taux de réponse global de 43 % (891 répondants au total) a été obtenu, avec des échantillons représentatifs des groupes EC et ERP.</p>	<p>L'équipe d'évaluation a mené 42 entrevues semi-structurées auprès de répondants clés, tant à distance que face à face, avec le personnel et la direction de l'AC dans les 5 secteurs concernés par l'enveloppe du DdD.</p>	<p>Les 8 études de cas de missions (1 à distance et 7 sur le terrain) ont fait appel à plusieurs méthodes de collecte de données auprès de divers groupes de parties prenantes. Les méthodes utilisées pour les études de cas de missions à distance ou sur le terrain comprenaient un examen approfondi des documents et des données spécifiques à la mission, ainsi que des entrevues avec les décideurs/exécutants du DdD (à distance ou en personne) et, dans certains cas, avec les bénéficiaires du DdD. Les études de cas de missions sur le terrain comprenaient également des groupes de discussion en personne et des entrevues auprès de répondants clés bénéficiaires du DdD (personnel de la mission, EC et ERP ainsi que les personnes à charge des EC), ainsi qu'une observation directe. Au total, 64 entrevues auprès de répondants clés et 23 groupes de discussion (de 5 à 10 participants chacun) ont été menés.</p> <p><i>Remarque: la sélection des missions d'étude de cas est confidentielle.</i></p>

Limites et mesures d'atténuation

Limites



Données confidentielles/protégées : L'évaluation de l'enveloppe du DdD a nécessité l'accès, la collecte, l'analyse et l'interprétation de données protégées et classifiées (c.-à-d., secret), provenant de sources principales et secondaires. Cela a nécessité des protocoles supplémentaires lors de l'analyse et du regroupement d'informations non classifiées, protégées et classifiées (p. ex., pour la triangulation des données). Cela a également limité les informations présentées dans les versions non classifiées des produits de l'évaluation.

Complexité de la programmation du DdD, contextes opérationnels dynamiques et nombre de parties prenantes clés : AMC gère un réseau de 178 missions diplomatiques dans 110 pays. Compte tenu des contextes variés et dynamiques, et des environnements sécuritaires dans lesquels AMC évolue, les façons dont l'enveloppe DdD a été mise en œuvre et vécue étaient d'une grande complexité et très variées. En outre, la situation très instable en matière de sécurité dans plusieurs missions a empêché l'équipe d'évaluation d'effectuer des visites en personne ou d'avoir accès à des répondants clés. Enfin, les bénéficiaires du DdD représentaient un groupe très large de personnes dans le monde entier, y compris l'ensemble du personnel et les personnes à charge des EC. Il a donc été difficile d'avoir directement accès à des échantillons représentatifs de ces groupes.

Incidence de la COVID-19 : Dans le cadre temporel de l'évaluation, la pandémie de COVID-19 a eu une incidence anormale sur la manière dont l'enveloppe du DdD a été mise en œuvre, affectant ses performances de manière atypique, notamment par l'évacuation sans précédent d'un grand nombre de membres du personnel des missions dans l'ensemble du réseau.

Plusieurs BPR: Il y avait 5 bureaux de première responsabilité (BPR) pour l'évaluation (ACM, CFM, HCM, IFM, SCM). La multiplicité des décideurs a rendu plus complexe la tâche de l'équipe de l'évaluation qui devait parvenir à une entente sur les constatations, les conclusions et les recommandations de l'évaluation, et les valider.

Mesure d'atténuation



Données confidentielles/protégées : L'équipe d'évaluation a eu accès au réseau sécurisé du Ministère et a veillé à ce que les protocoles ministériels soient respectés lors de l'accès, de la collecte, de l'analyse et de l'interprétation des informations protégées et classifiées. Toutes les informations figurant dans les produits de l'évaluation non classifiés ont été examinées afin de s'assurer qu'aucune information classifiée n'a été rapportée. L'équipe de l'évaluation s'est efforcée d'élaborer des produits de l'évaluation non classifiés, y compris le présent rapport, afin de garantir l'accessibilité des informations sans compromettre les informations sensibles et classifiées. Tous les produits contenant des informations sensibles et classifiées se trouvent sur des plateformes approuvées.

Complexité : Afin de s'assurer que l'évaluation reflète les utilisations et les expériences diverses des initiatives financées par le DdD, l'équipe de l'évaluation a utilisé une approche de méthodes mixtes pour collecter et analyser des données qualitatives et quantitatives provenant de sources et de méthodes variées. En outre, des méthodes qualitatives ont été utilisées pour couvrir autant de contextes opérationnels que les ressources le permettaient et pour s'assurer que le personnel de l'AC était représenté dans tous les centres de responsabilité du DdD. Pour les études de cas en personne, des efforts ont été faits pour maximiser la diversité des parties prenantes consultées. L'évaluation reposait également sur une combinaison de stratégies de collecte de données en personne et à distance. Lorsque la collecte de données en personne n'était pas possible, l'équipe de l'évaluation a employé des méthodes à distance en utilisant les technologies disponibles (p. ex., pour l'étude de cas de KABOUL). Enfin, l'évaluation a permis de mener un sondage en ligne auprès d'échantillons représentatifs de 4 groupes de parties prenantes clés (CDM, chefs de la sécurité, employés canadiens et employés recrutés sur place).

Incidence de la COVID-19 : Pour aborder la COVID-19 et son incidence sur l'enveloppe du DdD, l'équipe de l'évaluation l'a intégrée comme thème transversal tout au long de l'évaluation. Elle a été prise en compte dans toutes les étapes de la méthodologie.

Plusieurs BPR: L'équipe de l'évaluation s'est appuyée sur le comité de surveillance du DdD des SMA comme groupe de référence pour l'évaluation. En outre, chaque SMA a désigné un point focal représentant son secteur respectif. Les points focaux et les SMA ont été mobilisés afin d'obtenir des commentaires, des idées et des conseils à des étapes clés de l'évaluation et sur certains résultats de l'évaluation.

Constatations : Pertinence et réactivité

Pertinence et réactivité

L'évolution des approches en matière de sécurité des missions

Un consensus règne dans la documentation selon lequel les diplomates sont de plus en plus exposés à des risques croissants. Pour mieux s'adapter au contexte dynamique de la sécurité internationale, les alliés du Canada ont considérablement élargi leur approche de la sécurité diplomatique. Alors que les approches antérieures de la protection étaient largement fondées sur les notions traditionnelles de sécurité pure et dure pour les personnes, les infrastructures et les informations, les approches d'aujourd'hui sont de plus en plus axées sur la sécurité et le bien-être du personnel à l'étranger, et incluent les personnes à la charge des diplomates ainsi que des ERP (Analyse environnementale, 2023).

Constatation 1 : L'enveloppe du Devoir de diligence s'appuie sur l'approche évolutive du Ministère en matière de sécurité des missions et s'harmonise avec le mandat d'AMC, qui consiste à gérer de manière globale les besoins de sécurité dans l'ensemble des missions, dans un environnement de sécurité mondiale dynamique.

Affaires mondiales Canada gère un réseau de 178 missions, composé de plus de 8 000 employés canadiens (EC) et employés recrutés sur place (ERP) dans 110 pays. Pour s'acquitter efficacement de son mandat de promotion des relations internationales du Canada et de ses responsabilités connexes en matière de politique étrangère, de commerce et d'initiatives d'aide internationale, ainsi que pour fournir des services consulaires aux Canadiens, le Ministère a besoin d'une présence importante sur le terrain. Par conséquent, **les missions diplomatiques du Canada exercent leurs activités dans un large éventail de contextes de sécurité dynamiques et évolutifs**. Une représentation efficace dans ces contextes passe par une compréhension approfondie des menaces et des vulnérabilités dans l'ensemble du réseau, ainsi que par l'atténuation efficace et réactive des risques de sécurité propres au contexte d'un lieu de mission donné.

L'enveloppe du DdD représente l'investissement le plus important du gouvernement du Canada dans la sécurité des missions à ce jour, soit plus du double des investissements totaux des 3 affectations à but spécial (ABS) précédentes. La portée de l'enveloppe et son ampleur ont permis d'**accroître la visibilité** de la sécurité des missions au sein du Ministère et de **renforcer la confiance envers AMC** pour qu'elle fournisse un leadership, des conseils et une orientation en vue de protéger les missions diplomatiques canadiennes à l'étranger (comme le prévoit la *Politique sur la sécurité du gouvernement* de 2019). L'approbation par le Conseil du Trésor de l'enveloppe de financement du DdD en 2017 a également permis de soutenir l'approche évolutive et plus globale du Ministère en matière de sécurité des missions et de solidifier sa transition du modèle conventionnel « barrières, fusils et gardes » de la précédente ABS du Programme de protection des infrastructures essentielles et de renforcement de la sécurité dans les missions à l'étranger (PIE/RSME), qui mettait fortement l'accent sur les infrastructures physiques. L'enveloppe du DdD a mis **un accent supplémentaire sur la protection des personnes, en sécurisant l'information et en améliorant l'état de préparation aux missions** en réponse à la nature dynamique des risques de sécurité dans l'ensemble du réseau des missions. Cette approche comprenait explicitement la sécurité des EC, des personnes à leur charge, des ERP (pendant leur service) et des visiteurs des missions canadiennes. L'approche évolutive d'AMC en matière de sécurité des missions était également tout à fait conforme aux tendances observées chez les alliés et les partenaires de sécurité aux vues similaires du Canada (voir l'encadré).

L'enveloppe du DdD a été conçue conformément à la *Politique de sécurité du gouvernement* pour répondre de manière globale aux besoins de sûreté et de sécurité des différentes missions, et de faire face à l'évolution des menaces pour la sécurité mondiale, dont la complexité, la sophistication et la portée géographique se sont accrues ces dernières années. Plus précisément, la conception de l'enveloppe repose sur **3 concepts fondamentaux** qui sont essentiels pour une programmation réussie en matière de sécurité : **l'établissement de priorités fondées sur les risques, la prise de décision sur la base de données probantes** et la **capacité à réagir aux risques émergents**. À cette fin, des structures, des processus et des mécanismes particuliers ont été intégrés dans la conception de l'enveloppe pour s'harmoniser avec ces concepts fondamentaux (voir la constatation 13).

Pertinence et réactivité

Tableau 1: Priorités du Plan de sécurité ministériel

Priorités du Plan de sécurité ministériel 2019-2020	
1.	Renforcer l'infrastructure des missions à l'étranger
2.	Améliorer l'état de préparation des missions
3.	Atténuer les risques liés à la cybersécurité et à la sécurité de l'information
4.	Renforcer la planification de la continuité des activités et la gestion des situations d'urgence
5.	Renforcer la culture de la sécurité et la sensibilisation

Source : Plan de sécurité ministériel 2019-2020

Tableau 2: Principaux risques stratégiques ministériels

Profil de risque du réseau de missions (2023-2024)	Profil de risque d'entreprise (2022-2024)
1. Capacités en matière RH et de main-d'œuvre	1. Santé, sécurité et bien-être (résilience et rétention)
2. La direction de la sécurité et des crises	2. Santé, sécurité et bien-être (santé aux missions)
3. Forces extérieures	3. Sécurité et résilience cybernétiques/numériques
4. Santé, sécurité et bien-être	4. Infrastructure informatique
5. Engagement externe	5. La direction et la sécurité des biens immobiliers et des actifs

Sources : Profil de risque du réseau de la mission 2023-2024 et profils de risque de l'entreprise 2022-2024

Constatation 2 : L'enveloppe et les initiatives du DdD s'harmonisent globalement avec les priorités du Ministère en matière de sécurité et répondent pour l'essentiel aux besoins de sûreté et de sécurité établis par les parties prenantes des missions.

Bien que le Ministère ne dispose pas d'une politique de sécurité concrète (voir la constatation 14), plusieurs cadres ministériels ont mis en évidence les priorités d'AMC en matière de sûreté et de sécurité. Par exemple, la sécurité des missions faisait partie intégrante de 2 des 5 responsabilités essentielles du Cadre ministériel des résultats (CMR) (Responsabilité essentielle 4 - Aide aux Canadiens à l'étranger, et Responsabilité essentielle 5 - Soutien à la présence du Canada à l'étranger). En outre, le profil de risque d'entreprise (PRE) d'AMC (anciennement « profil de risque de l'organisation ») donne un aperçu des principaux risques stratégiques qui touchent le Ministère, y compris ceux qui concernent le réseau des missions. Également, le profil de risque du réseau des missions (PRRM) a mis en évidence le large éventail de risques propres aux missions à l'étranger.

Les priorités en matière de sûreté et de sécurité énumérées dans ces cadres sont directement liées au Plan de sécurité ministériel (PSM)⁶. Depuis 2019, le PSM a établi 5 priorités en matière de sécurité (voir le tableau 1) qui, si elles ne sont pas réalisées, pourraient compromettre la capacité du Ministère à protéger ses personnes, ses informations et ses biens à l'étranger. Sur la base d'une évaluation de la conception initiale de l'enveloppe du DdD conformément à la présentation de 2017 au CT et de l'ensemble des initiatives financées par l'enveloppe, **les données de l'évaluation ont clairement mis en évidence que l'enveloppe s'harmonisait pleinement avec les priorités en matière de sécurité énoncées dans le PSM**. En outre, il y avait une forte harmonisation de l'enveloppe avec le PRE et le PRRM, en particulier dans les domaines de la cybersécurité, de l'infrastructure informatique, de la sécurité des biens immobiliers et de la gestion des situations de sécurité et de crise (voir le tableau 2). Toutefois, une lacune entre les priorités de l'enveloppe du DdD et du PSM et celles du PRE et du PRRM a été constatée dans le domaine de la santé, de la sécurité et du bien-être (voir la constatation 3).

En outre, **la conception de l'enveloppe** (p. ex., les catégories de menaces et de vulnérabilités) ainsi que les initiatives correspondantes financées par l'enveloppe du DdD à la suite des présentations au CT du DdD **s'harmonisent avec les principales préoccupations en matière de sûreté et de sécurité déterminées par les répondants au sondage et les participants aux études de cas, à quelques exceptions près** (constatation 3). Les données ont démontré que le risque dans l'ensemble des missions le plus pressant visait la sécurité personnelle (criminalité), suivi de l'espionnage, des catastrophes naturelles, des troubles civils, du terrorisme et des conflits armés. Il est intéressant de noter que les répondants et les répondantes au sondage ont cerné les trois principales menaces à une fréquence presque identique. Pour une analyse détaillée des risques différentiels signalés par les divers groupes de parties prenantes dans les missions, veuillez consulter les constatations 3 et 11.

⁶ Le PSM comprend, sans s'y limiter, les investissements effectués dans le cadre de l'enveloppe du DdD, car il couvre l'ensemble de la sécurité du Ministère, y compris la sécurité nationale.

Pertinence et réactivité

Santé, sécurité et bien-être, et l'enveloppe du DdD

Bien qu'Affaires mondiales Canada ait un « devoir de diligence » légal envers son personnel, les personnes à charge des EC, les entrepreneurs et les visiteurs des missions canadiennes à l'étranger, ces responsabilités n'étaient pas nécessairement couvertes par la portée de l'enveloppe du DdD (voir p.11 pour plus de détails). Bien que les « incidents liés à la santé et à la sécurité dans les missions » aient ensuite été ajoutés au champ d'application de l'enveloppe en 2018-2019, le financement supplémentaire n'a pas été suffisant pour répondre aux besoins des parties prenantes.

L'analyse à l'appui de la constatation 3 est donc liée à la pertinence de l'enveloppe par rapport aux priorités établies par les parties prenantes en matière de sûreté et de sécurité, et ne constitue pas un jugement sur l'efficacité de l'enveloppe par rapport à ses objectifs déclarés (ce dernier point est couvert par les constatations 4 à 12).

Constatation 3 : Malgré l'harmonisation générale de l'enveloppe avec les besoins, d'autres priorités en matière de sûreté et de sécurité ont été directement déterminées par les principales parties prenantes et dans les cadres de gestion des risques ministériels, qui ne faisaient pas partie de la conception initiale de l'enveloppe du DdD, notamment dans le domaine de la santé, de la sécurité et du bien-être.

Malgré l'harmonisation générale de l'enveloppe avec les priorités ministérielles et les besoins des principales parties prenantes en matière de sûreté et de sécurité (constatations 2), **les faits ont mis en évidence d'autres risques ministériels prioritaires ainsi que des préoccupations supplémentaires en matière de sûreté et de sécurité cernées par les parties prenantes des missions, qui n'étaient pas comprises dans la conception initiale de l'enveloppe du DdD.** L'un des domaines clés est la santé, la sécurité et le bien-être. Les études de cas et les données du sondage ont montré qu'il s'agissait d'un risque prioritaire pour le personnel des missions et les personnes à la charge des EC, qui se sentaient mal desservis par les ressources ministérielles disponibles (y compris, mais sans s'y limiter, l'enveloppe du DdD). Plus précisément, **il y avait un manque de couverture ministérielle dans des domaines essentiels à la réussite de la préparation préalable au déploiement, du déploiement et de la réintégration après le déploiement du personnel des missions.** Les évaluations psychologiques, de santé et de condition physique, ainsi que la formation à la gestion du stress et à la résolution des conflits, ont été cernées comme des besoins non satisfaits avant le déploiement. En outre, le soutien supplémentaire envisagé pour le déploiement dans les zones de conflit, comme les voyages de repos et de détente et les visites dans le cadre du Programme d'aide aux employés (PAE), a été revu à la baisse en raison de la COVID-19. Cela dit, la présentation du DdD de 2021 au CT comprenait un financement pour l'expansion du PAE dans les missions à plus haut risque à titre de projet pilote.

La santé, la sécurité et le bien-être ont également été définis comme un risque majeur dans les cadres de gestion des risques ministériels, y compris le profil de risque de l'entreprise et le profil de risque du réseau des missions (voir la constatation 2, tableau 2). Pour les partenaires du Canada en matière de sécurité, les initiatives axées sur la santé, la sécurité et le bien-être étaient de plus en plus comprises dans les politiques de leur gouvernement en matière de DdD (p. ex., les États-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas). En **nommant l'enveloppe « Devoir de diligence », les centres de responsabilité du DdD ont entrete nu une confusion persistante sur la question de savoir si la santé, la sécurité et le bien-être devaient être pris en compte dans la portée de l'enveloppe du DdD,** compte tenu des implications juridiques plus vastes du DdD et du fait que d'autres programmes d'AMC et de Santé Canada couvraient des éléments liés à la santé, à la sécurité et au bien-être dans les missions (voir l'encadré et la constatation 20).

Les parties prenantes de la mission ont également signalé des risques supplémentaires qui n'ont pas été traités adéquatement par les ressources de l'enveloppe du DdD. Par exemple, les ERP ont été confrontés au harcèlement de leurs clients (pendant et en dehors des heures de travail) et ont signalé un manque d'outils et de formation pour les soutenir. Souvent peu familiarisés avec le code de la route et les coutumes locaux, les EC ont déclaré que la sécurité routière était une préoccupation majeure pour laquelle une formation appropriée n'était que rarement dispensée. La conformité et l'autosatisfaction (p. ex., le traitement des documents, les procédures d'accès aux bâtiments, le respect des protocoles de mouvement) parmi le personnel EC et les personnes à leur charge ont été notées par les décideurs comme des risques importants qui nécessitaient une attention accrue de la part des ressources de l'enveloppe du DdD. Enfin, le racisme et la discrimination ont été définis comme des risques, en particulier par les groupes affectés dans les missions, qui n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le champ d'application des initiatives du DdD (pour une ACS Plus supplémentaire sur les risques, voir la constatation 11).

Constatations : Efficacité

Remarque : L'équipe de l'évaluation a élaboré et validé une théorie du changement pour l'enveloppe du DdD (voir l'annexe VII) en tant qu'outil permettant d'encadrer et de mesurer les progrès de l'enveloppe vers la réalisation de ses objectifs et l'obtention de ses résultats. La théorie du changement repose sur les cadres de mesure des performances existants, liés au suivi et à la production de rapports du DdD.

Bien qu'il existe des chaînes de résultats distinctes pour chaque pilier au niveau des activités et des extrants, les résultats prévus sont liés et interconnectés dans tous les piliers et toutes les initiatives du DdD. C'est pourquoi les constatations relatives à l'efficacité sont présentées pour chaque résultat escompté plutôt que par pilier. Si les données de l'étude de cas de KABOUL ont contribué aux principales constatations du rapport, les enseignements précis tirés de la programmation du DdD à KABOUL sont détaillés à l'annexe VIII.

Efficacité

Sécurité et résilience des infrastructures des missions

Pilier 1 : Investissements en matière de sécurité physique

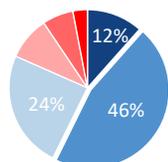
480 millions de dollars ont été alloués à 26 **projets immobiliers majeurs** : 13 améliorations de la sécurité physique, 9 relocalisations/consolidations et 4 améliorations sismiques. En outre, 23 projets PIE/RSME ont été inclus dans la portée du DdD.

36 millions de dollars (sur 10 ans) ont été alloués à **des améliorations mineures de la sécurité physique (AMSP) (projets mineurs)** visant à apporter de petites améliorations physiques et à remédier à des vulnérabilités mineures jusqu'à concurrence de 500 000 \$. En 2023, les AMSP ont été regroupées dans une nouvelle catégorie appelée projets de la ligne de service avec les équipements et systèmes de sécurité.

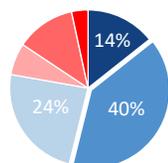
Résultats du sondage auprès des missions



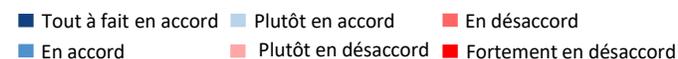
Les améliorations de la sécurité physique ont été établies comme la **3e initiative du DdD la plus efficace** pour répondre aux besoins de sécurité des missions.



82 % des **décideurs du DdD** sont au moins **plutôt en ACCORD** avec le fait que les initiatives en matière de sûreté et de sécurité ont contribué à réduire les vulnérabilités physiques à leur mission (3e rang sur les 5 résultats prévus du DdD).



78 % des **bénéficiaires du DdD** sont au moins **plutôt en ACCORD** avec le fait que les initiatives de sûreté et de sécurité ont renforcé l'infrastructure physique de leur mission (le moins bien classé des 5 résultats prévus du DdD).



Constatation 4 : Les investissements du DdD dans le renforcement de l'infrastructure physique des missions étaient essentiels pour améliorer la sûreté et la sécurité des personnes dans l'ensemble du réseau. Toutefois, la lenteur de l'exécution des projets, due à des défis internes et externes, a limité la capacité du Ministère à remédier aux vulnérabilités physiques dans les missions. Des efforts récents ont été déployés pour remédier aux inefficacités et renforcer les capacités afin d'améliorer l'exécution des projets.

Il est apparu que les **initiatives de renforcement de la sécurité physique du pilier 1** (projets majeurs et mineurs, voir l'encadré), lorsqu'elles étaient **mises en œuvre en temps voulu, contribuaient à renforcer** la sécurité et la résilience de l'infrastructure physique des missions. Les améliorations de la sécurité physique ont été classées comme la troisième initiative du DdD la plus efficace par les décideurs de la mission, bien que les bénéficiaires du DdD aient été moins positifs quant à leur contribution au renforcement de l'infrastructure de la mission (voir l'encadré). Toutefois, les éléments tirés de l'examen des documents, des entretiens, des études de cas et du sondage auprès des missions ont montré que les **progrès réalisés dans la mise en œuvre des projets, tant majeurs que mineurs, ont été lents et ont connu de multiples retards (voir la page suivante)**. Selon le sondage, plus d'un décideur du DdD sur trois (37 %) a déclaré que les améliorations de la sécurité physique requises pour sa mission n'avaient pas été réalisées ou ne progressaient pas selon le calendrier prévu. Il s'agit du score le plus bas parmi les 8 initiatives du DdD largement mises en œuvre (voir l'annexe IX pour le classement des résultats des sondages sur les initiatives du DdD et les résultats obtenus).

Depuis 2017, à mi-parcours de l'enveloppe du DdD, la construction d'un total de 9 projets d'investissement majeurs a été achevée. Selon le rapport annuel 2022-2023 du DdD et le rapport d'avancement semestriel 2023-2024 d'ACM, cela comprenait **1 des 26 projets initiaux** déterminés dans la présentation au CT de 2017 (Buenos Aires); **le projet provisoire de colocalisation à Moscou** (le projet initial de relocalisation à Moscou est définitivement en suspens); et **7 des 23 projets hérités de la Protection des infrastructures essentielles (PIE)/Renforcement de la sécurité dans les missions à l'étranger (RSME) (PIE/RSME)**. Les objectifs de conception en matière de sécurité physique ont également été atteints pour 3 autres projets PIE/RSME. Dans toutes les études de cas, les personnes interrogées dans les missions ayant planifié des projets majeurs ont exprimé leur frustration face à la longueur des délais pour les projets. Un sentiment commun aux missions ayant un projet de relocalisation prévu était que les investissements en matière de sécurité physique pour leur chancellerie actuelle n'étaient pas prioritaires ou même annulés. Face aux retards, les personnes interrogées ont eu l'impression que d'importantes vulnérabilités en matière de sécurité physique dans leur chancellerie actuelle n'étaient pas corrigées, ce qui compromettait leur sécurité en attendant l'achèvement de leur projet de relocalisation.

Compte tenu des **divergences et des incohérences dans les rapports, il a été difficile d'évaluer les progrès réalisés dans le cadre des projets mineurs** (voir la constatation 17). Selon le rapport annuel 2022-2023, il y a eu au total 435 projets mineurs depuis 2017. Sur ce total, 194 projets mineurs étaient « achevés ou clos »; toutefois, le nombre de projets achevés et de projets fermés pour d'autres raisons n'était pas clairement établi. On dénombrait 241 autres projets en cours de mise en œuvre. Dans le rapport annuel 2021-2022, le nombre total de projets mineurs planifiés et exécutés depuis 2017 était sans doute plus élevé (523 projets), avec un pourcentage déclaré de 10 % (54 projets) achevés, et près de la moitié (255 projets) encore à l'étape de la planification.

La planification et la réalisation des projets majeurs et mineurs ont été perturbées par de multiples défis internes et externes, comme indiqué à la page suivante.

Efficacité

Sécurité et résilience des infrastructures des missions

Les réponses d'ACM aux enjeux identifiés

Enjeu d'ACM	Réponse d'ACM
Lourdeur des processus de gouvernance interne	Le cadre de gestion des investissements et des projets a été mis en place en 2020 pour améliorer la gouvernance (approbations et comités à plusieurs niveaux) et rationaliser les processus liés aux projets majeurs. Le cadre de gestion des projets de la ligne de services a également permis de simplifier la gouvernance des projets mineurs, des équipements et des systèmes (désormais projets de la ligne de service [PLS]).
Enjeux structurels entre les fonctions de planification et d'exécution	ACM a fait l'objet d'une restructuration à l'échelle du Secteur en 2023. En conséquence, les évaluations de faisabilité des projets majeurs ont progressé; la gestion des projets mineurs n'est plus répartie entre deux directions générales et a été confiée à une équipe spécialisée.
Problèmes liés à la production de rapports des projets mineurs	ACM a mis en place le portail de prestation de services (PPS) afin d'améliorer le suivi et la production de rapports des PLS.
Désalignement entre la priorisation basée sur la sécurité et le plan de mise en œuvre du projet	CFM et ACM ont déployé des efforts pour accroître leur collaboration. Des réunions trimestrielles ont été organisées pour examiner et confirmer les priorités en matière d'atténuation des problèmes de sécurité physique. Une liste des 20 missions prioritaires a été établie.

Constatation 4 (suite)

L'un des facteurs externes ayant eu le plus d'incidence a été la **pandémie de COVID-19** et les difficultés opérationnelles (p. ex., les restrictions de voyage) et les répercussions économiques (p. ex., l'inflation, les enjeux des chaînes d'approvisionnement) qui en ont résulté. À l'interne, le Secteur de la plateforme internationale (ACM s'est appuyé sur des **processus de gouvernance** trop lourds; tous les projets d'infrastructure physique de plus de 500 000 \$ devaient être approuvés par le SMA par l'intermédiaire du Comité de surveillance des projets de la plateforme. Les projets mineurs étaient également gérés dans le cadre de la même structure que celle utilisée pour les projets majeurs, ce qui entraînait une surveillance disproportionnée par rapport à la taille du projet. En outre, des éléments probants ont mis en évidence des **enjeux structurels** entre les directions générales de planification et d'exécution d'ACM. Pour les projets mineurs, la bureaucratie supplémentaire ainsi que le manque de clarté des rôles et des responsabilités entre les 2 directions générales ont été source d'inefficacité. Pour les projets majeurs, cela a entraîné des difficultés dans l'étape exploratoire/de faisabilité et des retards dans l'exécution des projets.

Alors que l'on s'attendait à de longs délais pour les **projets majeurs**, des obstacles supplémentaires uniques ont retardé davantage leur mise en œuvre. **Les modifications apportées à la portée d'un projet majeur après l'approbation de la conception, combinées à la hausse de l'inflation, aux pressions sur les chaînes d'approvisionnement et à l'augmentation des coûts, ont contraint ACM à redéfinir la portée de certains projets majeurs ou à les réduire**, ce qui a entraîné des retards supplémentaires, voire des annulations totales. En outre, ACM a dû gérer l'exécution des projets **dans des environnements politiques et sécuritaires dynamiques, imprévisibles et en constante évolution dans l'ensemble du réseau de missions**, ce qui a entravé l'exécution efficace de certains projets majeurs en raison de la volatilité des contextes sur le terrain.

Des enjeux internes ont encore un peu plus exacerbé les problèmes liés à la réalisation **des projets mineurs. La demande pour les projets mineurs et leur complexité n'ont pas été bien anticipées lors de la conception de l'enveloppe**. Les fonds destinés aux projets mineurs ont été plafonnés à 3 millions de dollars par année, ce qui n'était pas suffisant pour répondre à la demande des missions. En outre, les ressources humaines allouées aux projets mineurs au début n'étaient pas suffisantes pour répondre aux besoins des missions en matière de sécurité physique. Un autre facteur qui a entravé l'exécution des projets mineurs **a été le décalage entre la liste des mesures d'atténuation classées par ordre de priorité fournie par CFM par l'intermédiaire du système de suivi des contre-mesures du système de gestion des renseignements de sécurité (SGRS) et le processus de séquençage des projets et le plan de mise en œuvre gérés par ACM** (voir la constatation 15). Après avoir reçu la liste des contre-mesures proposées dans le SGRS, il a fallu beaucoup de temps et d'efforts à ACM pour définir avec précision les projets correspondants, en délimiter la portée et en chiffrer le coût, ce qui a encore retardé les délais de mise en œuvre. Enfin, l'exécution de projets mineurs a été perturbée par des retards dus à des problèmes liés aux chaînes d'approvisionnement et aux processus d'approvisionnement (voir les constatations 9 et 19 pour plus de détails).

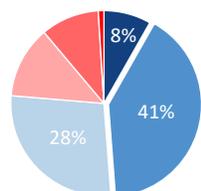
En réponse à ces défis, **ACM a fait des efforts pour remédier aux inefficacités et améliorer sa capacité à gérer son portefeuille** (voir l'encadré). Toutefois, il est trop tôt pour évaluer pleinement les effets sur la réalisation des projets.

Efficacité

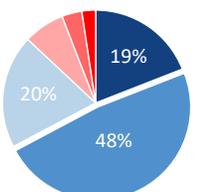
Sécurité et résilience du réseau et de la plateforme de GI/TI des missions

Le pilier 2 de l'enveloppe du DdD était axé sur la protection des personnes par la sécurisation des informations, avec des investissements ciblés qui visaient à renforcer la sécurité et la résilience des réseaux de GI/TI dans les missions à l'étranger. Les investissements en GI/TI comprenaient le financement de 4 domaines principaux : la connectivité des missions, les systèmes secrets, la sécurité de l'information, ainsi que la sécurité et la résilience des réseaux.

Résultats du sondage auprès des missions



76 % des décideurs du DdD sont au moins **plutôt en ACCORD** pour dire que les initiatives en matière de sûreté et de sécurité ont contribué à renforcer l'intégrité et la confidentialité des systèmes informatiques et de communication, et des informations de leur mission (ex aequo avec le dernier rang sur les 5 résultats prévus du DdD).



87 % des bénéficiaires du DdD sont au moins **plutôt en ACCORD** pour dire que les initiatives en matière de sûreté et de sécurité ont amélioré la sécurité des systèmes et des réseaux informatiques (3^e rang sur les 5 résultats prévus du DdD).



Constatation 5 : Les initiatives financées par le DdD ont contribué à renforcer la sécurité et la résilience du réseau non classifié des missions et à maintenir la sécurité et la résilience des réseaux classifiés et hautement classifiés.

La visibilité des initiatives de GI/TI (pour plus de détails sur les investissements en GI/TI, voir l'encadré) et des améliorations qui en résultent était limitée pour l'utilisateur moyen des missions, car ce travail se déroulait généralement derrière les interfaces utilisateurs. Néanmoins, les données probantes tirées des entretiens, des rapports de programme et du sondage auprès des missions (voir l'encadré pour les résultats du sondage) ont souligné que **la sécurité et la résilience du réseau/de la plateforme de TI non classifié dans l'ensemble du réseau des missions ont été renforcées grâce aux améliorations financées par le DdD en matière de connectivité et de sécurité du réseau et l'élaboration d'un cadre de gestion des risques liés à la sécurité des TI en 2019**. Le rétablissement du Centre des opérations de sécurité en 2020 a constitué un développement clé. Le Centre des opérations de sécurité a produit des analyses et des rapports de renseignements sur les cybermenaces, surveillé et analysé les cybermenaces, réagi aux cyberincidents, et exploité et entretenu les systèmes informatiques pour le réseau non classifié. Au fur et à mesure qu'il parvenait à maturité, il a apporté des avantages croissants, tels que des temps de réponse plus rapides aux incidents d'hameçonnage.

Les investissements du DdD ont également été essentiels pour maintenir les éléments classifiés et hautement classifiés de la plateforme de GI/TI. Il s'agit notamment du projet de mise à niveau du C5, du remplacement des dispositifs des utilisateurs finaux classés secrets et de la mise à niveau des dispositifs cryptographiques dans l'ensemble du réseau des missions. Toutefois, le développement de nouvelles capacités et de nouvelles communications classifiées, y compris l'ICSG Global, la trousse mobile de C6 et les solutions mobiles, a été retardé en raison de difficultés à travailler avec le fournisseur d'infrastructure, Services partagés Canada (SPC), sur les exigences internationales, les protocoles de travail à domicile liés à la COVID-19, et les enjeux en matière de ressources (voir la constatation 18). L'expansion des éléments de la plateforme hautement classifiés dans l'ensemble du réseau des missions a également été limitée par sa dépendance à l'égard de l'avancement des projets d'infrastructure physique, à savoir les mises à niveau des zones hautement sécurisées, dont les délais de livraison étaient longs et souvent retardés (voir la constatation 4).

Efficacité

Comprendre les menaces et les vulnérabilités

Le pilier 2 de l'enveloppe du DdD a financé des initiatives en matière de renseignement de sécurité visant à répondre au besoin d'AMC d'accéder, de collecter et d'analyser des renseignements sur les menaces dans l'ensemble du réseau des missions.

Extrants en matière de renseignement de sécurité 2022-2023

 46 EBM



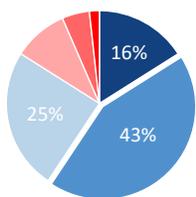
Initiative de soutien à la mission : 6 missions

 100 EHZM dans 40 pays

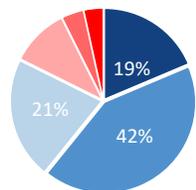


358 rapports PRSM (financé par le DdD)

Résultats du sondage auprès des missions



84 % des **décideurs du DdD** sont au moins **plutôt en ACCORD** pour dire que les initiatives en matière de sûreté et de sécurité ont contribué à une meilleure compréhension des menaces et des vulnérabilités dans leur mission (2^e rang sur les 5 résultats prévus du DdD).



82 % des **décideurs du DdD** sont au moins **plutôt en ACCORD** avec le fait que les rapports sur la sécurité et le renseignement ont été préparés et transmis aux parties prenantes appropriées dans leur mission.

■ Tout à fait en accord ■ Plutôt en désaccord
■ En accord ■ En désaccord
■ Plutôt en accord ■ Fortement en désaccord

Constatation 6 : Les investissements du DdD ont permis aux décideurs de mieux comprendre les menaces et les vulnérabilités dans les missions grâce à la disponibilité et à la diversité accrues des informations de sécurité et de renseignement et aux nouvelles capacités d'analyse des menaces.

Les données probantes tirées du sondage (voir l'encadré), des entretiens et de l'étude des documents montrent que les investissements du DdD au titre du pilier 2 ont permis **d'accroître la disponibilité et la qualité des informations de sécurité et de renseignement pour les décideurs du Ministère, et ce, de plusieurs manières**. Le DdD a contribué à accroître **la quantité et la diversité des données de sécurité et de renseignement**. Par exemple, AMC a acquis l'accès à de nouveaux ensembles de données spécialisées et à des abonnements à des services de renseignement de sécurité, et a développé des capacités géomatiques (cartographie) à la fois sur SIGNET-D et sur des systèmes plus névralgiques. En 2021, AMC a lancé une plateforme géomatique qui a amélioré sa capacité à comprendre les risques à l'étranger, à s'y préparer et à y faire face.

Le nombre de rapports de sécurité et de renseignement produits en interne (voir l'encadré) a augmenté, et leur qualité s'est améliorée. Pour appuyer la prise de décision, le Ministère a produit des Évaluation de base de la menace (EBM) qui donnaient un aperçu des menaces dans la région des missions. Bien qu'il y ait eu des difficultés initiales concernant le respect des délais et la pertinence des EBM, celles-ci ont été mises au point depuis 2017 et comprennent désormais une composante ACS Plus et une analyse améliorée des menaces d'espionnage. Étant donné que les EBM n'étaient pas destinées à un usage opérationnel, les analystes des menaces ont également produit des évaluations des menaces opérationnelles qui ont été adaptées sur mesure pour soutenir certaines missions et les professionnels de la sécurité concernés. En outre, les rapports d'évaluation des vulnérabilités (REV) ont fourni des évaluations essentielles des vulnérabilités physiques et opérationnelles présentes dans les bâtiments des missions. Parallèlement aux EBM, les rapports d'évaluation des vulnérabilités ont constitué des intrants importants dans les processus décisionnels fondés sur les risques à l'AC. Les défis posés par la méthodologie des rapports d'évaluation des vulnérabilités ont été reconnus et des améliorations de leur qualité ont été constatées ces dernières années (voir la constatation 15). Le Programme de rapports sur la sécurité mondiale (PRSM) a également bénéficié d'un financement du DdD, ce qui a contribué à améliorer les connaissances du Ministère sur les questions stratégiques pertinentes. En outre, l'initiative de soutien aux missions a fourni un soutien au renseignement dédié aux missions afin de garantir l'intégration de renseignements exacts et pertinents dans la prise de décision des missions. Au cours de 2022-2023, le Ministère a officiellement lancé le projet d'évaluation des menaces hors de la zone de mission (EHZM) afin d'améliorer le soutien en matière de renseignement apporté au personnel des missions lors de leurs déplacements.

Le financement du DdD a permis d'améliorer les capacités d'analyse des menaces du Ministère. Une unité de contre-espionnage a été créée en 2019-2020 et une nouvelle cellule analytique a été mise en place pour soutenir l'équipe de sécurité technique en 2020-2021. L'unité de contre-espionnage a collaboré avec les partenaires du Canada en matière de sécurité pour suivre les incidents suspects dans l'ensemble du réseau et a soutenu les missions à haut risque et à risque critique en matière d'atténuation des effets du contre-espionnage. Les deux équipes ont concentré leurs efforts sur la protection des informations, des réseaux et des espaces de travail ultrasecrets; elles ont soutenu les séances d'information sur la sécurité à l'intention des cadres supérieurs et ont collaboré avec le Groupe des cinq. Elles ont contribué à améliorer la sécurité des informations, ce qui a permis aux décideurs d'accéder à des informations classifiées et hautement classifiées et d'en discuter.

Efficacité

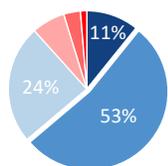
Préparation à réagir et à minimiser l'incidence des menaces

Le pilier 3 de l'enveloppe du DdD a financé des initiatives axées sur la préparation, telles que la prestation d'une formation sur la sécurité et d'exercices relatifs à la sûreté et à la sécurité au personnel des missions, la mise en place de canaux de communication liés à la sécurité et l'information du personnel sur les développements locaux en matière de sécurité (p. ex., des séances d'information sur la sécurité à l'intention du personnel et des visiteurs à leur arrivée à la mission et la gestion des systèmes d'alerte de sécurité), la planification des urgences et la mise en place d'un poste de commandement de relève (PC de relève).

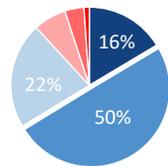
Résultats du sondage auprès des missions



Les formations sur la sécurité organisées par l'AC ont été désignées comme l'initiative du DdD la **PLUS EFFICACE** pour répondre aux besoins des missions en matière de sécurité.



88 % des **décideurs du DdD** sont au moins **plutôt en ACCORD** pour dire que les initiatives en matière de sûreté et de sécurité ont contribué à mieux préparer le personnel des missions à répondre aux menaces ou aux incidents et à en minimiser l'incidence (le mieux classé des 5 résultats prévus du DdD).



88 % des **bénéficiaires du DdD** sont au moins **plutôt en ACCORD** pour dire que les initiatives de sûreté et de sécurité les ont préparés à faire face aux risques ou aux incidents survenant sur le site de la mission (2^e rang sur les 5 résultats prévus du DdD).



Constatation 7 : Les initiatives financées par le DdD qui mettaient délibérément l'accent sur la préparation ont permis d'améliorer la capacité du personnel des missions à réagir aux menaces et aux incidents à l'étranger, et à en minimiser l'incidence. Cependant, ces efforts n'ont pas été uniformes dans le réseau des missions et entre les différents groupes de parties prenantes, notamment les femmes, les ERP et les personnes 2ELGBTQI+.

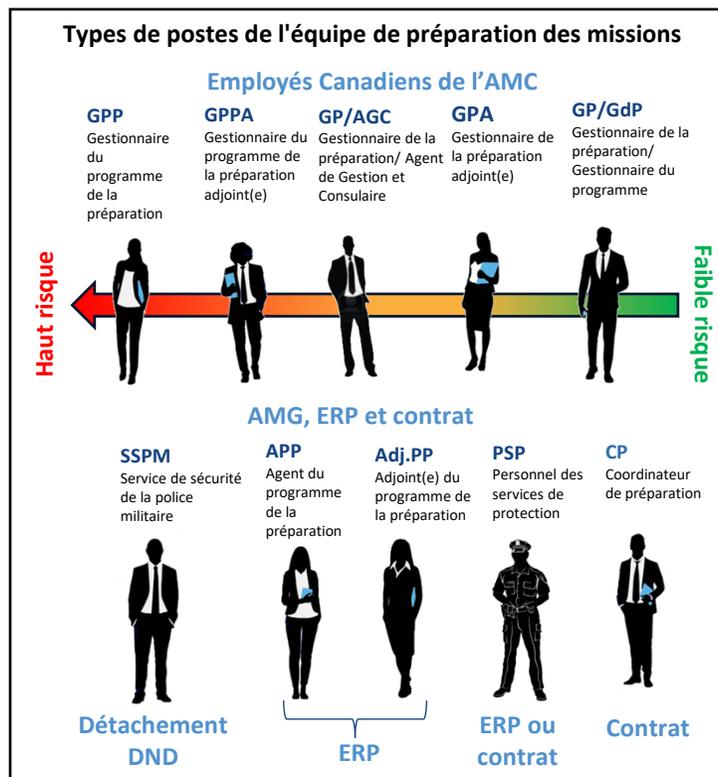
Dans le cadre du pilier 3, l'enveloppe du DdD a financé un large éventail d'initiatives en matière de sûreté et de sécurité qui mettaient délibérément l'accent sur la préparation et l'état de préparation des missions (voir l'encadré). Ces initiatives ont été mises en œuvre par les équipes de préparation aux missions (voir la constatation 8) et par les centres de responsabilité à l'AC.

Les données probantes ont permis de démontrer que **les initiatives axées sur la préparation, une fois mises en œuvre, ont contribué à ce que le personnel des missions ait une meilleure compréhension des menaces et des vulnérabilités, et à mieux le préparer à réagir aux menaces et aux incidents dans les missions ou à en atténuer les répercussions** (voir les résultats des sondages dans l'encadré). Toutefois, la **réussite de ces initiatives a varié d'une mission à l'autre et dépendait de plusieurs facteurs**. Les études de cas ont montré que la fréquence ou la pertinence insuffisantes des formations, des exercices et des communications organisés par les missions ont empêché le personnel des missions d'acquiescer la sensibilisation, les connaissances et les compétences nécessaires pour faire face aux risques. En outre, le faible taux de participation du personnel, associé au relâchement de la vigilance et aux problèmes de conformité, ont entravé sa capacité à être réactif. Enfin, l'accès à la formation et aux exercices dirigés par la mission variait selon les groupes de parties prenantes. Il y a de nombreux exemples où les ERP n'ont pas fait partie des initiatives menées par les missions, ce qui a limité leur niveau de préparation par rapport à celui de leurs homologues EC. En outre, si certains membres du personnel des AMG avaient déjà reçu une formation appropriée, perçue comme supérieure à celle dispensée par AMC, beaucoup d'autres n'étaient pas suffisamment préparés par rapport au personnel d'AMC. Il y a également des exemples de personnes à charge des EC qui n'ont pas été invitées aux exercices de préparation relatifs aux systèmes d'alerte et aux activités qui correspondaient à leurs besoins en matière de sûreté et de sécurité. Des considérations ont également mis en évidence **l'absence de prise en compte cohérente de l'ACS Plus dans les briefings, les formations et les exercices liés à la sécurité au sein des missions**. On sait que certains groupes sont exposés à des risques accrus lorsqu'ils sont affectés ou travaillent dans des missions canadiennes (p. ex., les femmes, les ERP, les personnes 2ELGBTQI+, les personnes handicapées, les personnes à charge d'EC; voir la constatation 11 pour plus de détails). Cependant, dans le cadre des initiatives menées par les missions, les différents groupes de parties prenantes n'ont pas toujours été informés des risques spécifiques auxquels ils étaient confrontés, ou n'y ont pas toujours été préparés, y compris les risques liés au genre, aux handicaps, aux personnes 2ELGBTQI+ et aux expériences uniques des personnes à charge d'EC et d'ERP.

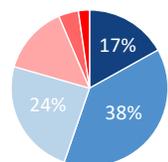
À l'AC, l'équipe de soutien à la préparation aux missions a déployé des efforts considérables pour améliorer la préparation aux missions en élaborant des outils, des modèles et des listes de contrôle normalisés visant à améliorer la cohérence de la mise en œuvre de la préparation aux missions dans l'ensemble du réseau. L'enveloppe du DdD a également financé des formations préalables au déploiement organisées par l'AC, telles que la formation sur les milieux hostiles (FMH) et le séminaire sur la sécurité personnelle (SSP), ainsi que des programmes de formation à la sécurité axés sur le renseignement (p. ex., Gouvernance, Accès, Sécurité technique et Espionnage [GATE]). **Les résultats ont mis en évidence l'efficacité de ces programmes de formation pour préparer le personnel des missions et les personnes à leur charge à faire face à une série de risques lorsqu'ils travaillent et vivent à l'étranger** (voir l'encadré). Cependant, alors que le SSP et la FMH étaient obligatoires pour les EC, ils n'étaient pas toujours offerts aux ERP. L'efficacité de ces formations a été entravée par la COVID-19 et le manque d'accès aux modules en personne qui en a résulté. Des inquiétudes ont également été exprimées quant à l'applicabilité dans le monde réel de modèles de formation standardisés, compte tenu de la grande diversité des contextes de sécurité dans les missions.

Efficacité

Dispositif de sécurité de la mission



Capacité des GPP



79 % des décideurs du DdD étaient au moins plutôt en ACCORD avec le fait que les ÉPM étaient suffisamment formées et préparées pour soutenir le dispositif de sécurité de leur mission.



Depuis la COVID-19, la formation des GPP a été réduite de 7 à 4 semaines (2 en personne, 2 virtuelles). Les études de cas ont montré que ce nouveau modèle ne permettait pas de préparer les nouveaux GPP à obtenir des résultats en matière de préparation.

Constatation 8 : Dans l'ensemble, le Programme de préparation aux missions a contribué à renforcer la vigilance et à fortifier le dispositif de sécurité des missions. Toutefois, la réussite de cette initiative varie considérablement d'une mission à l'autre.

L'une des contributions les plus importantes de l'enveloppe du DdD à la sécurité des missions a été la création du Programme de préparation aux missions (PPM). Les données probantes démontrent que **le PPM a fortement contribué à renforcer la vigilance au sein des missions et à fortifier le dispositif de sécurité en renforçant la « culture de sécurité » d'une mission et en établissant des réseaux avec les acteurs de la sécurité dans le pays.** Pour ce faire, l'équipe de préparation de la mission (ÉPM) a déployé des efforts soutenus pour favoriser : 1) le dialogue avec le personnel de la mission (voir la constatation 7); 2) l'adhésion de la direction à des initiatives de sécurité ou la priorisation de celles-ci; 3) la confiance du personnel de la mission dans le gestionnaire du programme de la préparation (GPP) et le gestionnaire de la préparation (GP); 4) la sensibilisation stratégique des parties prenantes de la sécurité dans le pays.

Les données probantes du sondage et des études de cas ont montré que **la réussite du programme variait d'un bout à l'autre du réseau et dépendait de la composition et des ressources de l'ÉPM, de ses capacités et de l'adéquation personnelle des membres** de l'équipe à l'environnement de sécurité. Des ressources limitées en matière de préparation ont été allouées sur la base d'une méthodologie structurée; cependant, elles n'ont pas été suffisantes pour répondre à la demande des missions, laissant les ÉPM en sous-effectif dans de nombreuses missions. Il a été difficile de pourvoir les postes de GPP, en particulier dans les missions à fortes contraintes, compte tenu du nombre limité de candidates et candidats qualifiés et intéressés. En outre, **la composition des ÉPM (voir l'encadré pour les types de postes) et leurs capacités (expérience, compétences, connaissances) varient d'une mission à l'autre** (voir l'encadré sur la capacité des GPP), ce qui a des répercussions sur la capacité d'une équipe à renforcer la confiance du personnel de la mission. Certains postes présentent une plus grande valeur par rapport à d'autres. Le GPP et l'agent du programme de préparation (APP) ont tous deux apporté une valeur ajoutée importante à la sécurité des missions. En outre, la présence à la fois d'un GPP et d'un GPP adjoint a permis aux missions à haut risque de réagir aux crises tout en garantissant que l'ÉPM s'acquitte de son mandat habituel. Bien que les GP aient contribué de manière importante au dispositif de sécurité d'une mission, ils se consacraient à la sécurité à temps partiel et étaient donc également occupés par d'autres responsabilités exigeantes. L'efficacité des Services de sécurité de la police militaire (SSPM) varie également d'une mission à l'autre. Le ministère de la Défense nationale (MDN) a géré le déploiement et la gestion du rendement des SSPM; AMC n'a pas eu de contrôle sur ces processus. Des éléments probants ont démontré que certaines personnes n'avaient pas l'attitude et les compétences appropriées pour le rôle.

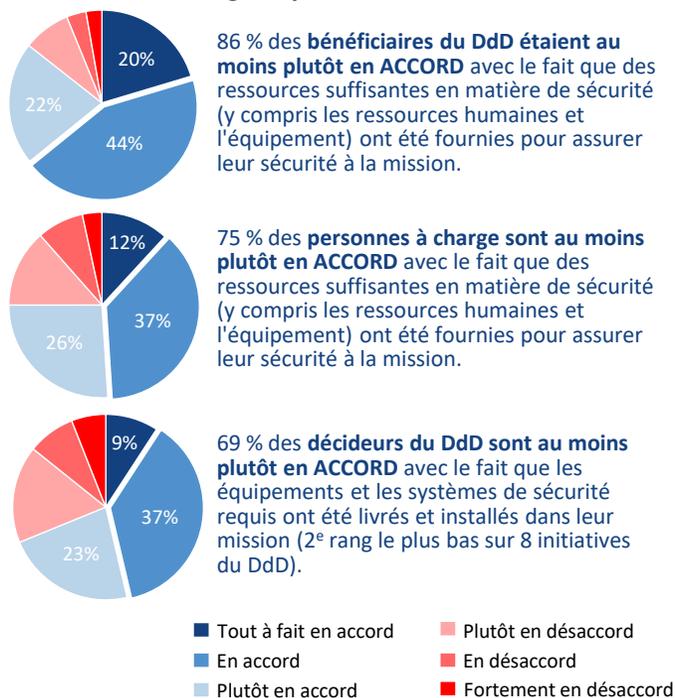
L'aptitude personnelle d'un individu à répondre aux exigences du poste de GPP/GP constitue un autre facteur de réussite pour les ÉPM. Les études de cas ont montré qu'un GPP/GP était considéré comme fort lorsqu'il était disposé à fournir les efforts nécessaires pour renforcer la culture de sécurité au sein de la mission. Dans certaines missions, la confiance a été ébranlée lorsque le GPP/GP n'a pas géré efficacement les ressources pour soutenir le personnel de la mission en dehors des heures de travail.

Efficacité

Dispositif de sécurité de la mission

Le pilier 3 de l'enveloppe du DdD a permis de financer des équipements et des systèmes de sécurité spécialisés pour les missions dans l'ensemble du réseau. Il s'agissait notamment de machines à rayons X, de détecteurs de métaux, de véhicules blindés, de systèmes de sécurité électronique de la chancellerie, de services de serrurerie et de gilets pare-balles. Les demandes relatives aux systèmes de télévision en circuit fermé (CCTV) ont souvent été transférées et gérées dans le cadre de projets mineurs, compte tenu de leur complexité (voir la constatation 4).

Résultats du sondage auprès des missions



Constatation 9 : Les retards dans la livraison des équipements et des systèmes ont entravé l'état de préparation des missions et limité leur dispositif de sécurité globale.

Les décideurs et les responsables de la mise en œuvre du DdD ont indiqué que les équipements et les systèmes de sécurité étaient essentiels pour renforcer l'état de préparation d'une mission et renforcer son dispositif de sécurité relatif à son environnement de risque. Toutefois, les données probantes ont mis en évidence des enjeux en ce qui concerne la procédure de passation des marchés⁷ et la livraison en temps voulu des équipements et des systèmes aux missions du réseau, ce qui a limité la réactivité de cette initiative face aux risques émergents et sa capacité à répondre aux besoins des missions en matière de sûreté et de sécurité.

Dans l'ensemble du réseau des missions, **31 % des décideurs et des responsables de la mise en œuvre du DdD n'étaient pas d'accord pour dire que les équipements et les systèmes de sécurité requis avaient été livrés et installés dans leurs missions** (2^e plus bas sur 8). Cela signifie qu'un nombre important de missions n'ont pas reçu les équipements de sécurité essentiels en temps voulu pour remédier efficacement aux vulnérabilités, ce qui expose le personnel des missions à des risques. Bien que les bénéficiaires du DdD et, dans une moindre mesure, les personnes à leur charge aient déclaré une opinion plus positive (voir l'encadré), l'équipement et les systèmes ont été classés comme la sixième initiative du DdD la plus efficace sur les 8 évaluées. Dans l'ensemble des études de cas, il est apparu que certains articles ne fonctionnaient pas ou étaient inexistantes. Il y a de nombreux exemples de demandes d'équipement en cours depuis des années et de frustration des missions face à la lenteur des temps de réponse et à l'opacité des processus d'établissement des priorités (voir la constatation 15) gérés par les homologues de l'AC. En outre, l'absence de considérations liées à l'ACS Plus lors de l'achat d'équipements de sécurité essentiels pour le personnel affecté à des missions à haut risque a eu des répercussions négatives sur certains groupes de parties prenantes. Par exemple, les femmes ont rencontré des problèmes en ce qui concerne l'équipement de protection individuelle (EPI) fourni (p. ex., gilets pare-balles, gants de protection, casques). Les EPI étaient standardisés et convenaient mieux aux hommes, ce qui rendait les femmes plus vulnérables aux menaces physiques.

L'un des principaux obstacles à la livraison de ces articles en temps voulu aux missions est le processus d'acquisition, qui a souvent entraîné des retards (voir la constatation 19 pour plus de détails). Les éléments recueillis ont mis en évidence de multiples facteurs aggravants, notamment des exigences différentes d'un pays à l'autre pour des biens différents, un manque de fournisseurs appropriés, un seuil ministériel d'achat interne peu élevé et un manque d'expertise en matière de sécurité de la part des AMG qui fournissaient un appui en matière d'achats (voir la constatation 20). En outre, en fonction de la nature de l'achat ou des pouvoirs propres à la mission, de nombreuses missions n'avaient pas le pouvoir d'acheter elles-mêmes l'équipement nécessaire et dépendaient entièrement de l'AC pour les soutenir. Les personnes interrogées dans le cadre des études de cas et au sein de l'AC ont largement reconnu la nécessité de mieux comprendre quels éléments de l'enveloppe pouvaient être efficacement délégués aux missions pour l'approvisionnement et la mise en œuvre, afin d'améliorer l'efficacité du DdD.

L'ACM a reconnu les enjeux liés à la planification et à la livraison de l'équipement et des systèmes et a déployé des efforts concertés pour améliorer la prestation de services aux missions (voir la constatation 4 pour plus de détails). Toutefois, il est trop tôt pour évaluer pleinement les répercussions que ces changements ont eues sur l'exécution et les résultats du DdD.

⁷ Le terme « procédure de passation des marchés » comprend tous les éléments du continuum de l'approvisionnement et de la chaîne d'approvisionnement, y compris la planification, l'achat et la livraison des biens et services, ainsi que les considérations financières et budgétaires. Ce processus fait appel à de multiples centres de responsabilité au sein d'AMC ainsi que d'autres ministères (lorsque cela dépasse les limites d'approbation d'AMC) et est soumis aux réglementations gouvernementales pertinentes.

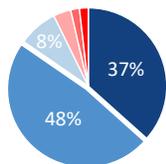
Efficacité

Dispositif de sécurité de la mission

Résultats du sondage auprès des missions



L'engagement et le déploiement d'agents de sécurité locaux ont été déterminés comme la **deuxième initiative du DdD la plus efficace** pour répondre aux besoins de sécurité des missions.



93 % des décideurs du DdD sont au moins en **ACCORD** avec le fait que des agents de sécurité locaux ont été engagés et déployés en fonction des besoins pour soutenir le dispositif de sécurité de leur mission.

■ Tout à fait en accord ■ Plutôt en accord ■ En désaccord
■ En accord ■ Plutôt en désaccord ■ Fortement en désaccord

En 2022-2023, AMC a assuré le maintien des services de services de gardes de sécurité à travers 140 missions :



92 missions ont conclu un contrat individuel avec une entreprise de sécurité privée



37 missions ont fait l'objet de 12 contrats régionalisés



11 missions disposaient d'un arrangement alternatif

Rémunération des agents de sécurité locaux

Les résultats indiquent que la rémunération inadéquate des gardes constituait un obstacle. Les équipes de l'AC ont introduit des mécanismes innovants pour soutenir une meilleure rémunération des gardes pour valoriser la qualité du service plutôt que le coût. Cependant, la sensibilisation inégale des missions aux options contractuelles et la législation du travail locale ont été des facteurs limitants.

Constatation 10 : Les agents de sécurité locaux ont constitué une initiative importante pour maintenir le dispositif de sécurité des missions; toutefois, les difficultés liées à la gestion des contrats des agents de sécurité ont limité la force de cette initiative du DdD.

Le financement du DdD au titre du pilier 3 a permis au Ministère de disposer de ressources financières pour engager des agents de sécurité locaux dans les missions à l'étranger (voir l'encadré pour plus de détails). L'externalisation des services d'agents de sécurité à généralement consisté en des pratiques employées par d'autres alliés et a bien fonctionné dans des conditions stables. Les résultats du sondage ont mis en évidence l'importance et l'efficacité des gardes de sécurité locaux pour le dispositif de sécurité globale d'une mission, puisque **plus de 40 % des décideurs et des responsables de la mise en œuvre du DdD ont estimé que cette initiative était la plus efficace pour répondre aux besoins des missions en matière de sécurité** (en deuxième position après la formation à la sécurité dispensée par l'AC – voir l'encadré).

Cependant, les études de cas, les meilleures pratiques de l'analyse environnementale et les entrevues ont mis en évidence la **nécessité d'efforts soutenus de la part de l'équipe de préparation pour superviser et gérer efficacement les contrats de gardes de sécurité**. Il s'agissait notamment d'accorder une plus grande attention aux pratiques des entrepreneurs en matière de sélection et de traitement des gardes, ainsi que d'assurer la formation et le maintien des compétences. Des défis ont également été relevés en ce qui concerne la rémunération adéquate et la garantie que les contrats représentent la meilleure valeur (sur le plan de la protection de la sécurité) plutôt que le coût le plus bas (voir l'encadré). Les données des études de cas ont permis de cerner des exemples où l'efficacité des gardes de sécurité locaux dans le renforcement du dispositif de sécurité d'une mission variait. Les personnes interrogées dans certaines missions ont signalé que la présence de **gardes sous-payés, sous-formés et/ou surchargés de travail ne permettaient pas d'instaurer un climat de confiance au sein du personnel de la mission**. Par exemple, les personnes interrogées ont confirmé que certains gardes ont été surpris en train de voler dans les logements du personnel (LP) ou soupçonnés de le faire, ou ont été surpris en train de dormir dans les LP alors qu'ils étaient en service actif et qu'ils ne répondaient donc pas aux urgences du personnel. Des périodes de travail ininterrompu de durée insoutenable ou une rémunération inadéquate ont été considérées comme les principaux facteurs de comportement inapproprié, le premier constituant une rupture de contrat de la part de l'entreprise contractante.

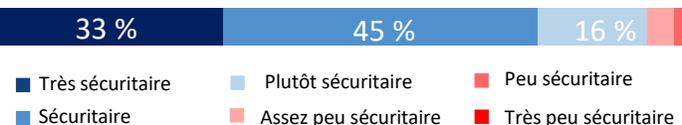
Selon les entretiens, **l'AC a soutenu les missions avec des ressources spécialisées tout au long du processus de contractualisation des gardes locaux**. Depuis 2017, des efforts soutenus ont été déployés pour établir un centre d'expertise à l'AC axé sur l'amélioration du contrat de garde standardisé, la prestation d'une formation en personne et en ligne aux gardes locaux, ainsi qu'un soutien direct aux missions pour examiner les problèmes de conformité des contrats. Cela dit, une fois qu'un contrat de services de garde était en place, la qualité des services de garde dépendait de la capacité des équipes de préparation des missions à veiller à ce que les entreprises sous contrat respectent les obligations contractuelles, ce qui variait d'une mission à l'autre (voir la constatation 8). Les études de cas ont mis en évidence des exemples d'équipes de préparation travaillant avec diligence pour améliorer la qualité des services de garde. Dans un cas réussi, les personnes interrogées ont fait état d'une amélioration spectaculaire de la qualité des services de garde grâce aux efforts particuliers de l'équipe de préparation visant à renouveler et à améliorer le contrat des services de garde. L'équipe a également instauré une culture de loyauté en créant un système d'appréciation et de reconnaissance qui a encouragé une meilleure éthique de travail et amélioré davantage la qualité des services de garde. Dans d'autres études de cas, des efforts concertés ont été déployés pour améliorer l'équilibre entre les genres dans les services de garde. Par exemple, dans l'une des études de cas, les contrats des services de garde comprenaient des dispositions visant à augmenter la représentation des femmes parmi les gardes et les agents de protection rapprochée. Dans ce cas, cela reflétait une amélioration de la capacité des gardes à comprendre les enjeux liés au genre et à leur trouver des solutions.

Efficacité

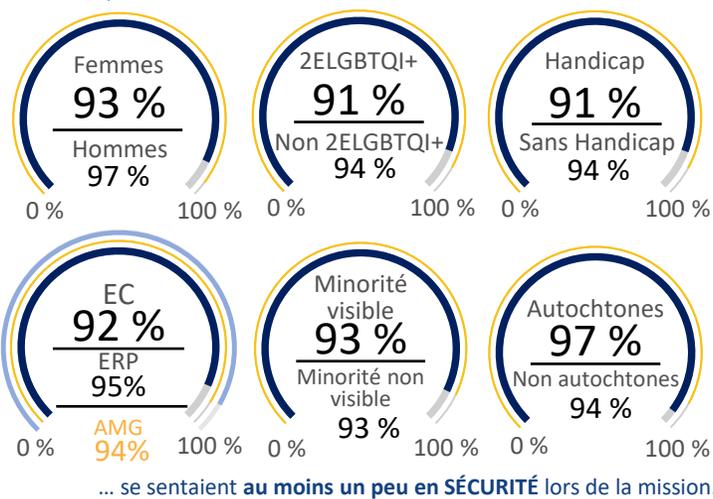
ACS Plus

Résultats du sondage auprès des missions

94 % de TOUT le personnel se sentent **au moins un peu en SÉCURITÉ** à la mission.



En comparaison ...



DdD pour les ERP et les contractants

Bien que le Ministère ait une obligation juridique de DdD aux ERP et aux contractants (voir p.17), les éléments probants indiquent un manque de clarté parmi les parties prenantes sur les responsabilités juridiques propres au Ministère à l'égard de ces groupes. En période de crise, cela pourrait entraîner une augmentation des risques pour ces groupes de parties prenantes, étant donné l'incertitude concernant la norme de diligence qu'ils peuvent ou non recevoir dans certaines circonstances.

Constatation 11 : Alors que les gens de toutes les catégories démographiques ont généralement déclaré se sentir en sécurité ou très en sécurité dans les missions, les multiples groupes de parties prenantes du réseau des missions ont connu des différences dans les risques auxquels ils étaient confrontés.

Globalement, la perception des répondants au sondage auprès des missions quant à leur sécurité individuelle à la mission et dans leur situation de vie actuelle à l'étranger était positive. **Environ 94 % des employés des missions ont indiqué qu'ils se sentaient au moins un peu en sécurité dans leur mission actuelle** (voir les résultats du sondage désagrégés dans l'encadré). Au niveau agrégé, le sondage n'a pas permis d'établir d'écarts significatifs dans les sentiments de sécurité déclarés par les groupes visés par l'équité (femmes, personnes handicapées, personnes 2ELGBTQI+, minorités visibles et peuples autochtones). Cependant, une différence notable était que seulement 88 % des personnes à charge des EC ont déclaré se sentir au moins un peu en sécurité, ce qui est significativement inférieur aux réponses du personnel de la mission. Autre différence de perception frappante : seuls 75 % des répondants au sondage s'identifiant comme personnes handicapées ont reconnu que les initiatives de sûreté et de sécurité mises en œuvre par le gouvernement avaient amélioré la sécurité générale de toutes les personnes présentes dans la mission (comparativement à 88 % des répondants qui ne se sont pas identifiés comme personnes handicapées).

En outre, les études de cas ont montré que **les groupes de parties prenantes dans les missions ont connu des différences dans les risques auxquels ils étaient confrontés**. Bien que les ERP soient souvent plus à l'aise dans le pays où se déroule la mission, ils ont déclaré être confrontés à des risques particuliers qui n'étaient pas bien pris en compte par les investissements du DdD. Par exemple, les études de cas ont révélé que certains ERP ont été ciblés par des personnes de la collectivité en dehors de leurs heures de travail et ont subi des pressions pour fournir de l'information ou des services en raison de leur emploi à l'ambassade du Canada. Les ERP ont indiqué que ces rencontres allaient de conversations inoffensives mais inconfortables à un harcèlement verbal plus persistant et plus agressif.

En outre, dans toutes les études de cas, les femmes étaient plus susceptibles de soulever la question de la violence et du harcèlement fondés sur le genre en dehors des heures de travail que leurs homologues masculins à la mission. Dans le large éventail de pays et de contextes où se déroulent les missions canadiennes, les femmes sont souvent confrontées à des risques disproportionnés en matière de crimes violents et sexuels. En outre, le fait d'avoir un ou plusieurs handicaps a été reconnu comme un facteur de risque accru, en particulier en raison des obstacles à la mobilité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des bâtiments de la mission. Les EC qui se sont identifiés comme faisant partie de la communauté 2ELGBTQI+ ont également été confrontés à des menaces uniques que leurs autres collègues de mission n'ont pas connues. Dans certains pays, les personnes appartenant aux communautés 2ELGBTQI+ subissent des niveaux plus élevés d'homophobie et de discrimination, ce qui peut augmenter le risque d'agression et d'autres crimes violents.

Les personnes à charge des EC ont mentionné des risques supplémentaires liés aux barrières linguistiques. N'ayant pas accès à la même formation linguistique que celle proposée aux EC, les personnes à charge ont fait part de leur incapacité à gérer des situations délicates ou inconfortables, ce qui a accru leur vulnérabilité générale. Les études de cas ont mis en évidence le sentiment commun selon lequel la planification et la mise en œuvre de l'enveloppe du DdD ne tenaient pas compte de l'ACS Plus de manière cohérente. Cela a créé un défi compte tenu de la diversité du personnel et des personnes à charge dans les missions.

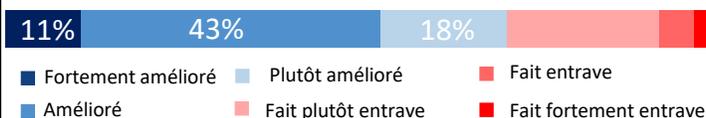
Enfin, les données ont mis en évidence un manque de clarté quant à l'étendue de la couverture en matière de sûreté et de sécurité pour les différents groupes de parties prenantes dans les missions (voir l'encadré).

Efficacité

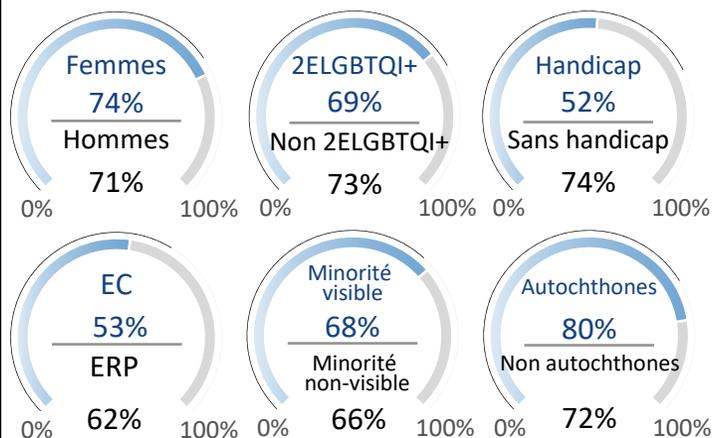
Maintien des activités opérationnelles

Résultats du sondage auprès des missions

71% de TOUS les membres du personnel estiment que les initiatives en matière de sûreté et de sécurité ont au moins quelque peu AMÉLIORÉ leur capacité à faire leur travail de manière efficace.



En comparaison...



...ont le sentiment que les initiatives en matière de sûreté et de sécurité ont au moins quelque peu AMÉLIORÉ leur capacité à accomplir leur travail de manière efficace.

Remarque : toutes les personnes interrogées n'ont pas répondu à chaque question, les pourcentages indiqués ci-dessus sont calculés sur la base du nombre total de personnes interrogées pour chaque catégorie démographique.

Constatation 12 : Les protocoles de sécurité peuvent entraver la capacité du personnel à mettre en œuvre la programmation s'ils sont injustement restrictifs et ne s'appuient pas suffisamment sur des données probantes. Les restrictions sont généralement bien accueillies dans les environnements à haut risque.

Bien que des initiatives financées par le DdD aient été mises en place pour protéger les EC, les ERP, les personnes à charge des EC et les visiteurs dans les missions à l'étranger, les données probantes tirées des études de cas et du sondage auprès des missions (voir l'encadré) révèlent que **les protocoles de sécurité pouvaient nuire à la capacité du personnel des missions à faire son travail efficacement pour réaliser les priorités internationales d'AMC**. Si 71 % des personnes interrogées dans le cadre du sondage ont reconnu que les initiatives en matière de sûreté et de sécurité leur permettaient au moins dans une certaine mesure de travailler efficacement, un pourcentage important (29 %) a déclaré que ces initiatives entravaient au moins dans une certaine mesure leur capacité à travailler efficacement.

L'effet du DdD sur la capacité des personnes interrogées à effectuer leur travail varie considérablement d'un groupe à l'autre au sein de la mission (voir l'encadré). Les décideurs du DdD ont été l'un des groupes les plus positifs dans l'ensemble, 76 % d'entre eux considérant ces initiatives comme un facteur d'habilitation. En revanche, les EC se sont montrés très critiques, seuls 53 % d'entre eux ayant rapporté que les initiatives en matière de sûreté et de sécurité leur permettaient de travailler efficacement. Tous les niveaux de difficulté des missions confondus, les répondants situés dans des missions très difficiles sont ceux qui considèrent les initiatives en matière de sûreté et de sécurité comme les moins favorables. D'autres informations obtenues sous l'angle de l'ACS Plus ont révélé que les femmes étaient dans l'ensemble plus positives que les hommes et que le répondant moyen. Toutefois, les répondants qui s'identifient comme des personnes ayant un ou plusieurs handicaps constituent le groupe le plus critique dans l'ensemble; seuls 52 % d'entre eux ont indiqué que le DdD était au moins quelque peu facilitant. Les personnes 2ELGBTQI+ et les EC qui s'identifient comme une minorité visible étaient plus positifs, mais toujours plus critiques que le personnel de mission moyen. Les autochtones étaient de loin le groupe le plus positif, 80 % d'entre eux ayant rapporté que le DdD était un facteur facilitant (voir l'encadré pour plus de détails).

Les études de cas ont permis de déterminer **des exemples qui aident à expliquer les sentiments négatifs qui sont ressortis du sondage. Dans certains cas, les protocoles de voyage restrictifs ont entravé l'avancement des priorités canadiennes dans un pays ou une région donnée** et ont été contestés par certains EC. Ils estimaient que les restrictions de voyage entravaient leur capacité à mobiliser les parties prenantes des collectivités locales et à gérer efficacement la programmation qui relevaient du mandat propre à leur équipe, ce qui nécessitait souvent de se rendre dans des régions à plus haut risque où AMC était présent.

Les politiques restrictives ont souvent été attribuées à la **faible tolérance au risque d'un GPP et/ou à un manque de données probantes sur l'environnement de la menace**, en plus d'un manque de recherche et d'analyse rigoureuses et transparentes pour éclairer la prise de décision (voir la constatation 8). Bien qu'il y ait eu un compromis constant entre les protocoles de sécurité et le maintien des opérations commerciales, les constatations ont montré que les décisions transparentes et fondées sur des données probantes prises par l'équipe de préparation ont accru l'acceptation et la compréhension des décisions liées à la sécurité par le personnel de la mission. **Les protocoles de voyage restrictifs mis en place dans les missions à haut risque ayant fait l'objet d'une étude de cas ont généralement été bien accueillis par le personnel de la mission et ont contribué à renforcer sa confiance dans les équipes de sécurité de la mission.**

Constations : Efficience et cohérence

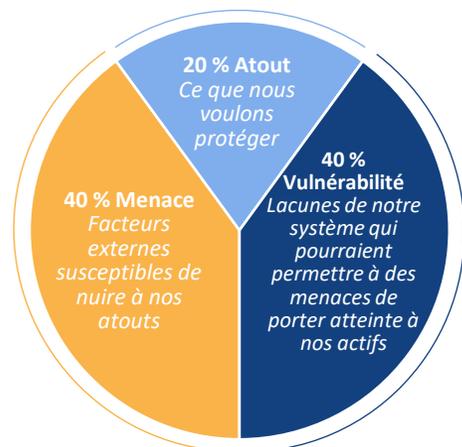
Effizienz et cohérence

Rôles, réactivités et obligation de rendre compte



Source: PSM 2019-2020

Modèle de gestion des risques pour la sécurité des missions (MGRSM)



Constatation 13 : Des structures, des processus et des mécanismes particuliers ont été utilisés et intégrés dans la conception de l'enveloppe afin de faciliter une approche réactive, basée sur les risques, de la gestion des ressources ministérielles limitées en matière de sécurité.

Depuis 2017, AMC a tiré parti, élaboré et intégré un certain nombre de **structures, de systèmes et de processus pour faciliter une approche robuste, réactive et fondée sur les risques pour remédier aux vulnérabilités en matière de sécurité et atténuer les menaces dans les missions du réseau**. Avant l'enveloppe du DdD, le **Plan de sécurité ministériel (PSM)** a fourni à la haute direction d'AMC des plans intégrés axés sur la mise en œuvre de programmes de sécurité efficaces dans l'ensemble du Ministère. Sur cette base, et en réponse aux recommandations de l'Évaluation de la sécurité des missions et de la sécurité personnelle à l'étranger de 2016, le Ministère a élaboré le **Cadre de sécurité mondial (CSM)** pour faciliter une gouvernance efficace et efficiente des ressources limitées du Ministère en matière de sécurité, en s'appuyant sur le concept de prise de décision fondée sur des données probantes (voir l'encadré). Dans le cadre du CSM, le **Cadre de gestion et de gouvernance de la sécurité (CGGS)** fournit une vue d'ensemble de la structure, des responsabilités, des obligations de rendre compte et de la gouvernance du Ministère en matière de sécurité (voir l'annexe X). Par ailleurs, le **Plan d'investissement ministériel en matière de sécurité (PIMS)** a été conçu comme un « outil de planification intégré permettant au Ministère d'adopter une approche solide et fondée sur les risques pour remédier aux vulnérabilités en matière de sécurité et atténuer les menaces dans les missions » (PIMS de 2021-2022 à 2026-2027; voir l'annexe XI). Les initiatives financées par le DdD approuvées ont ensuite été contrôlées au moyen de la **matrice de mise en œuvre du PSM**. Le **Modèle de gestion des risques pour la sécurité dans les missions (MGRSM)** était destiné à éclairer la prise de décision sur les investissements du DdD en fonction du risque et de l'ordre de priorité⁸. Le risque a été calculé sur la base d'une évaluation des actifs, des menaces et des vulnérabilités (voir l'encadré).

Le cadre de gouvernance du DdD s'appuyait également sur des processus et des mécanismes destinés à garantir que les risques globaux en évolution puissent être cernés, traités et atténués en temps utile. Il s'agit notamment des examens annuel et semestriel du PIMS ainsi que du **mécanisme de pression/réaffectation**. Les pressions et les réaffectations sont définies comme des demandes d'investissement imprévues découlant d'événements et de situations en cours auxquels sont confrontées les missions canadiennes à l'étranger. Les secteurs ont soumis des demandes de financement à l'approbation de la gouvernance (voir l'annexe IV) lors de l'exercice annuel de planification du PIMS ou lors de l'examen semestriel. Les nouvelles demandes jugées urgentes ont été examinées dans le cadre du processus d'approbation exceptionnelle. Pour être approuvées dans le cadre de la gouvernance du DdD, les demandes de financement devaient : 1) entrer dans le champ d'application de l'enveloppe du DdD et s'harmoniser avec l'un des piliers du DdD; 2) servir à atténuer un risque défini (risques financiers ou liés à la sécurité); 3) être jugées nécessaires compte tenu des niveaux de ressources existants du DdD du secteur demandeur. Les éléments de l'évaluation ont montré que **la conception de ces éléments était conforme au mandat du Ministère en matière de sécurité**, qui consiste à fournir des programmes de sûreté et de sécurité réactifs et fondés sur les risques aux missions d'AMC. **Les évaluations de leur efficacité tout au long de la mise en œuvre du DdD sont présentées dans les constatations suivantes.**

⁸ Le CSM, le PIMS et le MGRSM étaient incorporés dans la conception de l'enveloppe du DdD conformément à la présentation au CT en 2017.

Efficiences et cohérence

Rôles, réactivités et obligations de rendre compte

Centres de responsabilité du DdD à l'AC

Plateforme internationale (ACM)

Conçoit et réalise les projets majeurs et mineurs de sécurité physique et d'équipements et systèmes de sécurité; gère les contrats de services de garde, les salaires des SSPM et les services communs pour les ÉPM.

Services consulaires, sécurité, gestion des urgences (CFM)

Conduit les rapports d'évaluation des vulnérabilités (REV), attribue et forme les postes de l'ÉPM, supervise les bureaux régionaux de gestion des urgences (BRGU), fournit un soutien à la mission, joue le rôle de secrétariat du comité de sécurité du DdD, copréside le CCPIS et le comité de surveillance des SMA. Les responsabilités du responsable de la sécurité relèvent du CFM.

Ressources humaines et des talents (HCM)

Veille à la santé et à la sécurité au travail, élabore des politiques et effectue des analyses en matière de santé, et intervient en cas d'incidents sanitaires et d'urgences médicales dans les missions à l'étranger.

Sécurité internationale et des affaires politiques (IFM)

Produit des rapports de renseignement de sécurité (y compris des EBM et des EHSM), analyse et atténue les menaces techniques à la sécurité, est responsable des systèmes et des informations hautement classifiés et organise des formations en matière de GATE.

Planification, finances et technologies de l'information (SCM)

Abrite les fonctions de planification ministérielle et de finances, dirige les améliorations du réseau et la cybersécurité, est responsable des systèmes et des informations classifiés et non classifiés.

Constatation 14: La complexité de la structure de prestation du DdD et l'absence d'une politique ou d'une directive claire et complète en matière de sécurité ministérielle ont brouillé les obligations de rendre compte, les rôles et les responsabilités, et ont été à l'origine d'inefficacités et de difficultés en matière de coordination et de collaboration.

Les parties prenantes du DdD comprenaient de multiples directions générales, directions et unités au sein d'ACM, de CFM, de HCM, d'IFM, de SCM (voir l'encadré et l'annexe III), des secteurs géographiques, ainsi que le personnel et la direction des missions dans l'ensemble du réseau. **Les éléments de la planification et de la mise en œuvre du DdD ont été partagés, divisés et souvent cloisonnés entre ces groupes de parties prenantes, ce qui a eu pour effet de brouiller les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte**⁹. Les résultats ont montré que la direction avait une bonne compréhension des rôles et des responsabilités de haut niveau dans le Cadre de gestion et de gouvernance de la sécurité (voir l'annexe X) et des obligations de rendre des comptes des chefs de mission, mais que cette compréhension diminuait au niveau opérationnel. En outre, des fonctions étroitement liées ont été réparties entre les secteurs ou au sein de ceux-ci, ce qui a entraîné des doublons et des manques d'efficacité en l'absence de mécanismes de collaboration efficaces. La période d'évaluation a également été marquée par des changements dans le rôle du dirigeant principal de la sécurité (DPS), qui était initialement exercé au niveau du SMA et a ensuite été attribué à un seul directeur général (DG) en 2019. En 2021, les responsabilités du DPS ont été réparties entre 2 domaines fonctionnels de la Direction générale au sein de CFM.

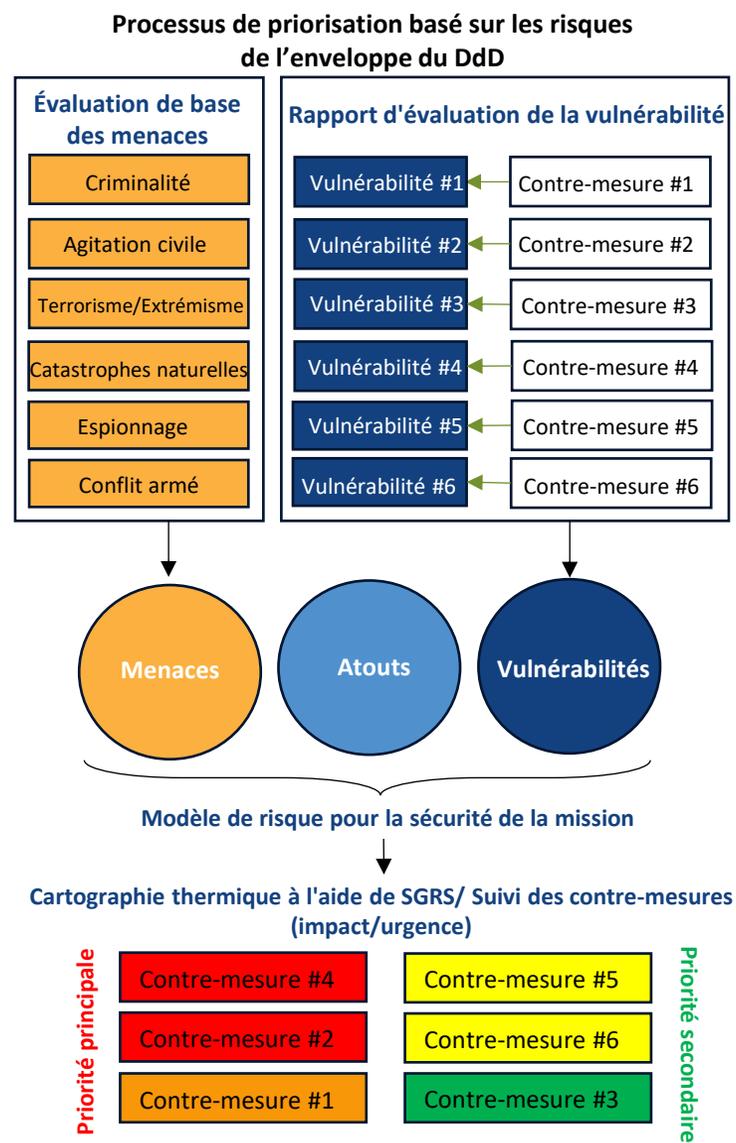
Alors que l'enveloppe du DdD comprenait de nouvelles structures de gouvernance axées sur la sécurité dans le cadre du CSM (voir la constatation 13), **AMC ne disposait pas d'une politique ou d'une directive ministérielle claire, complète et exploitable en matière de sécurité**. Les informations recueillies ont révélé qu'il s'agissait là d'une lacune institutionnelle importante, **entraînant un manque d'obligation de rendre compte et d'appropriation claires**, notamment en ce qui concerne les risques résiduels. Bien que le Manuel des instructions de sécurité (MSI, 2015) ait retenu des énoncés et des normes de politiques pour répondre aux exigences de la *Politique sur la sécurité du gouvernement du CT*, il était antérieur de deux ans à l'enveloppe du DdD et ne reflétait plus les rôles et les responsabilités actuels. En outre, la surveillance financière globale de l'enveloppe du DdD n'était pas bien comprise; chaque secteur devait rendre des comptes de ses propres dépenses, ce qui laissait des lacunes dans la surveillance pendant la mise en œuvre et la responsabilisation finale.

La structure organisationnelle complexe du DdD a nécessité un niveau important de coordination, de communication et de collaboration. **Cependant, cela s'est avéré difficile compte tenu du manque de clarté des rôles et des responsabilités, de l'absence d'une politique de sécurité complète et d'autres obstacles**. Ces derniers comprenaient un manque d'outils de suivi compatibles (constatation 17), des priorités internes et des processus de planification divergents (constatation 15), et un manque de culture de la sécurité dans l'ensemble du Ministère. En ce qui a trait aux missions, celles-ci ont participé au processus d'évaluation des vulnérabilités mené par l'AC, mais n'ont pas été suffisamment consultées et informées de l'avancement du projet et des autres activités du DdD affectant les missions (p. ex., les exigences en matière de formation). Des efforts pour relever ces défis ont été récemment mis en œuvre grâce à des changements dans les postes de direction, à l'introduction de nouveaux rôles et outils de coordination (y compris des initiatives pilotes déléguant aux missions le pouvoir de mettre en œuvre des projets d'amélioration de la sécurité physique) et à une concentration accrue sur les missions hautement prioritaires.

⁹ Les auteurs de nombreuses études ministérielles (p. ex., l'Évaluation de la sécurité des missions de 2016, le Rapport de vérification du BVG de 2018) ont relevé des lacunes en ce qui concerne la clarté des rôles, des responsabilités et des obligations de rendre compte, et ont formulé des recommandations pour mieux les définir.

Efficiency et cohérence

Priorités basées sur les risques



Constatation 15 : La priorisation du financement et de la programmation du DdD a été limitée par la complexité de l'enveloppe, le nombre et la diversité des parties prenantes, les priorités concurrentes et le recours à des systèmes, à des processus et à des outils obsolètes.

La priorisation basée sur les risques a été bien documentée en tant qu'élément fondamental de la programmation de sécurité d'AMC, afin de garantir que les ressources étaient efficacement allouées pour répondre aux priorités les plus urgentes en matière de sécurité et de sûreté dans l'ensemble du réseau des missions. À cette fin et en réponse aux recommandations de l'Évaluation de la sécurité des missions de 2016, le Ministère a élaboré le Plan d'investissement ministériel en matière de sécurité (PIMS) (voir la constatation 13 et l'annexe XI). Toutefois, **sa mise en œuvre a été limitée par plusieurs lacunes. Les processus de priorisation fondés sur les risques du DdD impliquaient de nombreux centres de responsabilité au sein du Ministère.** Cela a donné lieu à des **priorités divergentes, nécessitant des compromis entre l'atténuation efficace des risques de sécurité, le respect des exigences opérationnelles et les aspects pratiques de l'exécution des projets**, notamment la faisabilité et la disponibilité des ressources du DdD.

La sélection initiale de 26 projets d'investissement majeurs dans la présentation au CT du DdD de 2017 est un exemple important de la manière dont les différentes priorités ministérielles ont influencé l'établissement des priorités. Sur la base d'une analyse des rapports d'évaluation des vulnérabilités des missions et des évaluations des risques, l'évaluation a permis de constater que de multiples emplacements sélectionnés pour les 26 grands projets d'immobilisations initiaux ne représentaient pas les priorités les plus élevées pour remédier aux vulnérabilités, par rapport aux missions alternatives qui n'ont pas été sélectionnées. Les personnes interrogées ont également fait remarquer que la sélection initiale de certains projets ne correspondait pas nécessairement à une approche de priorisation fondée sur le risque.

En outre, si le processus de priorisation fondé sur le risque pour l'atténuation des risques liés aux missions était logique et systématique, il n'en reste pas moins qu'il n'a pas été mis en œuvre de manière satisfaisante (voir l'encadré), sa force était **limitée par la qualité et la rapidité d'obtention inégales des données relatives aux menaces et aux vulnérabilités** (évaluations de base des menaces et rapports d'évaluation des vulnérabilités), **par les faiblesses des méthodologies utilisées pour l'évaluation des risques** (y compris pour l'évaluation du risque résiduel) et par le recours aux systèmes et aux outils (p. ex., le SGRS, le MGRSM, le système de suivi des contre-mesures) qui, selon les informations recueillies, étaient dépassés et ne permettaient pas la communication entre les centres de responsabilité.

De plus, il est apparu que **CFM et ACM avaient des défis à relever pour se mettre d'accord sur une liste unique et prioritaire de mesures d'atténuation de la vulnérabilité physique à mettre en œuvre dans les missions.** Le processus de conciliation des priorités en matière de sécurité et des priorités en matière de gestion de projet était complexe et n'avait pas encore été résolu au moment de l'évaluation. Les difficultés liées au suivi des projets mineurs et à l'établissement de rapports ont également aggravé ce problème, étant donné le manque d'intégration entre les principaux systèmes de suivi de chaque secteur (voir la constatation 17).

Malgré les défis, les **parties prenantes responsables ont fait preuve d'un haut niveau de sensibilisation et se sont efforcées de remédier à ces diverses lacunes.** L'équipe chargée de l'évaluation des menaces a déterminé des améliorations à apporter au contenu et au format des produits des EBM et la méthodologie des REV a été améliorée (voir la constatation 6). L'équipe chargée de la préparation aux missions et des opérations de sécurité s'est efforcée d'adopter des outils d'évaluation des risques qui répondent mieux aux normes du secteur (cadre harmonisé d'évaluation des menaces, des vulnérabilités et des risques et logiciel analytique pour l'évaluation des menaces). CFM et ACM ont mis en œuvre plusieurs mesures visant à éliminer les conflits de priorités et à accroître les efforts de collaboration en matière d'établissement des priorités.

Effizienz et cohérence

Gouvernance

Comité de surveillance du DdD par SMA

- Comité au niveau des SMA
- Examine et approuve le PIMS pluriannuel recommandé par le COMSEC et le soumet à l'administrateur général (USS) pour approbation finale
- Examine et entérine les pressions et les réaffectations du DdD recommandées et avalisées par le CCPIS et le COMSEC qui dépassent 10 millions de dollars

Comité de sécurité (COMSEC)

- Comité de sécurité au niveau du DG (pas exclusivement du DdC)
- 2 présidences tournantes de SMA
- Assure la surveillance, l'orientation stratégique et/ou l'approbation du PSM, du PIMS et des initiatives financées par l'enveloppe du DdD
- Examine, avalise et entérine les pressions et les réaffectations du DdD recommandées et avalisées par le CCPIS jusqu'à son seuil préétabli

Conseil consultatif sur la planification des investissements sur sécurité (CCPIS)

- Comité au niveau des directeurs
- 2 présidents au niveau DG
- Intègre et hiérarchise les investissements en matière de sécurité dans les filières de financement du DdD et entre elles
- Coordonne les intrants des experts en la matière dans le PIMS et le soumet au COMSEC
- Surveille les initiatives financées par le DdD et examine, avalise ou entérine les pressions et les réaffectations en fonction de son seuil préétabli

Constatation 16 : La structure de gouvernance du DdD a permis d'allouer les fonds en temps voulu et a été réactive aux besoins et aux crises émergents, mais elle n'a pas suffisamment rempli sa fonction de remise en question.

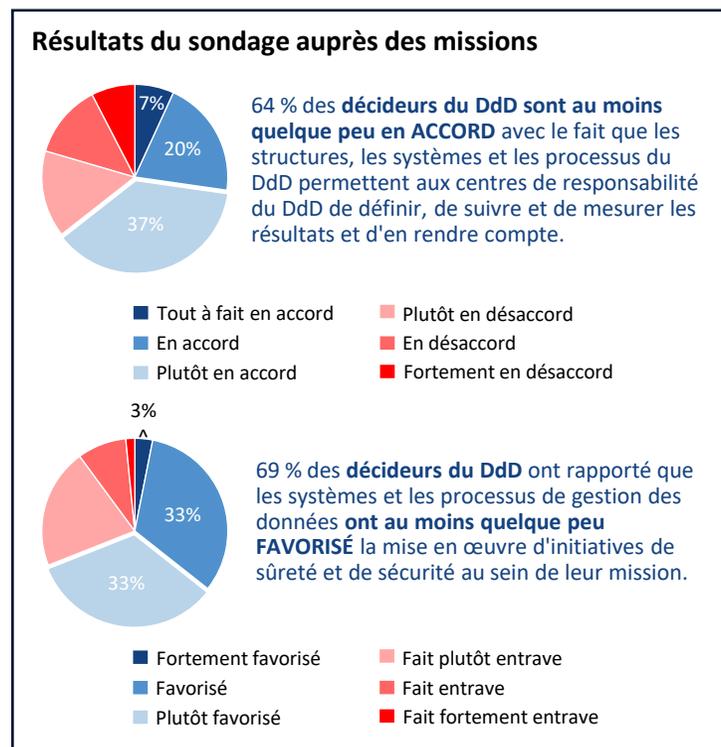
L'enveloppe du DdD était dotée d'une structure de gouvernance intégrée (voir l'encadré et l'annexe IV) avec des mécanismes spécifiques destinés à garantir que la planification des investissements en matière de sécurité était intégrée dans toutes les filières de programme du Ministère et que les risques changeants qui pèsent sur les missions pouvaient être traités en temps opportun (voir la constatation 13). Il est apparu que **la structure de gouvernance permettait une affectation souple et réactive des fonds du DdD**, ce qui a permis au Ministère de réaffecter les fonds non dépensés et de faire face aux pressions financières en réponse aux demandes de sécurité hors cycle, dont certaines découlaient de situations de crise telles que celles de KABOUL et de KYIV. Toutefois, de multiples éléments de preuve issus de l'évaluation ont révélé que **l'affectation des fonds n'était pas rigoureusement priorisée en fonction du risque au cours de la période d'évaluation**, ce qui met en évidence des problèmes au niveau de la fonction de gouvernance.

Le Conseil consultatif sur la planification des investissements en matière de sécurité (CCPIS) était responsable de l'examen des plans d'investissement en matière de sécurité à AMC (y compris les pressions et les réaffectations) et de la facilitation de l'intégration et de la priorisation de ces investissements entre les filières de financement, et au sein de celles-ci, conformément au CSM. Toutefois, la définition **des rôles, des responsabilités et des obligations de rendre compte du CCPIS manquait de clarté, et des problèmes structurels et de processus** ont limité sa fonction de remise en question au cours des premières années de la mise en œuvre du DdD. L'enveloppe exigeait une expertise en la matière pour examiner les investissements proposés par les différentes filières de programme, une expertise que les membres du conseil d'administration ne possédaient pas toujours et qui, par conséquent, les rendait peu aptes à remettre en question les propositions de financement. Au cours des premières années, des pressions ont également été exercées pour dépenser de l'argent et éviter les péremptions. Le rapport entre le budget disponible et le nombre de projets au début de l'enveloppe a permis aux décideurs d'approuver la plupart des pressions et des réaffectations nouvelles sans avoir à faire valoir une fonction de remise en question rigoureuse. Par exemple, parmi les pressions soumises avant octobre 2022, le CCPIS a approuvé toutes les pressions « cruciales » et « élevées » (182 millions de dollars) et également presque toutes les pressions « moyennes » ou « faibles » (27 millions de dollars). La situation financière de l'enveloppe ayant changé à mi-parcours de la mise en œuvre du DdD, il y avait moins de ressources disponibles pour répondre aux crises futures. **La gouvernance du DdD a donc été davantage sollicitée pour prioriser les investissements au cours des années restantes de la mise en œuvre.**

Les examens internes de 2021 concernant la gouvernance du DdD ont mis en évidence des possibilités de clarifier les responsabilités au sein des différents comités et de mettre davantage l'accent sur le suivi du rendement. **Des améliorations ont été récemment apportées pour relever ces défis identifiés.** Au cours de 2022-2023, le mandat du CCPIS a été modifié afin de renforcer la capacité du conseil à remplir son mandat et à assurer une supervision accrue du suivi du rendement. Cela comprend un mandat élargi, l'adoption de mesures visant à améliorer l'indépendance du comité, de nouveaux co-présidents et une révision de la composition du comité qui comprend une représentation de 2 secteurs géographiques et de HCM. Toutefois, au moment de l'évaluation, il était trop tôt pour évaluer pleinement les effets de ces changements sur la mise en œuvre et les résultats du DdD.

Efficiency et cohérence

Suivi et rapportage



Constatation 17 : Le suivi des progrès et des résultats du DdD, et la production de rapports sur ces sujets n'étaient pas suffisamment solides pour permettre une prise de décision fondée sur des données probantes.

L'audit du vérificateur général de 2018 sur la sécurité physique dans les missions a documenté les lacunes dans la capacité du Ministère à suivre les exigences en matière de sécurité et à rendre compte de la mise en œuvre des mesures de sécurité. En réponse, AMC s'est engagé à mettre en œuvre des améliorations dans les pratiques de suivi et de production de rapports; cependant, de multiples éléments de preuve tirés de l'évaluation ont souligné **les enjeux continus liés à la qualité des intrants dans les rapports (données), des extraits (rapports) et des outils et systèmes de soutien** qui ont entravé le suivi des progrès dans la mise en œuvre du DdD et de ses résultats, et la production de rapports sur ces sujets. Plus d'un décideur et responsable de la mise en œuvre du DdD sur trois interrogés ne sont pas d'accord avec le fait que les structures, les systèmes et les processus disponibles permettent au Ministère de définir, de suivre, de mesurer et de rendre compte des résultats de l'enveloppe du DdD (voir l'encadré).

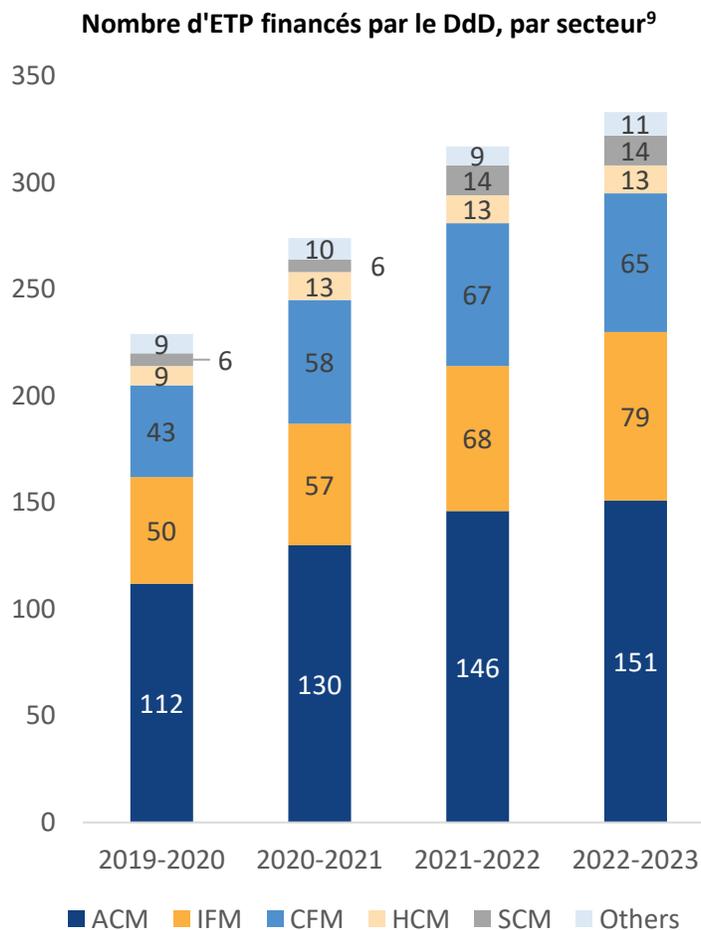
Les indicateurs de rendement du Cadre de mesure du rendement en matière de sécurité (CMRS) du rapport annuel du DdD étaient principalement axés sur les activités et les extraits mis en œuvre, et ne pouvaient pas être utilisés pour mesurer les progrès accomplis dans l'atteinte des résultats du DdD. Les personnes interrogées ont souligné que les méthodes de suivi et de mesure des activités du DdD ne pouvaient qu'indiquer ce qui a été fait, mais pas la qualité de ce qui a été fait ni les résultats obtenus. Certains indicateurs du CMRS changeaient d'une année à l'autre et ne disposaient pas d'objectifs et de méthodes de mesure clairs, ce qui limitait la comparabilité des données dans le temps. Les informations sur le rendement étaient gérées par des équipes individuelles et reflétaient des termes et des définitions propres à chaque équipe, ce qui a entraîné une certaine confusion dans la communication entre les équipes et a donné lieu à des divergences dans le rapport annuel. Les personnes interrogées ont plus particulièrement cerné la nécessité de réévaluer de manière critique les pratiques de mesure du rendement du DdD afin de mieux les harmoniser avec les résultats visés.

Les bases de données et les outils utilisés pour suivre les différentes initiatives du DdD ont nécessité d'importants efforts manuels pour les tenir à jour, ce qui s'est avéré difficile. Par exemple, le suivi de l'avancement de projets mineurs, d'équipements et de systèmes a nécessité des intrants, une communication et une coordination entre des centres de responsabilité cloisonnés, ainsi que l'utilisation de systèmes classifiés et non classifiés. Il est apparu que le principal référentiel de données sur l'atténuation des vulnérabilités en matière de sécurité (le SGRS et le système de suivi des contre-mesures) comportait souvent des entrées en double ainsi que des demandes et des stratégies d'atténuation obsolètes par rapport aux exigences de sécurité relevées. Les rapports sur les projets de sécurité physique étaient également répartis entre les systèmes classifiés et non classifiés à des fins de sécurité et utilisaient des définitions générales (p. ex., « en bonne voie ») qui ne permettaient pas aux parties prenantes d'avoir une visibilité sur l'état d'avancement des projets. L'absence de mises à jour lorsque des demandes de sécurité précises étaient traitées ou achevées a créé une confusion supplémentaire et a finalement entravé la prise de décision fondée sur des données probantes et les efforts d'établissement de priorités pour ces filières de financement. À compter de l'année 2023-2024, ACM a mis en place le portail de prestation de services (PPS) comme plateforme exclusive au sein du secteur pour améliorer le suivi et la production de rapports des PLS, notamment en améliorant l'accès aux principales parties prenantes (à la fois à l'AC et dans les missions).

Les éléments probants ont également relevé des enjeux liés au suivi de la formation obligatoire (FMH/SSP) et à la production de rapports sur ce sujet. En raison des rotations du personnel des missions et de l'absence de registres centralisés des certifications et des dates d'achèvement pour les EC et leurs personnes à charge, il a été difficile de suivre les taux d'achèvement de la formation des employés.

Effizienz et cohérence

Ressources humaines



¹⁰ Les données saisissent les postes ETP au mois de mars pour chaque exercice financier de 2019-2020 à 2022-2023. « Autres » comprend EGM, OGM, NGM, WGM, ZID et « Pools Roll-up » ; chacun avait 3 ou moins d'ETP financés par l'enveloppe du DdD par an. Les données relatives aux ETP pour 2017-2018 et 2018-2019 n'étaient pas disponibles.

Constatation 18 : De multiples problèmes interdépendants en matière de ressources humaines ont entravé la rapidité et la réactivité de la mise en œuvre des initiatives du DdD.

L'enveloppe du DdD a permis de financer plus de 330 postes équivalents temps plein (ETP) pour soutenir la mise en œuvre de ses initiatives. L'intégration des ETP financés a été progressive, certains postes ayant été demandés dans le cadre de présentations au CT et d'autres dans le cadre d'examen continus de présentations sous pression. La majorité (89 %) des ETP financés se concentraient dans ACM, CFM et IFM, et ont permis de combler d'importantes lacunes relevées par les secteurs.

Les éléments probants de l'évaluation ont fait ressortir **divers enjeux liés à la disponibilité, à la composition et à la capacité des ressources humaines, qui ont eu une incidence négative sur la rapidité et la réactivité de l'exécution du DdD**, et ce, malgré l'augmentation du nombre de postes. Les parties prenantes de l'AC interrogées ont constaté que les décisions relatives à la création de nouveaux postes avaient été prises sur la base de la solidité des demandes de financement individuelles plutôt que sur la base d'une vision globale des exigences de l'enveloppe et des interdépendances entre les équipes et les secteurs. Certaines équipes se sont donc trouvées dans l'incapacité de faire face à l'augmentation du volume des demandes. Les équipes chargées de la planification et de la réalisation de projets mineurs et l'équipe chargée de la préparation aux missions et des opérations de sécurité sont des exemples clairs d'équipes en sous-effectif par rapport à leurs responsabilités au sein du DdD.

D'autres difficultés concernaient le recrutement et la fidélisation du personnel, plusieurs équipes clés s'appuyant de manière significative sur des options de recrutement à court terme, ce qui a entraîné des lacunes dans la mémoire institutionnelle et des investissements limités dans la formation. Diverses équipes de l'AC ont fait état de retards dans l'intégration de nouvelles ressources en raison des longs délais associés aux processus de création de postes et de recrutement d'AMC, ainsi que des options de classification limitées pour les ressources techniques et spécialisées. Cela a posé des difficultés compte tenu des possibilités offertes par le secteur privé et d'autres organisations fédérales qui proposaient des emplois compétitifs et une embauche plus rapide, parfois sans exigences linguistiques. Le retard pris dans l'augmentation des effectifs dans le cadre de l'enveloppe du DdD a fait écho à des difficultés similaires relevées dans l'évaluation sur la sécurité des missions de 2016.

Enfin, les entretiens et les études de cas ont fourni des exemples **d'investissements insuffisants dans la formation et la professionnalisation du personnel** dans tous les domaines, ce qui a eu une incidence négative sur la réalisation des activités du DdD, y compris en ce qui concerne l'aide d'urgence en temps de crise. Dans les missions, les faits relatés dans les études de cas ont mis en évidence d'importantes variations dans les capacités des ressources humaines en ce qui concerne la sécurité des missions. Certaines missions disposaient de ressources humaines limitées en matière de sécurité, tant en nombre qu'en qualité, par rapport à leur environnement de risque, ce qui a entravé l'exécution efficace et réactive des activités du DdD. D'autres missions ont fourni des exemples où une capacité exceptionnelle en matière de ressources humaines a contribué à l'obtention des résultats visés du DdD à l'étranger (voir la constatation 8).

Effizienz et cohérence

Processus d'approvisionnement

Pouvoir de passation de marchés d'AMC

Limites contractuelles de base

- 3,75 millions de dollars pour les **contrats de services concurrentiels**/200 000 \$ pour les **contrats de services non concurrentiels**
- 400 000 \$ pour les **marchés de biens concurrentiels**/40 000 \$ pour les **marchés de biens non concurrentiels**¹¹
- 750 000 \$ pour les **contrats de construction concurrentiels**/100 000 \$ pour les **contrats de construction non concurrentiels**¹²

Limites contractuelles exceptionnelles

- Contrats de construction concurrentiels** jusqu'à : 2,25 millions de dollars pour les logements du personnel; 6,75 millions de dollars pour la résidence officielle; 22,5 millions de dollars pour la chancellerie; 22,5 millions de dollars pour les installations à logements multiples
- 3 millions de dollars pour **des services d'architecture et d'ingénierie concurrentiels**/225 000 \$ pour des **services d'architecture et d'ingénierie non concurrentiels**
- 11 millions de dollars pour les contrats de **services de sécurité concurrentiels** pour les missions canadiennes à l'étranger (jusqu'en octobre 2027)

Limites contractuelles en cas d'urgence

- 1 million de dollars en réponse à une **situation d'extrême urgence**
- 15 millions de dollars pour les contrats de services non concurrentiels liés **aux chancelleries ou aux menaces à la sécurité nationale** pour les missions canadiennes à l'étranger

Source : Directive sur la gestion d'approvisionnement du CT, 2024

¹¹ Les pouvoirs visent l'achat de biens auprès de fournisseurs situés à proximité des bureaux de la mission à l'étranger lorsque cette mesure d'approvisionnement est considérée comme l'approche la plus pratique et la plus économique (Source : Délégation des pouvoirs de signer des documents financiers – Notes complémentaires, mise à jour 2024).

¹² Ces limites ne s'appliquent qu'à la construction à l'étranger, car AMC ne possède pas de biens immobiliers au Canada.

Constatation 19 : Les processus d'approvisionnement et les lacunes en matière de capacité ont contribué à retarder la livraison d'équipements, la prestation de services et la réalisation de projets du DdD.

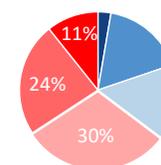
Les décideurs et les responsables de la mise en œuvre du DdD interrogés dans les missions ont indiqué que l'approvisionnement **était le principal obstacle à la mise en œuvre des initiatives en matière de sûreté et de sécurité dans les missions** (voir l'annexe IX). Ce point de vue est partagé par les personnes interrogées à l'AC, qui ont classé les processus d'approvisionnement parmi les trois enjeux principaux de la mise en œuvre du DdD.

Les niveaux de pouvoir de passation de marchés du Ministère exigeaient que les fournisseurs de services communs fédéraux participent à l'acquisition de biens et de services de sûreté et de sécurité au-delà de certains seuils (voir l'encadré). Toutefois, les personnes interrogées ont indiqué que **leurs rapports avec Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) et Services partagés Canada (SPC) étaient difficiles**, car ces ministères étaient limités dans leur capacité à établir des priorités et à répondre aux demandes urgentes de produits de sécurité spécialisés d'AMC dans un contexte international. Pour mieux soutenir sa fonction d'approvisionnement interne, le Ministère s'est vu accorder une autorisation accrue pouvant aller jusqu'à 11 millions de dollars pour un contrat de services de sécurité concurrentiel pour les missions à l'étranger jusqu'en octobre 2027.

Les processus d'approvisionnement au sein des autorités ministérielles ont également posé des difficultés et les délais ont été longs en raison de difficultés à définir les exigences, d'une déconnexion entre les processus d'approvisionnement et ceux de planification, de problèmes de gestion des stocks, d'un manque de diversification des méthodes de livraison et des fournisseurs (en particulier pour les sites à haut risque et touchés par des conflits) et de la capacité variable à tirer parti de l'exception relative à la sécurité nationale. Les difficultés liées aux acquisitions et aux chaînes d'approvisionnement pour les équipements à rayons X, les caméras de télévision en circuit fermé (CCTV), les équipements de protection individuelle et les véhicules blindés ont conduit à des besoins non satisfaits et à une vulnérabilité accrue des missions, dont la résolution a souvent pris des années (voir la constatation 9). Les entretiens et l'étude des documents ont permis de constater que l'approvisionnement de biens et de services de sécurité efficace pour les missions à haut risque nécessitait une gestion prudente et souple du processus contractuel, y compris une documentation détaillée de toutes les exigences et garanties applicables pour assurer un rendement constant et l'utilisation de critères d'évaluation accordant une plus grande valeur à la qualité. Le rapport de la commission parlementaire sur la garantie d'une sécurité solide dans les achats fédéraux de 2021 a rappelé l'importance de prendre en compte la valeur et les qualifications, plutôt que de se concentrer sur le prix le plus bas.

Résultats du sondage auprès des missions

- Fortement favorisé
- Favorisé
- Plutôt favorisé
- Fait plutôt entrave
- Fait entrave
- Fait fortement entrave



65% des **décideurs du DdD** ont indiqué que l'approvisionnement était un facteur qui avait **au moins plutôt fait ENTRAVE** à la mise en œuvre des initiatives de sûreté et de sécurité (facteur d'entrave classé au premier rang sur 10).

Effizienz et cohérence

Coordination avec les partenaires fédéraux

Services fournis par les AMG pour soutenir l'exécution de l'enveloppe du DdD

AMG	Services fournis
Défense nationale (MDN)	Fournit et forme les SSPM, soutient le dispositif général de sécurité de la mission et les interventions d'urgence sur certains sites de la mission, et fournit des services limités de protection rapprochée.
Santé Canada (SC)	Fournit des conseils médicaux sur les directives du service extérieur et procède à des évaluations de santé sur la base des exigences en matière de santé au travail.
Services partagés Canada (SPC)	Fournit une infrastructure numérique, des services informatiques et des achats liés à la cybersécurité, à la sécurité informatique et aux services en nuage.
Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC)	Agit en tant que centrale d'achat pour les marchés dépassant les limites d'AMC. SPAC fournit également des services de contrôle de sécurité pour les personnes et les fournisseurs qui offrent des services au Canada.

Constatation 20 : Les priorités divergentes et les limites des capacités des partenaires fédéraux à soutenir la mise en œuvre de certaines initiatives du DdD ont exercé une pression sur les ressources de l'enveloppe et ont entraîné des lacunes dans la capacité d'AMC à assurer la protection du personnel, des informations et des biens à l'étranger.

Au cours de 2022-2023, le réseau de missions d'AMC a accueilli plus de 800 postes pourvus par d'autres ministères gouvernementaux (AMG) et d'autres agences. AMC s'est également appuyée sur plusieurs de ces AMG et de ces agences pour s'acquitter de ses responsabilités dans le cadre de l'enveloppe du DdD pour les missions à l'étranger (p. ex., le MDN pour les équipes de protection rapprochée dans les endroits à haut risque; Santé Canada (SC) pour le soutien en matière de santé; SPAC pour l'approvisionnement; SPC pour la TI). Toutefois, ces **prestataires de services communs fédéraux étaient limités dans leur capacité à établir des priorités et à répondre aux exigences d'AMC en matière de solutions spécialisées dans un contexte international, ce qui a entraîné des retards et des inefficacités dans l'exécution du DdD** (voir la constatation 19).

En outre, **certains partenaires fédéraux ont réduit leur soutien à AMC ces dernières années** en raison des limitations de capacité et de leur priorité de se recentrer sur leur mandat principal. Par exemple, en 2013, un protocole d'accord a été signé entre SC et AMC pour la prestation de services de santé aux EC et aux personnes à leur charge lorsqu'ils sont affectés à l'étranger. Cependant, en janvier 2022, SC a retiré la plupart de ces services, déclarant que le soutien à l'étranger ne faisait pas partie de son mandat principal. Ces services réduits fournis par des partenaires fédéraux ont été absorbés par AMC par le biais de moyens contractuels et de ressources internes dans le cadre de l'enveloppe du DdD, mais leur portée et leur qualité ont été perçues comme n'étant pas toujours adéquates, et les répercussions ont été ressenties de manière plus aiguë dans les endroits à plus haut risque (voir la constatation 3 relative aux lacunes dans la couverture de la sécurité sanitaire et du bien-être).

Il y a quelques exemples de bonne coopération sur des questions techniques précises avec des partenaires (p. ex., la coopération avec le Conseil national de la recherche du Canada sur le programme de recherche sur la sécurité physique, avec le MDN sur la logistique de la chaîne du froid, avec SPC sur certaines solutions informatiques (y compris les mises à niveau des bandes passantes) ainsi que l'échange de renseignements avec des partenaires fédéraux). Toutefois, l'approche pangouvernementale visant à garantir l'exécution de l'enveloppe du DdD s'est affaiblie au cours de la période de l'évaluation.

Conclusions

Conclusions

Conception

L'enveloppe du DdD a marqué une évolution importante dans l'approche du Ministère en matière de sécurité des missions. Elle a doté AMC de ressources sans précédent, d'une visibilité et d'une confiance accrues en tant qu'agence de sécurité principale pour assurer la sûreté et la sécurité des missions et de leur personnel dans l'ensemble du réseau grâce à des investissements dans l'infrastructure physique, la sécurité des informations et la préparation aux missions. L'enveloppe a été conçue pour répondre de manière globale aux besoins des missions en matière de sûreté et de sécurité, sur la base de trois concepts fondamentaux : l'établissement de priorités fondées sur les risques, la prise de décision fondée sur des données probantes et la capacité de répondre aux risques émergents. Cette conception et les initiatives correspondantes financées par les présentations au CT du DdD s'harmonisaient bien avec le mandat de sécurité du Ministère et les priorités en matière de sûreté et de sécurité, y compris celles déterminées par les principales parties prenantes de la mission elles-mêmes.

Toutefois, l'évaluation a permis d'examiner les risques non traités dans l'ensemble du réseau des missions et parmi différents groupes de parties prenantes. Le personnel des missions s'est senti mal servi par les ressources ministérielles dans le domaine de la santé, de la sécurité et du bien-être. Bien que la conception de l'enveloppe originale ne fasse pas référence à la « santé » ou au « bien-être », le fait de nommer l'enveloppe de financement « Devoir de diligence » a entraîné une confusion persistante parmi les centres de responsabilité du DdD et le personnel des missions. Ils ne savaient pas très bien si la santé, la sécurité et le bien-être devaient être considérés comme faisant partie de la portée de l'enveloppe, compte tenu notamment des implications juridiques plus larges du DdD.

Mise en œuvre

L'évaluation a mis en évidence plusieurs facteurs externes et internes qui ont pesé sur la mise en œuvre du DdD. La COVID-19 et les difficultés opérationnelles qui en ont résulté ont entravé la mise en œuvre du DdD sur de nombreux fronts. En raison des restrictions de voyage et des répercussions négatives sur les conditions économiques mondiales (chaînes d'approvisionnement, inflation et augmentation des coûts), les initiatives financées par le DdD ont souvent été retardées, annulées ou ont subi d'autres effets négatifs.

L'évaluation a également mis en évidence les difficultés posées par les structures, les systèmes, les processus et les outils internes de l'enveloppe au cours de la mise en œuvre. La complexité de la structure de mise en œuvre du DdD et l'absence d'une politique ou d'une directive ministérielle claire et complète en matière de sécurité ont brouillé les obligations de rendre compte, les rôles et les responsabilités, et ont entraîné un manque d'efficacité et des difficultés de coordination et de collaboration entre les centres de responsabilité du DdD.

En outre, des défis ont été relevés en ce qui concerne l'établissement des priorités de financement et de programmation du DdD dans le cadre de l'enveloppe. Les principaux enjeux étaient la dépendance à l'égard de systèmes, de processus et d'outils obsolètes, des priorités divergentes au sein du Ministère et la fonction de remise en question limitée assurée par la gouvernance du DdD. D'autres défis étaient liés au suivi et à la production de rapports, aux ressources humaines et aux processus d'approvisionnement. Les parties prenantes responsables du DdD ont fait preuve d'un haut niveau de sensibilisation et se sont efforcées de remédier à ces diverses lacunes. En conséquence, l'exécution du DdD s'est progressivement améliorée au cours des cinq premières années de mise en œuvre.

Résultats

Malgré les défis, les éléments d'information montrent que l'enveloppe a permis d'améliorer la sûreté et la sécurité des EC, des personnes à leur charge, des ERP (lorsqu'ils sont en service) et des visiteurs des missions canadiennes. Toutefois, les résultats varient considérablement d'une filière d'investissement à l'autre et d'une mission à l'autre. L'une des contributions les plus importantes de l'enveloppe du DdD à la sécurité des missions a été la création du Programme de préparation aux missions (PPM), qui a fortement contribué à renforcer la vigilance des missions et à fortifier le dispositif de sécurité des missions. Toutefois, le succès du PPM a varié d'un bout à l'autre du réseau et dépendait essentiellement de la composition et des ressources de chaque équipe de préparation, ainsi que de leurs capacités et des aptitudes personnelles des membres de l'équipe. Il a également été démontré que les initiatives du DdD ont contribué à renforcer la sécurité et la résilience du réseau non classifié des missions et à maintenir celles des réseaux classifiés et hautement classifiés. Les investissements du DdD ont également amélioré la compréhension des menaces et des vulnérabilités par les décideurs et mieux préparé le personnel des missions à répondre aux risques à la mission. D'autre part, bien qu'ils soient essentiels à la sûreté et à la sécurité globales des missions, des difficultés persistantes dans la planification et l'exécution de projets de sécurité physique majeurs et mineurs, ainsi que d'équipements et de systèmes de sécurité, ont limité la sécurité et la résilience des infrastructures et du dispositif de sécurité des missions. En outre, il y avait un manque d'uniformité dans les considérations relatives à l'ACS Plus dans la planification et la mise en œuvre de l'enveloppe du DdD, ce qui a entraîné des défis compte tenu de la diversité des groupes de parties prenantes dans les missions et des risques différentiels auxquels ils sont confrontés.

Recommandations et considérations

Recommandations : Enveloppe du DdD de 2017 à 2027

Les recommandations 1 à 4 visent à éclairer les corrections de trajectoire et les améliorations apportées à la planification et à la mise en œuvre de l'enveloppe du DdD au cours de la seconde moitié de son mandat (de 2024-2025 à 2026-2027).

1

Évaluation et atténuation des risques liés à la sécurité [appui principal provenant de la constatation [15](#); appui secondaire apporté par les constatations [3](#), [6](#), [11](#), [13](#), [14](#), et [16](#)]¹³

CFM, en partenariat avec ACM, HCM, IFM, SCM, et en consultation avec les missions, devrait améliorer les modèles, les méthodologies, les processus, les systèmes et les outils d'évaluation des risques afin de saisir et d'évaluer efficacement la complexité croissante des menaces et des vulnérabilités rencontrées dans le réseau des missions et au sein de divers groupes (tels les femmes, les personnes 2ELGBTQI+, les personnes handicapées, les personnes racisées et les peuples autochtones), de les traduire en mesures d'atténuation bien ciblées et hiérarchisées, et de déterminer l'incidence potentielle des risques résiduels.

3

Projets majeurs, projets mineurs et équipements et systèmes de sécurité [appui principal apporté par les constatations [4](#) et [9](#); appui secondaire apporté par les constatations [14](#), [15](#), [17](#), [18](#), et [19](#)]

ACM devrait suivre les incidences des récentes modifications apportées à la structure, aux systèmes et aux processus pour améliorer la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets du DdD et prendre d'autres mesures correctives pour relever les défis restant (y compris tout au long du continuum de l'approvisionnement et de la chaîne d'approvisionnement), garantir la réalisation des projets dans les délais (en particulier pour les projets de la ligne de service), respecter les engagements de l'enveloppe du DdD et améliorer la communication avec d'autres secteurs et d'autres missions concernés.

2

Processus de prise de décision et surveillance [appui principal des constatations [15](#) et [16](#); appui secondaire de la constatation [13](#)].

En s'appuyant sur les changements apportés au leadership, au mandat et à la composition du CCPIS, CFM devrait renforcer la structure de gouvernance conformément au Cadre de sécurité mondial afin de garantir une hiérarchisation et une affectation efficaces des ressources de l'enveloppe du DdD au cours des années restantes de son mandat et d'assurer une meilleure surveillance des investissements dans les missions à haut risque et à risque critique.

4

Équipes de préparation aux missions [appui principal apporté par les constatations [8](#) et [12](#); appui secondaire apporté par la constatation [7](#)].

CFM, en consultation avec HCM et les missions, devrait élaborer une stratégie à long terme pour l'évolution du Programme de préparation aux missions, notamment en ce qui concerne la composition des équipes de préparation aux missions, la formation et l'affectation du personnel, afin d'assurer un alignement approprié sur les besoins des missions en matière de sûreté et de sécurité, les capacités existantes des équipes de préparation aux missions, en tenant compte des ressources disponibles et de l'application d'une optique ACS Plus. La stratégie devrait assurer un équilibre entre les priorités en matière de sécurité et les priorités opérationnelles afin de soutenir une coopération internationale inclusive et efficace tout en maintenant des normes de diligence appropriées.

¹³ Voir l'annexe XII pour obtenir une ventilation détaillée des éléments de preuve de l'évaluation à l'appui des recommandations.

Recommandations : Tourné vers l'avenir (au-delà de 2027)

Les recommandations 5 et 6 sont prospectives et visent à soutenir la planification et la conception de la prochaine itération des investissements et de la programmation en matière de la sécurité des missions ministérielles au-delà de la période du MC de 2016 sur le DdD (de 2017-2018 à 2026-2027).

5

Clarté des responsabilités et des obligations de rendre compte en matière de sûreté et de sécurité [appui principal apporté par la constatation [14](#) ; appui secondaire apporté par les constatations [13](#), [15](#) et [16](#)]

CFM, en consultation avec ACM, HCM, IFM, SCM, les secteurs géographiques et USS, devraient tirer parti des cadres pertinents existants pour élaborer une politique de sécurité ministérielle exhaustive qui précise les pouvoirs, les responsabilités et les obligations de rendre compte actualisées des unités organisationnelles, des responsables ministériels et des organes de gouvernance impliqués dans les investissements et la programmation en matière de sûreté et de sécurité dans les missions du Canada à l'étranger, y compris les obligations en matière d'acceptation des risques non atténués ou résiduels.

6

Étendue des responsabilités en matière de devoir de diligence d'AMC et stratégie relative aux ressources [appui primaire des constatations [1](#), [2](#) et [3](#) ; appui secondaire des constatations [11](#), [18](#) et [20](#)].

Éclairer la planification de la prochaine itération des investissements et de la programmation en matière de sécurité des missions du Ministère au-delà de la période du MC de 2016 sur le DdD (de 2017-2018 à 2026-2027) :

- CFM, en partenariat avec ACM, HCM, IFM, JFM, SCM et les secteurs géographiques, devrait définir, documenter et communiquer toute la portée des responsabilités ministérielles en matière de protection des personnes, des informations et des biens dans les missions à l'étranger, en tenant compte des besoins des divers groupes de parties prenantes tels les femmes, les personnes 2ELGBTQI+, les personnes handicapées, les personnes racisées et les peuples autochtones et des contextes de sécurité des missions.
- CFM, en partenariat avec ACM, HCM, IFM et SCM, devrait élaborer des stratégies relatives aux ressources afin de mettre en œuvre des solutions efficaces et durables visant à protéger les infrastructures, les informations et les personnes à l'étranger, sur la base d'une évaluation des lacunes dans la capacité d'AMC à assumer ses responsabilités et de la capacité des équipes ministérielles à mettre en œuvre des solutions.

Considérations pour Affaires mondiales Canada

Liens avec le Plan de mise en œuvre de la transformation [appui primaire des constatations [1](#), [2](#) et [3](#) ; appui secondaire des constatations [11](#) et [18](#)].

AMC s'est lancé dans un ambitieux Plan de mise en œuvre de la transformation pluriannuel afin de transformer ses opérations pour mieux remplir les mandats ministériels et relever les défis de l'avenir. Plusieurs piliers du plan de mise en œuvre de la transformation comprennent des mesures de suivi et des résultats ayant des implications pour les investissements d'AMC en matière de sûreté et de sécurité, en particulier en période de crise. Dans le cadre de cet exercice, le Ministère devrait identifier de manière proactive et claire comment les investissements du Ministère en matière de sûreté et de sécurité peuvent être pris en compte dans la mise en œuvre du plan de mise en œuvre de la transformation.

Responsabilités juridiques d'AMC en matière de devoir de diligence à l'égard des ERP et de prestataires de services [appui principal de la constatation [11](#); appui secondaire de la constatation [3](#)].

Les éléments probants de l'évaluation ont mis en évidence un manque de sensibilisation des parties prenantes aux responsabilités juridiques spécifiques en matière de DdD à l'égard des ERP et des contractants travaillant dans les missions à l'étranger, en particulier en temps de crise. Cela pourrait entraîner un écart entre les attentes des ERP et des contractants et la qualité réelle de la diligence accordée. AMC (tant à l'AC que dans les missions) gagnerait à clarifier ses responsabilités juridiques en matière de DdD, en particulier la norme de diligence appropriée, et à les communiquer de manière transparente à ces groupes de parties prenantes.

Collaboration pangouvernementale [appui principal des constatations [1](#), [2](#), [3](#) et [20](#)].

AMC s'appuie sur des partenaires fédéraux dans leur rôle de fournisseurs de services communs ou d'experts en la matière pour mener à bien ses initiatives en matière de sûreté et de sécurité, y compris celles qui sont financées par l'enveloppe du DdD. La portée de la collaboration interministérielle et des relations avec les partenaires fédéraux a fluctué au cours de la période de l'évaluation, ce qui a entraîné des lacunes dans les services et une hausse des pressions financières et sur les ressources humaines au sein du Ministère. L'examen de la nature, de la portée et des processus de la collaboration pangouvernementale, et l'harmonisation des priorités interministérielles permettraient d'améliorer la mise en œuvre d'initiatives plus durables en matière de sûreté et de sécurité.

Capacité du cadre professionnel de sécurité d'AMC [Soutien principal des constatations [8](#) et [18](#)]

AMC a fait des investissements pour professionnaliser les ressources en matière de sécurité à l'AC et dans les missions; cependant, des lacunes subsistaient dans la profondeur de l'expertise en matière de sécurité et la disponibilité de praticiens qualifiés pour répondre aux besoins du Ministère. L'évolution de la nature et de la complexité des menaces de sécurité dans l'ensemble du réseau des missions, en particulier celles liées à la cybersécurité, à l'espionnage et aux progrès de l'intelligence artificielle, continue d'exercer une pression sur les ressources en matière de sécurité du Ministère pour qu'elles suivent le rythme. Pour s'assurer qu'AMC maintient sa capacité à atténuer les menaces actuelles et futures, il devrait envisager des stratégies visant à renforcer la capacité de son cadre professionnel de sécurité (à la fois à l'AC et dans les missions), notamment en faisant appel à l'expertise en matière de sécurité des AMG et du secteur privé.

Annexes

Annexe I : Évaluation de la sécurité des missions et de la sécurité du personnel à l'étranger (2016)

Recommandations issues de l'évaluation de 2016 :

Recommandation #1 : Le Ministère devrait concevoir un cadre de sécurité mondial pour faire face aux risques de sécurité dans ses missions à l'étranger. Le cadre devrait être fondé sur des évaluations opportunes et pertinentes des menaces et des vulnérabilités, qui seraient ensuite analysées au regard d'un ensemble de normes de sécurité afin de déterminer les améliorations physiques et opérationnelles à apporter aux missions à l'étranger.

Recommandation #2 : Le Ministère devrait rationaliser sa structure de gouvernance pour la sécurité des missions et mieux définir les obligations de rendre compte, les rôles et les responsabilités des responsables ministériels.

Recommandation #3 : Le Ministère devrait poursuivre la professionnalisation du programme de sécurité et envisager d'étendre la couverture, les rôles et les responsabilités du GPS/SSPM.

Recommandation #4 : Le Ministère devrait adopter une culture de la sécurité à tous les niveaux et veiller à ce que les responsabilités en matière de sécurité soient partagées afin de permettre une exécution réussie des programmes dans les missions à l'étranger.

En 2016, AMC a mené une évaluation de la sécurité des missions et de la sécurité personnelle à l'étranger afin de fournir à la haute direction du Ministère une évaluation neutre et fondée sur des données probantes de la pertinence et du rendement des initiatives de sécurité des missions. **Un certain nombre de constatations importantes ont été tirées de l'évaluation :**

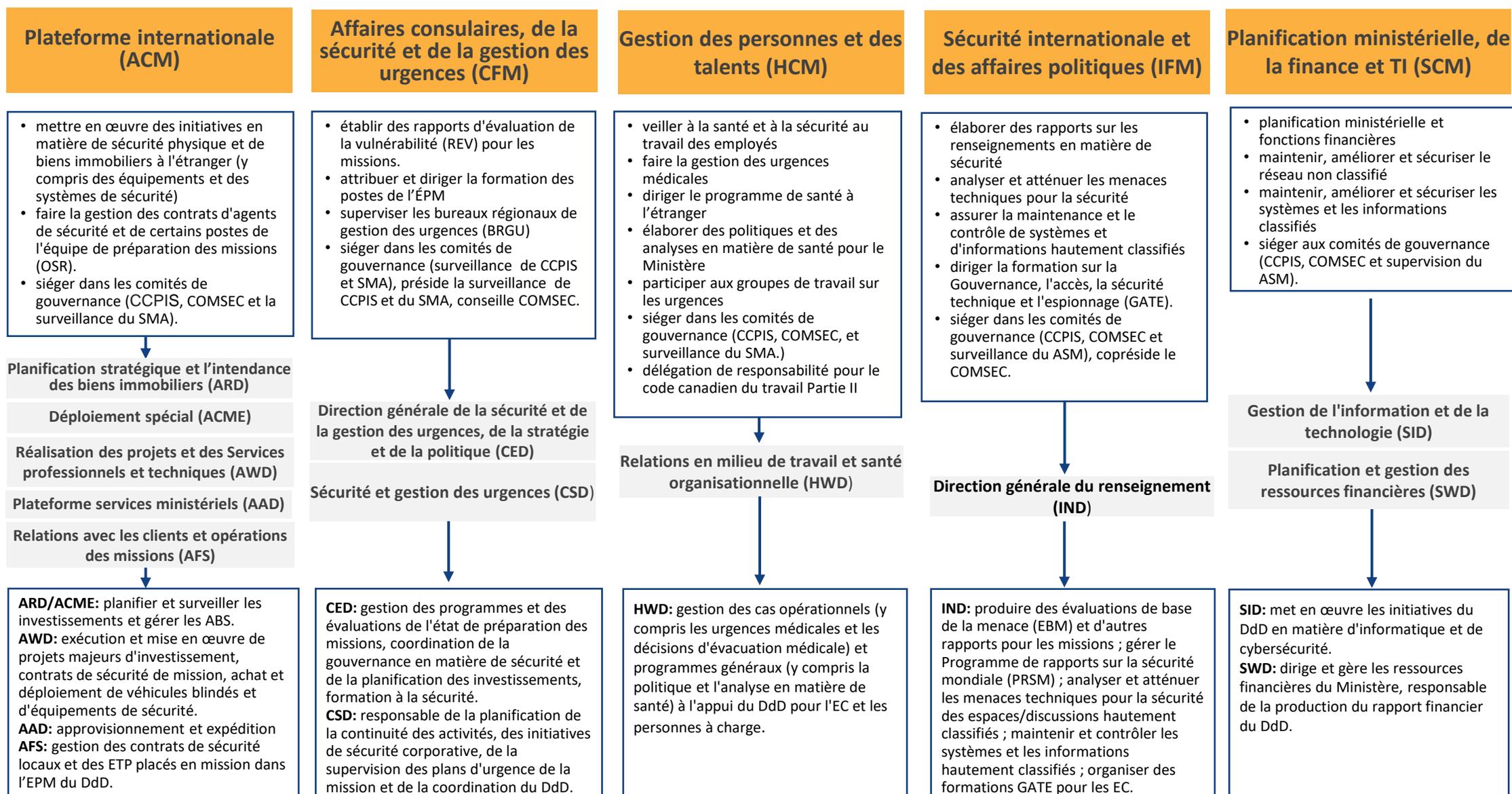
- ❖ La nature des menaces pesant sur les missions et le personnel canadiens à l'étranger a considérablement changé au fil des ans et a continué d'évoluer au cours de la période de l'évaluation. Ce contexte mondial changeant, combiné à l'évolution de la politique étrangère du Canada et à sa présence internationale croissante, a entraîné une augmentation des risques pour les missions.
- ❖ Les investissements du Canada dans la sécurité des missions ont été importants au cours des années précédant l'évaluation et, malgré certains retards, ont permis d'améliorer considérablement la sécurité des missions. Toutefois, les efforts du pays étaient modestes par rapport à ceux de certains de nos alliés et ne permettaient pas de répondre de manière exhaustive au large éventail de menaces auxquelles étaient confrontées les missions diplomatiques du Canada. L'élaboration et la mise en œuvre de normes de sécurité physique pour les missions à l'étranger ont été reconnues comme un élément central de l'évaluation des besoins en matière de sécurité liés à la présence du pays dans le monde et du respect des obligations en matière de devoir de diligence d'AMC.
- ❖ L'une des plus grandes menaces auxquelles sont confrontées les missions canadiennes à l'étranger est la complaisance du personnel à l'égard des mesures et des directives de sécurité. Une faible culture de la sécurité au sein d'AMC et une faible sensibilisation du personnel aux processus de sécurité ont réduit l'efficacité des investissements en matière de sécurité et accru les vulnérabilités du Ministère. Il y a eu un manque de consistance dans la formation, la sensibilisation et la diligence raisonnable du personnel en ce qui concerne les procédures et les protocoles de sécurité.
- ❖ Le gestionnaire du programme de sécurité (GPS) et les programmes des Services de sécurité de la police militaire (SSPM) ont été particulièrement efficaces pour renforcer les capacités et l'expertise en matière de sécurité dans les missions à l'étranger. Les missions dotées d'un GPS ou de SSPM avaient une culture de la sécurité plus forte, une plus grande capacité à cerner et à atténuer les menaces à la sécurité, et une plus grande capacité à répondre aux incidents et aux situations de sécurité.
- ❖ La structure de gouvernance de la sécurité des missions a évolué au cours des années couvertes par l'évaluation pour inclure un plus grand nombre de parties prenantes dans le processus de prise de décision. Si cette évolution a permis d'accroître le flux d'informations concernant la sécurité des missions, elle a également brouillé les rôles et les responsabilités, et réduit l'obligation de rendre compte en matière de sécurité des missions et de la sécurité personnelle à l'étranger. Il était nécessaire de rationaliser la structure de gouvernance de la sécurité des missions afin d'améliorer la prise de décision et d'établir des obligations de rendre compte claires.

Annexe II : Liste des instruments financiers de l'enveloppe du DdD

Titre	Montant*	Détails
Présentation au CT du Devoir de diligence, en 2017	1,18 G\$	En octobre 2017, le Conseil du Trésor (CT) a approuvé la présentation du Devoir de diligence d'AMC visant à accéder à la majeure partie du financement, y compris le financement des opérations et du contrat de services de gardes de sécurité à KABOUL, pour un total de 1,18 milliard de dollars sur 10 ans et 105 millions de dollars de financement continu.
Présentation au CT pour la relocalisation de la chancellerie de Colombo, en 2019	5,7 M\$	Avril 2019
Présentation au CT de Sécurité et opérations de la mission de KABOUL 2021-2024, en 2021 (sur la base du MC de 2020 sur la stratégie d'engagement renouvelée du Canada en Afghanistan)	66 M\$	Cette présentation au CT visait à obtenir l'approbation d'un contrat de services de gardes de sécurité et l'accès à un financement supplémentaire de 66 millions de dollars, non compris dans la somme de 1,87 milliard de dollars, pour le contrat et les frais d'exploitation de la mission pendant trois années supplémentaires.
Présentation au CT concernant les pouvoirs relatifs aux biens immobiliers pour les missions à l'étranger, en 2021	25 M\$	Cette présentation au CT visait à transférer 6 pouvoirs d'approbation de projet d'une présentation sur l'infrastructure de sécurité des missions approuvée par le CT en 2015 en vertu des pouvoirs d'évaluation de la capacité organisationnelle de gestion de projets d'AMC. La présentation visait également à obtenir le plein pouvoir de dépenser pour le projet de relocalisation de la chancellerie de Colombo et l'accès au financement connexe provenant de l'allocation du devoir de diligence dans le cadre financier afin d'achever la construction de la chancellerie.
Présentation au CT du Devoir de diligence, en 2021	440 M\$	Cette présentation au CT prévoyait pour AMC un financement supplémentaire de 440 millions de dollars sur 6 ans et un financement continu annuel de 8,4 millions de dollars pour mettre en œuvre l'essentiel du reste des activités liées au devoir de diligence au cours de la période de 2021-2022 à 2026-2027. Le financement a été demandé dans le cadre du Budget supplémentaire des dépenses, le reste devant être alloué dans le Budget principal des dépenses.

*En mars 2022, il reste un solde de 232 M\$ et 13,4 M\$ en cours dans le cadre budgétaire du crédit 5.

Annexe III : Principaux secteurs et directions générales impliqués dans la planification et la mise en œuvre du DdD



Annexe IV : Comités de gouvernance du DdD

Conseil consultatif sur la planification d'investissements en matière de sécurité (CCPIS)

- **Co-présidents:** Directeurs généraux de la stratégie et de la politique de sécurité et de gestion des urgences (CED) et Planification et gestion des ressources financières (SWD)
- **Secrétariat:** Politiques, gouvernance et partenariat (CEP)
- **10 Directeurs:** 2 de la Plateforme internationale (ACM) et un pour chacune des directions suivantes : Affaires consulaires, sécurité et gestion des urgences (CFM), Gestion des personnes et des talents (HCM), Sécurité internationale et affaires politiques (IFM), Planification ministérielle, finances et TI (SCM), Europe, Arctique, Moyen-Orient et Maghreb (EGM), Amériques (NGM), Asie Pacifique (OGM), et Afrique sub-Saharienne (WGM)

- Surveille l'évolution des initiatives du DdD, examine les pressions et les demandes de réaffectation au cours des exercices de planification et d'examen des budgets annuel et semestriel afin de formuler des recommandations au COMSEC et au comité de surveillance des SMA en fonction des seuils d'approbation (voir en bas, à droite);
- Intègre et hiérarchise les investissements dans les filières de financement du DdD et entre elles, et conseille le COMSEC sur les demandes de financement liées à la sécurité;
- Reçoit les conseils du dirigeant principal de la sécurité (DPS) et des experts en la matière;
- Coordonne l'examen de l'expertise en matière de sécurité (secteurs géographiques et fonctionnels) et leur apport dans le PIMS;
- Soumet les plans d'investissement en matière de sécurité et recommande au COMSEC des ajustements en cours d'année.

Comité de sécurité (COMSEC)

- **Co-présidents:** SMA de IFM et EGM
- **Secrétariat:** CEP
- **12 DG :** 2 de IFM et 1 de chaque Direction générale suivantes : Affaires publiques (LCM), HCM, OGM, ACM, SCM, Commerce international Investissement et innovation (BFM), Secteur des enjeux mondiaux et du développement (MFM), Politique stratégique (PFM), WGM, et EGM
- Conseillers spéciaux du CFM

Il ne s'agit pas exclusivement d'un comité de gouvernance du DdD.

- Examine, avale et entérine les pressions et les réaffectations du DdD recommandées et avalisées par le CCPIS jusqu'à son seuil préétabli (voir ci-dessous);
- Reçoit des conseils du DPS et des experts en la matière;
- Assure la surveillance, l'orientation stratégique et l'approbation des initiatives liées au PSM, au PIMS et au DdD, entre autres documents/stratégies ministériels, notamment la planification de la continuité des activités et le programme d'amélioration de la culture de la sécurité.

Comité de surveillance des sous-ministres adjoints (SMA)

- **Président :** SMA de CFM
- **Secrétariat:** CEP
- SMA principal du Secteur des personnes et de la plateforme internationale (DMPP) et 4 SMA de ACM, HCM, IFM, et SCM
- Conseillers spéciaux du CED et SWD

- Examine et entérine les pressions et réaffectations du DdD recommandées et approuvées par le CCPIS et le COMSEC en fonction de son seuil préétabli (voir ci-dessous);
- Examine et entérine le PIMS pluriannuel et le soumet à l'administrateur général (USS) pour approbation finale.

Mise en œuvre

Seuils d'approbation des pressions et des réaffectations

	Crédit 1		Crédit 5	
	En année	Pluriannuel/Continu	En année	Pluriannuel/Continu
< 500 k	Nouveau : CCPIS Réaffectations: Incidence sur les directions générales des DG	COMSEC	Nouveau : CCPIS Réaffectations: Incidence sur les directions générales des DG.	COMSEC
500 k - 2 M\$	CCPIS		CCPIS	
2 M\$ - 5 M\$				
5 M\$ - 10 M\$		COMSEC		
> 10 M\$		Comité de surveillance des sous-ministres adjoints (SMA) du DdD		

Annexe V : Matrice d'évaluation abrégée

Enjeu de l'évaluation	Question de l'évaluation	Sous-questions de l'évaluation	Éléments de preuve
Pertinence et réactivité	1.0. Dans quelle mesure l'enveloppe du DdD était-elle pertinente et réactive par rapport aux besoins et aux priorités des principales parties prenantes?	1.1 Dans quelle mesure l'enveloppe du DdD s'harmonisait-elle avec le mandat, les politiques et les priorités d'AMC?	Examen des documents Entrevues auprès des intervenants clés de l'AC Analyse environnementale Analyse financière
		1.2. Dans quelle mesure l'enveloppe du DdD et les initiatives qu'elle finance s'harmonisaient-elles avec les besoins en matière de sûreté et de sécurité des principales parties prenantes?	Examen des documents EIC de l'AC Sondage sur la mission Études de cas de la mission Analyse environnementale
		1.3 Dans quelle mesure l'enveloppe du DdD et les initiatives qu'elle finance ont-elles été réactives à l'évolution des besoins des principales parties prenantes?	Examen des documents EIC de l'AC Sondage sur la mission Études de cas de la mission Analyse financière
		1.4. Dans quelle mesure les initiatives financées par le DdD s'harmonisaient-elles avec les piliers initiaux de la présentation au Conseil du Trésor de 2017?	Examen des documents EIC de l'AC Sondage sur la mission Études de cas de la mission
Efficacité (résultats)	2.0. Quels progrès l'enveloppe du DdD a-t-elle accomplis pour atteindre ses objectifs et obtenir ses résultats à ce jour?	2.1 Quels résultats ont été obtenus jusqu'à présent grâce au financement du DdD (positifs, négatifs, voulus, non voulus)? <i>Remarque : 2.1 couvrirait également le point 2.3 de la conception de l'évaluation : « Dans quelle mesure l'enveloppe du DdD a-t-elle permis de réaliser des progrès initiaux vers l'objectif visé, conformément à la présentation au CT de 2017? »</i>	Examen des documents EIC de l'AC Sondage sur la mission Études de cas de la mission
		2.2 Dans quelle mesure les résultats du DdD ont-ils été perçus différemment par les différents groupes (p. ex., EC, ERP, femmes, enfants, personnes 2ELGBTQI+)? Pourquoi?	Examen des documents EIC de l'AC Sondage sur la mission Études de cas de la mission
		2.3 Quels sont les facteurs qui ont influé (positivement ou négativement) sur la progression vers les résultats (p. ex., la pandémie de COVID-19)?	Examen des documents EIC de l'AC Sondage sur la mission Études de cas de la mission

Annexe V : Matrice d'évaluation abrégée (suite)

Enjeu de l'évaluation	Question de l'évaluation	Sous-questions de l'évaluation	Éléments de preuve
Efficience	3.0. Dans quelle mesure les structures, les systèmes et les processus* de l'enveloppe du DdD lui permettent-ils ou entravent-ils l'accomplissement de son mandat?	<p>3.1 Dans quelle mesure les structures, les systèmes et les processus du DdD permettent-ils ou entravent-ils la mise en œuvre des programmes du DdD, y compris :</p> <ul style="list-style-type: none"> un financement et des programmes souples et réactifs en fonction de l'évolution des besoins? l'allocation du financement en temps opportun pour répondre aux besoins? <p><i>Remarque : 3.1 couvrirait également 3.2 de la conception de l'évaluation : « Dans quelle mesure les structures, les systèmes et les processus du DdD permettent-ils ou entravent-ils l'allocation en temps opportun des fonds pour répondre aux besoins? »</i></p>	<p>Examen des documents EIC de l'AC Sondage sur la mission Études de cas de la mission Analyse financière Analyse environnementale</p>
		<p>3.2 Dans quelle mesure les structures, les systèmes et les processus du DdD permettent-ils et/ou entravent-ils une priorisation précise du financement et des programmes?</p>	<p>Examen des documents EIC de l'AC Sondage sur la mission Études de cas de la mission Analyse financière Analyse environnementale</p>
		<p>3.3 Dans quelle mesure les structures, les systèmes et les processus du DdD permettent-ils et/ou entravent-ils ses capacités à définir, à suivre et à mesurer les résultats, et à en rendre compte?</p>	<p>Examen des documents EIC de l'AC Sondage sur la mission Études de cas de la mission</p>
Cohérence**	4.0. Dans quelle mesure l'enveloppe du DdD a-t-elle été mise en œuvre de manière cohérente?	<p>4.1. Dans quelle mesure y a-t-il eu coordination et coopération entre les unités ministérielles responsables de la mise en œuvre de l'enveloppe du DdD?</p>	<p>Examen des documents EIC de l'AC Sondage sur la mission Études de cas de la mission Analyse environnementale</p>
		<p>4.2. Comment la définition et l'objectif de l'enveloppe du DdD ont-ils été compris par les différents acteurs du DdD au sein du Ministère?</p>	<p>Examen des documents EIC de l'AC Études de cas de la mission Analyse environnementale</p>

*Exemples de structures, de systèmes et de processus incluent, mais ne sont pas limités : structures et processus de gouvernance du DdD, processus opérationnels du DdD (PIMS, pressions/réaffectations), systèmes et processus de GI/TI, structures organisationnelles (répartition des responsabilités)).

** Dans le contexte de l'évaluation, la cohérence comprend :

- Interactions, synergies, coordination, doublons/lacunes entre les différents piliers du DdD, les unités ministérielles qui en sont responsables et leurs priorités et objectifs de programmation.
- Compréhension(s) de la définition et de l'objectif de l'enveloppe du DdD parmi les différents acteurs du DdD au sein du Ministère.

Annexe VI : Méthodologie de l'évaluation du DdD

Méthodes mixtes (MM) avec intention

Les MM ont été appliquées à la fois **en parallèle et de manière séquentielle** tout au long de l'étape de la collecte des données de l'évaluation.

- ❑ **Les MM parallèles** ont consisté à mener 2 ou plusieurs méthodes en même temps. Chaque méthode était complémentaire de l'autre, permettant à l'équipe d'évaluation de trianguler les données de sources et de méthodes multiples en temps réel. Cela a ajouté une valeur explicative, renforcé la validité des données et étoffé l'analyse des données lors de l'élaboration des constatations, des conclusions et des recommandations.
- ❑ **Les MM séquentielles** ont été employées de manière stratégique, une méthode suivant l'autre avec intention. Bien que cela soutienne également la triangulation et la complémentarité des données, l'objectif était que les méthodes précédentes contribuent à l'élaboration des méthodes subséquentes. Les méthodes subséquentes ont également permis d'expliquer les données déjà analysées et de confirmer leur validité.

Le processus de collecte et d'analyse des données de l'évaluation a fait appel à des méthodes mixtes parallèles et séquentielles (voir l'encadré) selon les 5 étapes décrites ci-dessous :

Étape 1 (de janvier 2023 à mars 2023) : Examen des documents, analyse financière, analyse environnementale et conception d'études de cas

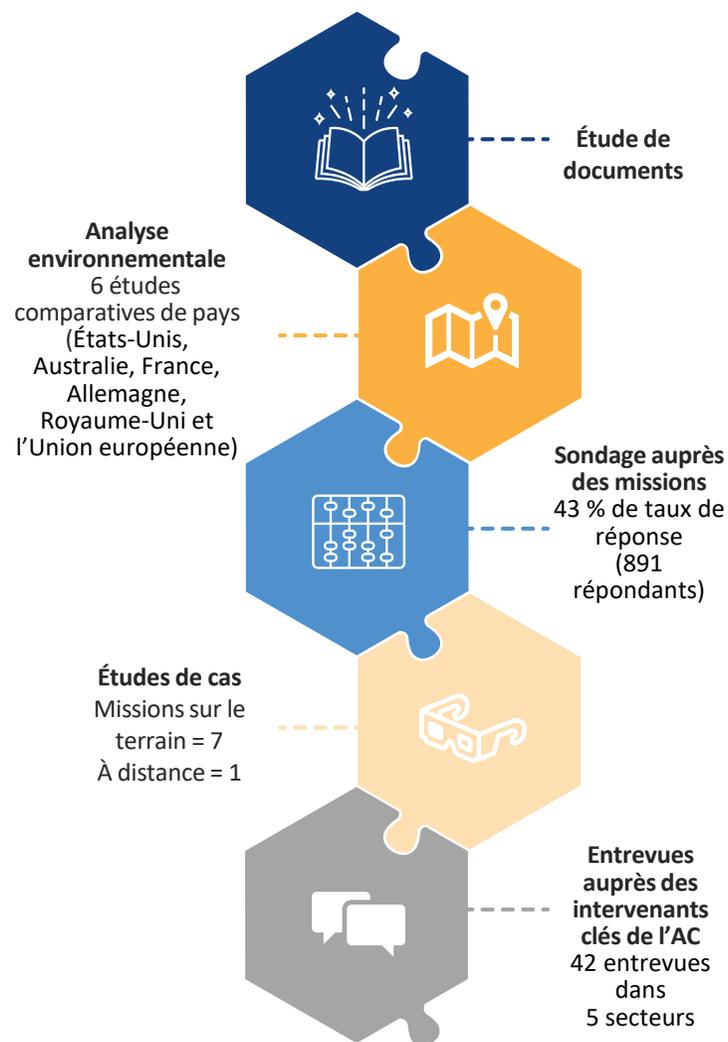
L'étape 1 de l'évaluation était axée sur la recherche documentaire. L'équipe de l'évaluation a effectué une analyse financière et examiné les principaux documents de l'enveloppe du DdD (y compris les rapports annuels au Conseil du Trésor et les cadres fondamentaux du DdD, les outils de planification et de suivi). Cela a permis à l'équipe d'obtenir des données secondaires initiales par rapport aux 4 questions de l'évaluation, ainsi que des connaissances contextuelles sur la conception, le budget, la structure de gouvernance, le processus opérationnel et les résultats de l'enveloppe du DdD. Ces premières recherches documentaires ont permis d'élaborer le sondage en ligne auprès des missions et la première ébauche de la conception des études de cas, y compris le plan d'échantillonnage et la sélection des cas (missions). Au total, 8 missions ont été sélectionnées pour des études de cas (7 missions sur le terrain et 1 à distance). L'étude documentaire a également éclairé la conception de l'analyse environnementale des partenaires du Canada en matière de sécurité et de leurs politiques, de leurs approches et de leurs programmes de DdD similaires.

Étape 2 (d'avril 2023 à juin 2023) : Études de cas et lancement du sondage auprès des missions

L'étape 2 était axée sur la réalisation d'études de cas de missions sur le terrain et sur le lancement du sondage auprès des missions. Les 7 études de cas sur le terrain ont comporté un examen complémentaire des documents (propre à chaque cas), des entrevues auprès des intervenants clés (EIC) avec les décideurs/exécutants du DdD (et dans certains cas, des bénéficiaires), des groupes de discussion avec les bénéficiaires du DdD (les EC, leurs personnes à charge et les ERP) ainsi qu'une observation directe. Les groupes de discussion ont permis aux participants d'étudier et de discuter des enjeux clés liés au DdD, l'équipe d'évaluation jouant le rôle de facilitateur pour orienter la discussion. Les EIC et les groupes de discussion pour les études de cas des missions sur le terrain ont eu lieu en personne, dans la mesure du possible. Lorsque les circonstances ne le permettaient pas, ils ont été réalisés à distance. La collecte de données pour l'étude de cas de KABOUL a été effectuée à distance, en utilisant la technologie disponible, et ne comportait pas de groupes de discussion ou d'observation directe. La valeur ajoutée des études de cas effectuées sur le terrain des missions réside dans la capacité de l'équipe de l'évaluation à se situer dans les missions canadiennes en temps réel, où des observations directes sur le DdD ont été vécues et enregistrées. Ces occasions ont permis à l'équipe d'approfondir la complexité des opérations dans divers environnements de sécurité mondiale dynamiques et ont généré une meilleure compréhension de l'exécution de l'enveloppe du DdD et des difficultés qui ont surgi dans des contextes particuliers et sur des thèmes/enjeux précis. La sélection des missions pour la collecte de données en personne s'est faite sur la base d'une méthodologie structurée avec pour objectif principal l'apprentissage. Cependant, la faisabilité (p. ex., la sécurité, la COVID-19, la logistique) a également été prise en compte dans la sélection finale des cas. En mai 2023, le sondage auprès des missions a été lancé pour 2 groupes de parties prenantes du DdD dans les missions (décideurs/metteurs en œuvre et personnel des missions [EC/ERP]) afin de recueillir des données quantitatives par rapport aux 4 questions de l'évaluation à partir des perspectives uniques des personnes qui sont sur le terrain.

Annexe VI : Méthodologie de l'évaluation du DdD (suite)

Méthodes de collecte des données de l'évaluation du DdD



Étape 3 (de juin 2023 à septembre 2023) : Entrevues auprès des intervenants clés de l'AC et analyse des données du sondage auprès des missions

S'appuyant sur les étapes 1 et 2, l'équipe de l'évaluation a conçu, au cours de l'étape 3, des guides pour les entrevues semi-structurées auprès des intervenants clés (EIC) et a mené 42 EIC approfondies avec des représentants des 5 secteurs de l'AC impliqués dans la planification et la mise en œuvre du DdD, et la production de rapports sur le DdD. Les entretiens ont été réalisés à distance et en personne. Une sélection des entrevues a été menée à un niveau classifié, en suivant les protocoles ministériels appropriés pour maintenir la sécurité de l'information. Parallèlement, l'équipe a également effectué une analyse initiale des données tirées du sondage auprès des missions, qu'elle a pu exploiter tout au long du processus d'EIC à l'AC.

Étape 4 (de septembre 2023 à décembre 2023) : Analyse des données et constatations préliminaires

L'étape 4 était axée sur l'analyse des données, le scénarimage et l'élaboration des constatations préliminaires. Les techniques d'analyse des données comprenaient des méthodes qualitatives et quantitatives telles que l'analyse de contenu, le codage thématique, les statistiques descriptives et l'analyse comparative. L'équipe a utilisé des outils d'analyse de données tels que Microsoft Excel et NVivo. Les données qualitatives non classifiées ont été codées à l'aide du logiciel NVivo afin de trouver les thèmes récurrents et leurs relations, tandis que les données quantitatives ont été analysées à l'aide de statistiques descriptives dans Excel. Tout au long de la collecte et de l'analyse des données, l'équipe de l'évaluation a eu recours à différents types de triangulation, tels que la triangulation des données, la triangulation méthodologique et la triangulation des enquêteurs. Après l'analyse initiale des données, les membres de l'équipe de l'évaluation ont participé à une série de séances de scénarimage au cours desquelles ils ont discuté des données probantes et les ont analysées en détail afin de garantir davantage la validité et la fiabilité des constatations préliminaires issues de l'évaluation. Parallèlement, l'équipe a réalisé deux études de cas finales (1 en personne sur le terrain de la mission; 1 à distance).

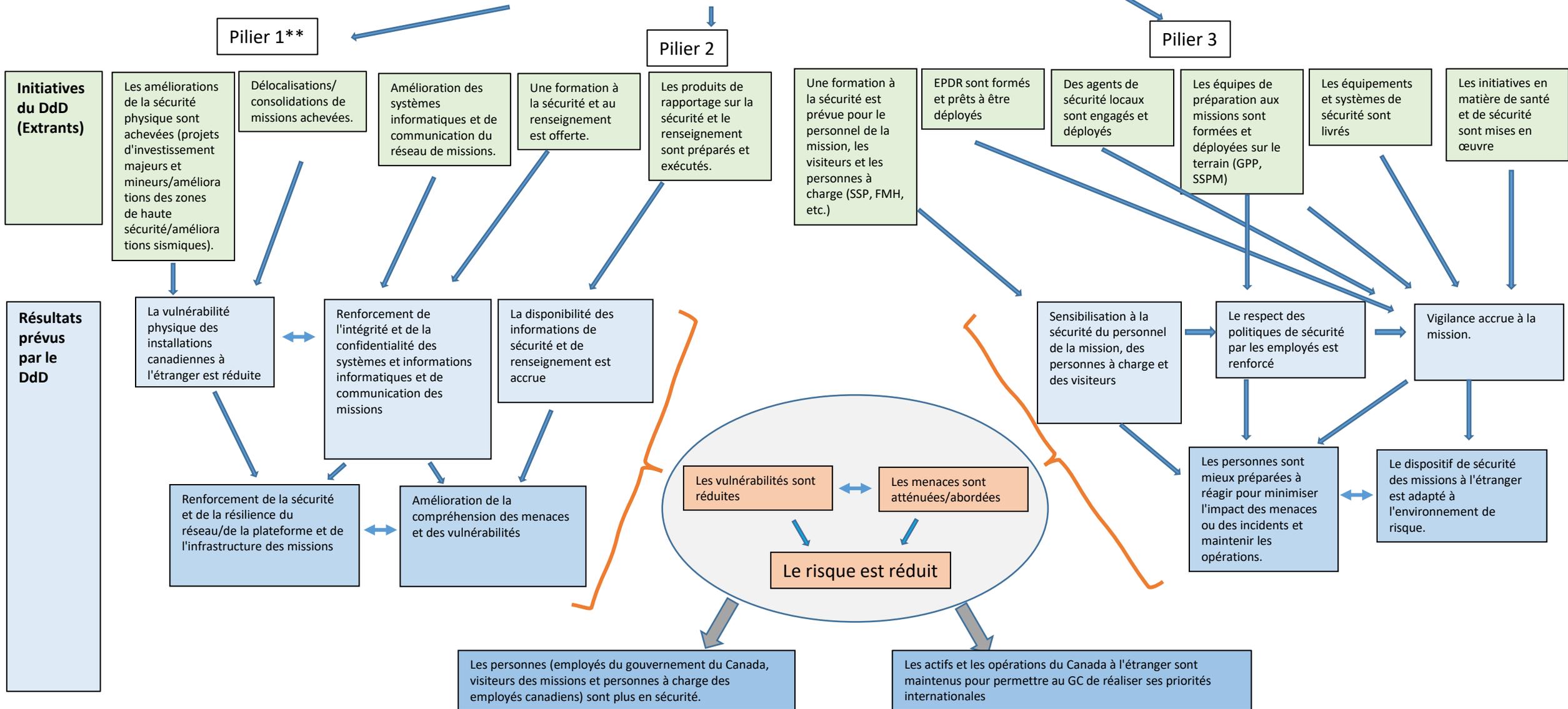
Étape 5 (de janvier 2024 à avril 2024) : Participation des parties prenantes et rédaction de rapports

Au cours de l'étape 5, l'équipe de l'évaluation a eu des discussions avec des représentants des 8 missions d'études de cas, les 5 points focaux des 5 bureaux de première responsabilité (BPR) de l'évaluation ainsi que des représentants du Comité de surveillance des SMA du DdD afin de valider les constatations préliminaires et déterminer les divergences factuelles et les lacunes dans les données. L'équipe de l'évaluation a ensuite mis à jour les constatations préliminaires, achevé l'analyse des données supplémentaires et rédigé le rapport sur l'évaluation du DdD pour approbation par le Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation (CMRE) en mai 2024.

Annexe VII : Théorie du changement de l'enveloppe DdD*

Intrants : *Financement de l'enveloppe du DdD, Ressources humaines*

Facteurs clés internes : *Politiques, cadres, processus, systèmes, structures, division des réactivités, etc. liés au DdD*



*Les TC ont été informés par le Cadre de mesure de rendement de sécurité (CMRS) dans le PIMS, l'annexe A du PSM (modèle logique), la matrice de mise en œuvre du PSM.

** Note pour le Pilier 4 Protéger notre peuple à Kaboul : À la suite de l'évacuation de la mission canadienne en Afghanistan en août 2021, les initiatives du pilier 4 ont été suspendues. Avant l'évacuation, les investissements à Kaboul liés au DdD ont été pris en compte dans la chaîne des résultats.

Annexe VIII : Le DdD en temps de crise : Les leçons de KABOUL

L'enveloppe du DdD a fourni les ressources importantes nécessaires au maintien de la présence diplomatique du Canada en Afghanistan jusqu'à la suspension des opérations de la mission en août 2021. La mission KABOUL a été à la fois la plus coûteuse et l'une des plus dangereuses du réseau d'AMC. La direction de la mission a dû faire face à des risques de sécurité complexes et à multiples facettes qui nécessitaient une autosuffisance en matière de sécurité et de gestion des urgences dans un environnement de conflit de plus en plus hostile. Les risques ont été exacerbés par la pandémie de COVID-19 et le retrait des forces alliées. Les dépenses au titre du pilier 4 entre 2017 et 2022 s'élèvent à 84 millions de dollars.

Résumé des leçons apprises

La qualité et la continuité des **services de gardes de sécurité** sont primordiales dans les endroits à haut risque. L'expérience de KABOUL a mis en évidence l'importance de se concentrer sur la meilleure valeur plutôt que sur le coût le plus bas du contrat et d'accorder une attention particulière à la définition des exigences du contrat afin de garantir un service de qualité assorti de garanties adéquates pour atténuer les risques. Parmi les éléments à prendre en compte, citons : la sélection des services de garde contractuels; le soutien psychologique et les autres formes de soutien (p. ex., le logement, le transport); l'investissement dans le maintien et la pratique des compétences; la gestion des permis, des visas et des licences; les plans d'évacuation et les coûts connexes; la rémunération des gardes. Le changement de prestataire de services au plus fort du conflit armé a alourdi la charge de travail administratif, engendré de l'incertitude et entraîné une baisse de la rémunération des gardes au moment où les menaces étaient les plus fortes.

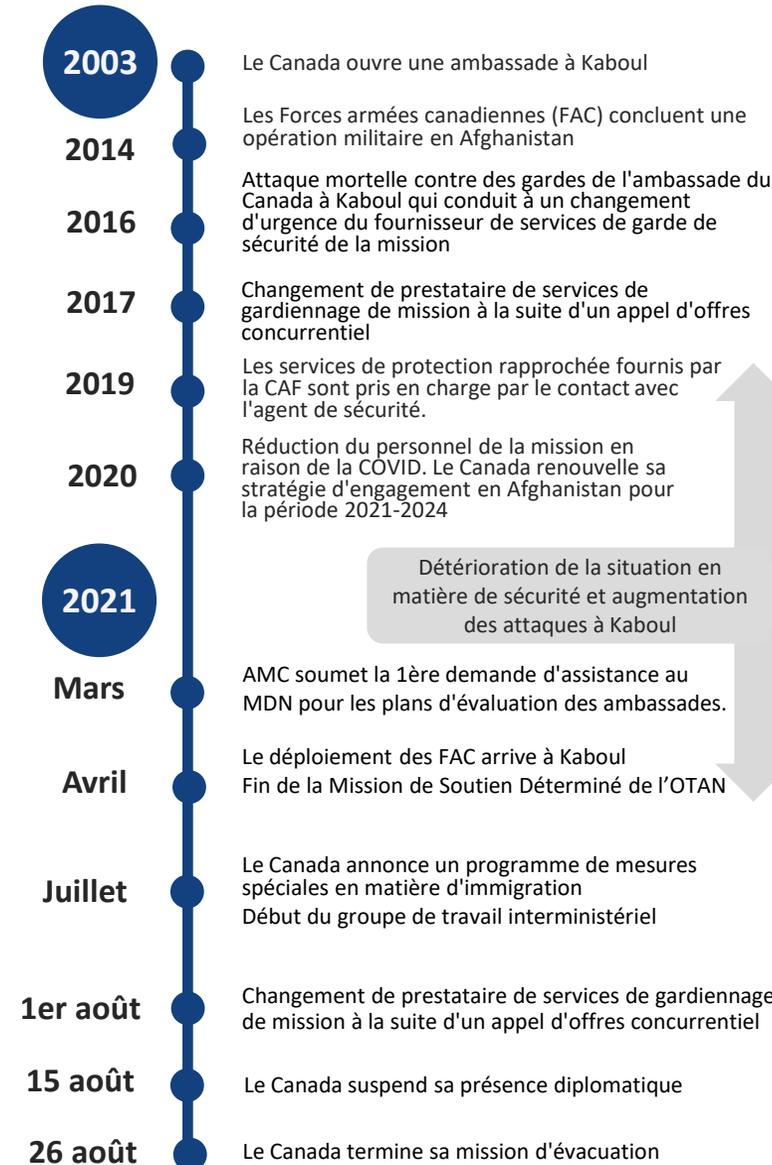
Les investissements dans les **infrastructures de sécurité** fortifiées (en particulier les bunkers, l'amélioration des quartiers d'habitation, la sécurité du périmètre) ont réduit la vulnérabilité physique de la mission à Kaboul. Toutefois, les capacités accrues des groupes d'insurgés, notamment les attaques à la roquette, ont nécessité des investissements continus et opportuns ainsi qu'une expertise spécialisée en matière d'exécution.

Les opérations diplomatiques dans une zone de conflit dépendent de **véhicules blindés, d'équipements spécialisés et d'équipements de protection individuelle** en quantité suffisante, en bon état de fonctionnement et durables. Les processus d'approvisionnement ont nécessité une plus grande souplesse que ce qui existait en raison d'un contexte opérationnel difficile, avec une offre limitée des fournisseurs, des enjeux de qualité avec les fournisseurs disponibles et des pressions extrêmes pour une livraison dans les délais. Les retards dans l'accès à l'équipement requis et le mauvais ajustement de certains équipements de protection individuelle, en particulier pour les femmes, ont mis le personnel en danger.

Le renseignement sur le terrain pour soutenir les opérations de la mission dans un contexte en évolution rapide était insuffisant dans le cas des ressources contractuelles à KABOUL en raison de leur capacité limitée à assurer la liaison avec les alliés et à accéder aux principales sources de renseignements. L'introduction de capacités de renseignement du gouvernement canadien sur le terrain grâce aux ressources d'AMC et des Forces armées canadiennes au cours de la dernière année des opérations de la mission a considérablement amélioré la prise de décision stratégique et d'urgence.

Le soutien TI à la mission, grâce à des ressources qualifiées et à la présence de professionnels en TI continue sur le terrain par l'intermédiaire d'une affectation temporaire, a assuré l'accès de la mission à des communications classifiées.

Chronologie des événements



Annexe VIII : Pilier 4 – Le DdD en temps de crise : les leçons de KABOUL (suite)

L'engagement des **CDM** à l'égard de la sécurité, le soutien apporté à l'équipe et au personnel chargés de la préparation des missions, la connaissance du paysage de la sécurité d'AMC et les options de montée en puissance ont joué un rôle essentiel dans la poursuite de la mission.

La participation réussie des Forces armées canadiennes (FAC) et la collaboration fructueuse avec celles-ci ont permis de soutenir la planification et l'exécution de l'évacuation de la mission, et ont fourni d'importantes capacités en matière de renseignement et de soins médicaux à un moment crucial. Des considérations relatives à une participation et à une présence plus actives des FAC à l'appui de la sécurité diplomatique dans les zones de conflit ont été soulevées par le personnel interrogé.

La taille, la composition et les capacités de **l'équipe de préparation des missions** n'étaient pas adaptées au climat de menace qui sévissait à KABOUL. La nature 24/7 du travail de sécurité, son volume, l'installation du complexe et la coordination avec l'AC et les alliés ont entraîné une lourde charge de travail — sans soutien administratif dédié — pour l'équipe de préparation. De nombreuses ressources de l'équipe occupaient pour la première fois des postes dans le domaine de la sécurité, alors que les opérations menées dans des zones complexes et militarisées auraient grandement bénéficié du déploiement de cadres les plus expérimentés, dotés d'antécédents en évaluation des risques, de capacités de coordination avec les forces de défense et d'une aptitude à établir le contact et à communiquer efficacement avec le personnel. L'optimisation du rôle de la police militaire pour tenir compte du rôle des services de sécurité contractuels et de la nécessité d'une capacité de défense de la mission interne avec une expérience du combat ont été citées par les personnes interrogées comme des éléments à prendre en considération.

La mission, avec le soutien de l'AC, a établi et révisé **des procédures et des plans** détaillés pour permettre le déroulement de la mission et la gestion des situations d'urgence. Il est possible d'améliorer la clarté et la mise à l'épreuve des procédures opérationnelles standards dans les contextes à haut risque, y compris la préparation aux scénarios les plus défavorables.

La préparation du personnel au déploiement et sa sensibilisation aux risques en matière de sécurité ont été réalisées grâce à des recherches personnelles et à la FMH, et ont été renforcées par une formation et des exercices rigoureux et approfondis au sein de la mission.

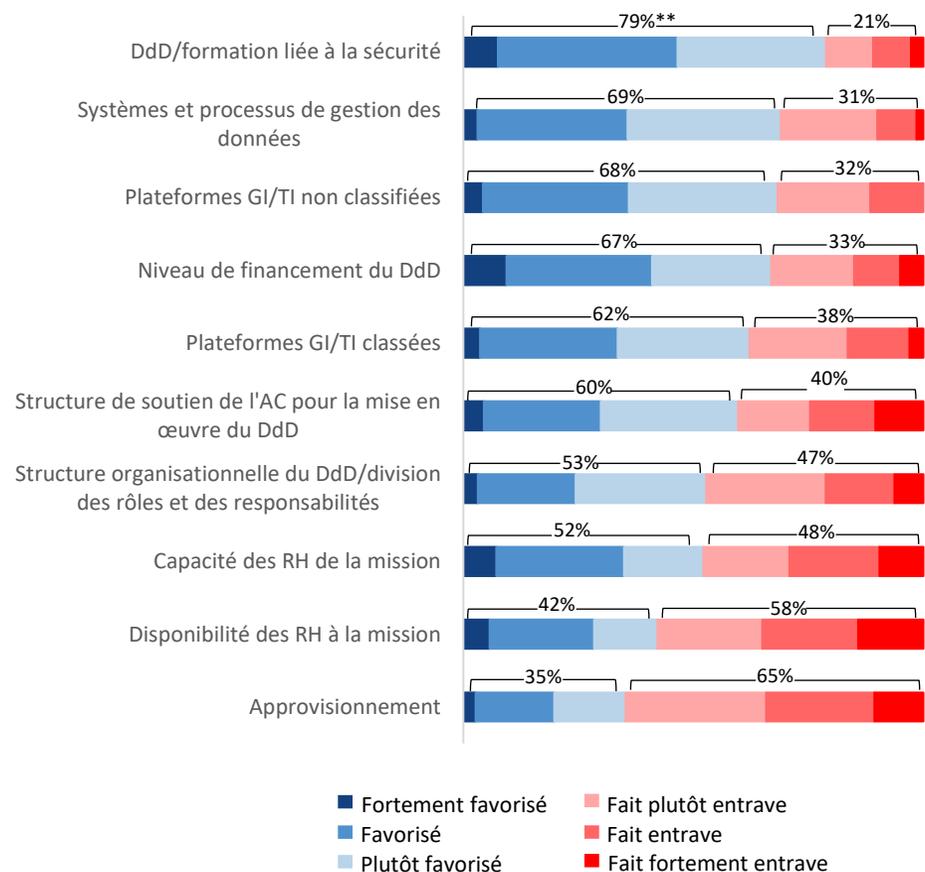
L'expérience de KABOUL a révélé que le soutien apporté au personnel d'AMC tout au long du continuum déploiement-réintégration présentait des lacunes notables. Parmi **les lacunes avant le déploiement qui ont été relevées**, citons le besoin d'évaluations psychologiques, médicales et d'aptitude, la formation à la gestion du stress et à la résolution des conflits dans le contexte de la vie sur le terrain. **Le soutien pendant le déploiement** (comme les voyages de repos et de détente, les visites du programme d'aide aux employés) a été largement réduit pendant la pandémie de COVID-19, tandis que le soutien médical était inadéquat par rapport aux menaces sanitaires et au contexte de la mission. En raison de ces contraintes, les membres du personnel ont subi des effets négatifs importants sur leur santé physique, leur santé mentale et leur bien-être, dont on ne s'est pas occupé après le déploiement. Les ERP et les gardes sous contrat ont également subi des effets négatifs importants. L'expérience du personnel à KABOUL a permis de mettre en évidence l'importance d'instituer un soutien ciblé à **la réintégration et de reconnaître** les efforts fournis par le personnel qui a vécu et travaillé dans des conditions extrêmes.

DdD pour les ERP et les contractants à KABOUL

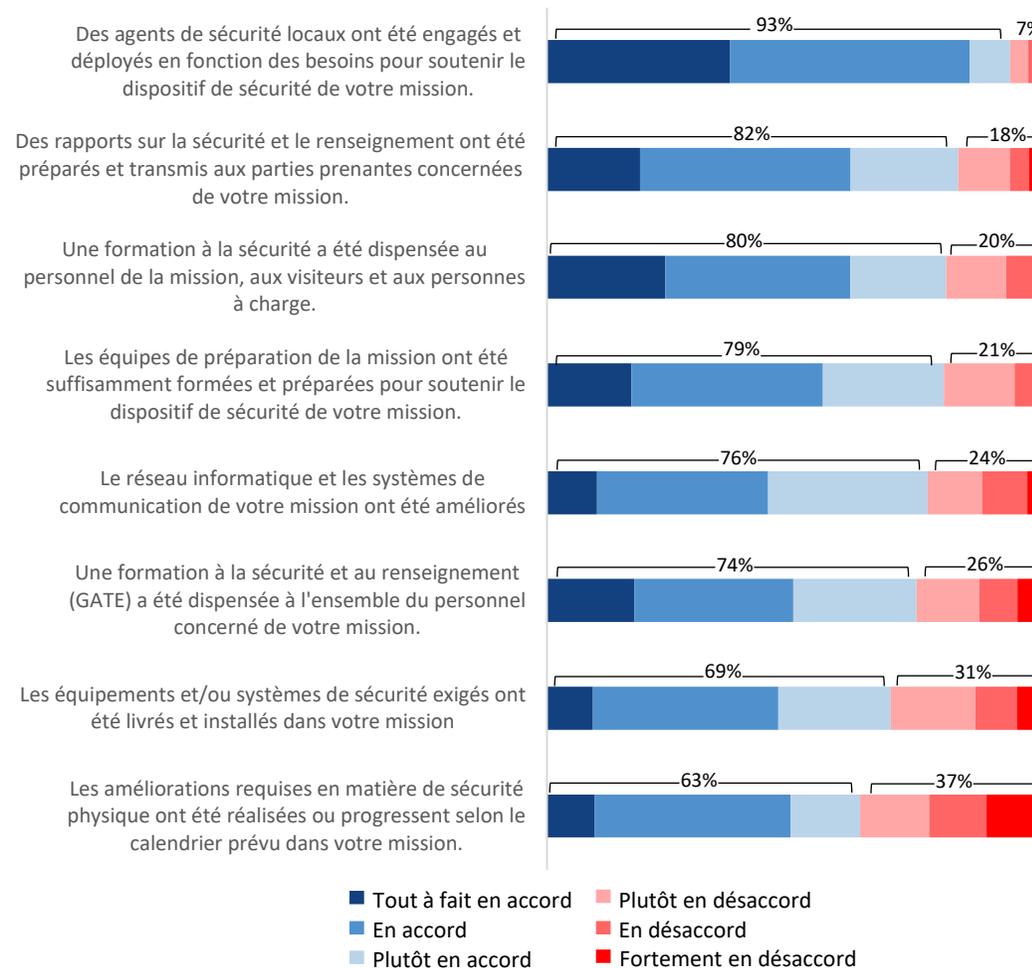
L'expérience de KABOUL a soulevé la question de la responsabilité du devoir de diligence du gouvernement du Canada à l'égard du personnel recruté localement et des ressources sous contrat, compte tenu de leur niveau d'exposition aux menaces et des conditions de vie sur le terrain (p. ex., couverture médicale et exigences en matière de vaccination, accès à des services de soutien psychologique, conditions de vie, soutien en cas d'évacuation). Le Canada a évacué les employés recrutés localement et leurs familles.

Annexe IX : Analyse des auprès des missions - Mise en œuvre des initiatives du DdD

Graphique 1 : Facteurs internes qui ont entravé ou favorisé la mise en œuvre des initiatives en matière de sûreté et de sécurité selon les décideurs et les responsables de la mise en œuvre du DdD*



Graphique 2 : Niveau d'accord des décideurs et des exécutants du DdD avec la mise en œuvre des initiatives du DdD ***



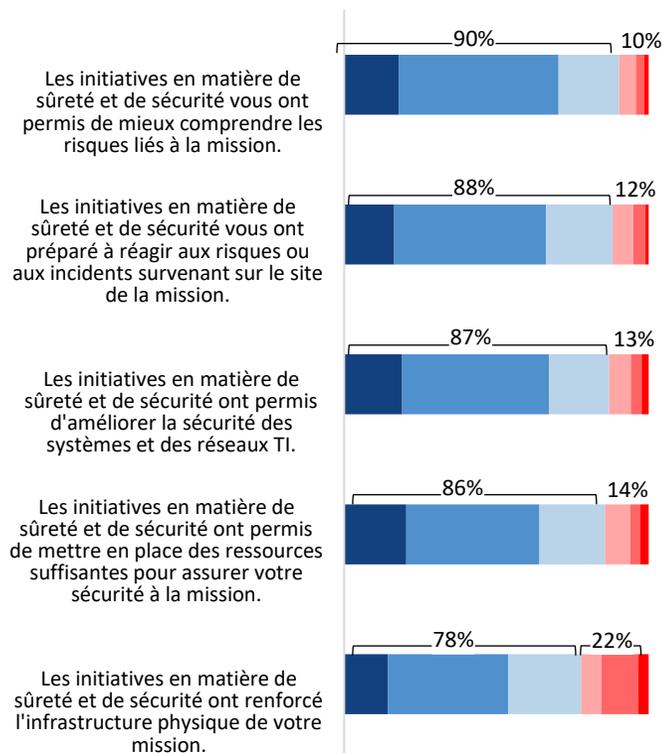
*Seuls les décideurs et les responsables de la mise en œuvre ont été interrogés sur les questions correspondant aux graphiques 1 et 2.

**Les pourcentages affichés représentent les résultats agrégés du sondage dans les 6 catégories (« Plutôt favorisé/D'accord » et « Fait plutôt entrave/ En désaccord »).

***Les initiatives qui n'étaient pas courantes dans l'ensemble du réseau des missions, notamment les équipes permanentes de déploiement rapide (EPDR) et les projets de relocalisation/regroupement, ne sont pas prises en compte.

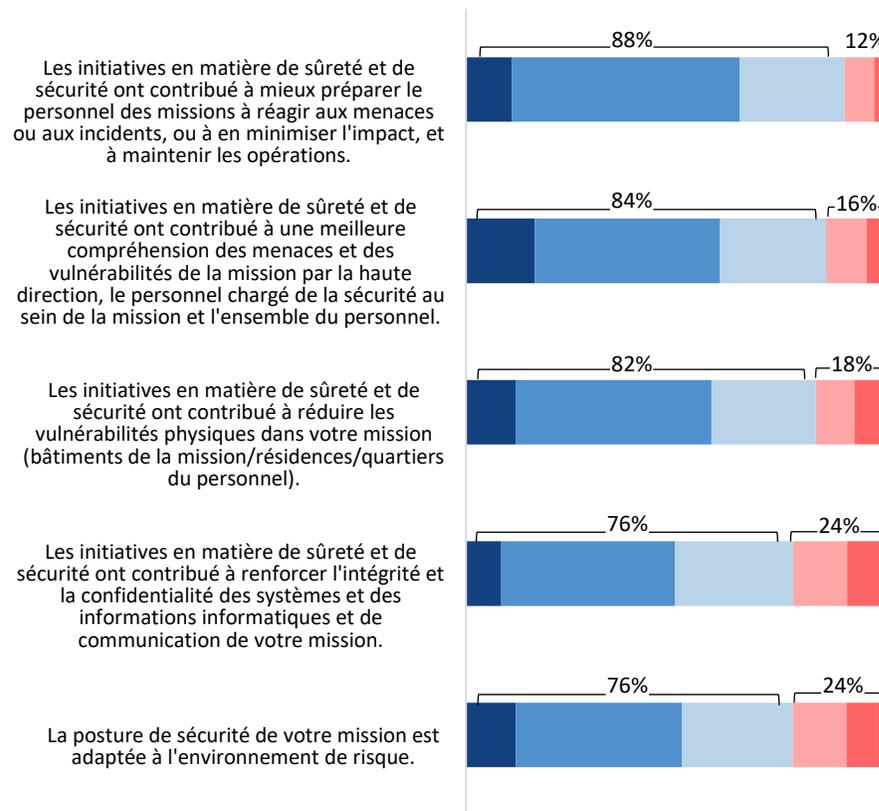
Annexe IX : Analyse du sondage - Réalisation des résultats du DdD

Graphique 3 : Niveau d'accord des bénéficiaires du DdD avec la réalisation des résultats du DdD



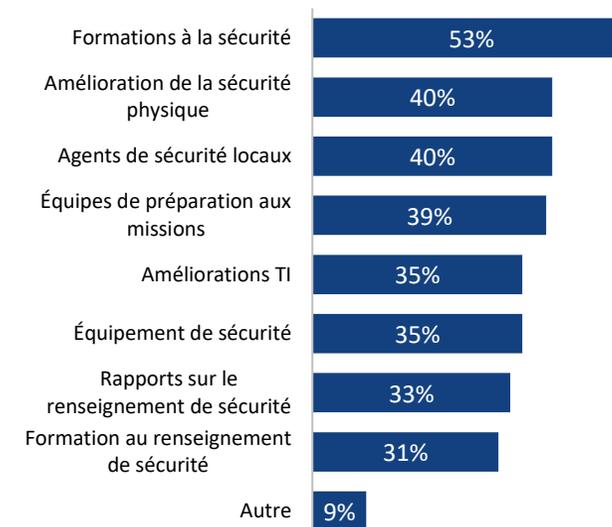
■ Tout à fait en accord ■ Plutôt en désaccord
■ En accord ■ En désaccord
■ Plutôt en accord ■ Fortement en désaccord

Graphique 4 : Niveau d'accord des décideurs et des exécutants du DdD avec la réalisation des résultats du DdD



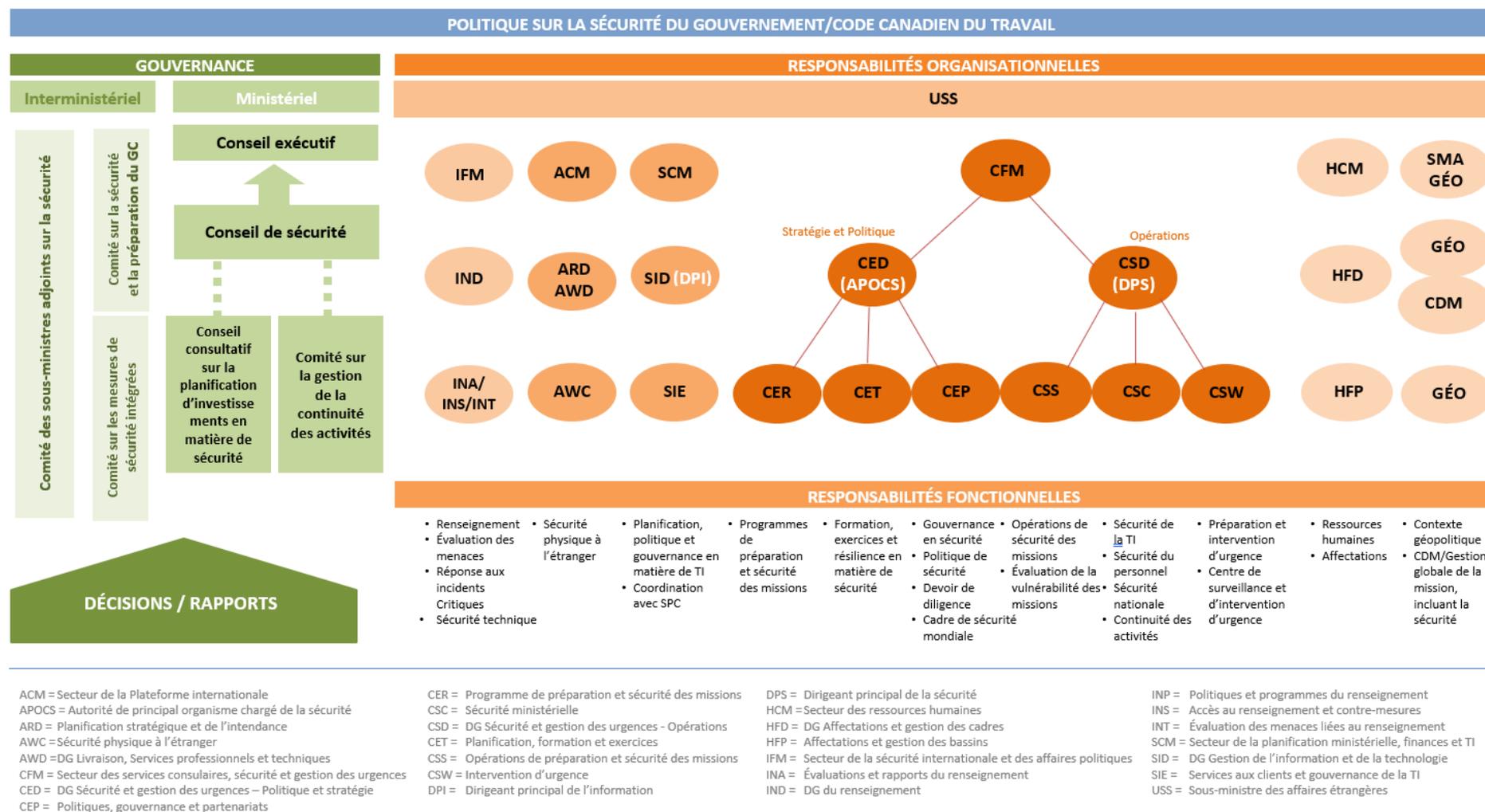
■ Tout à fait en accord ■ Plutôt en désaccord
■ En accord ■ En désaccord
■ Plutôt en accord ■ Fortement en désaccord

Graphique 5 : Les initiatives de sûreté et de sécurité les plus efficaces en termes d'atténuation des risques dans les missions, selon les décideurs et les exécutants du DdD



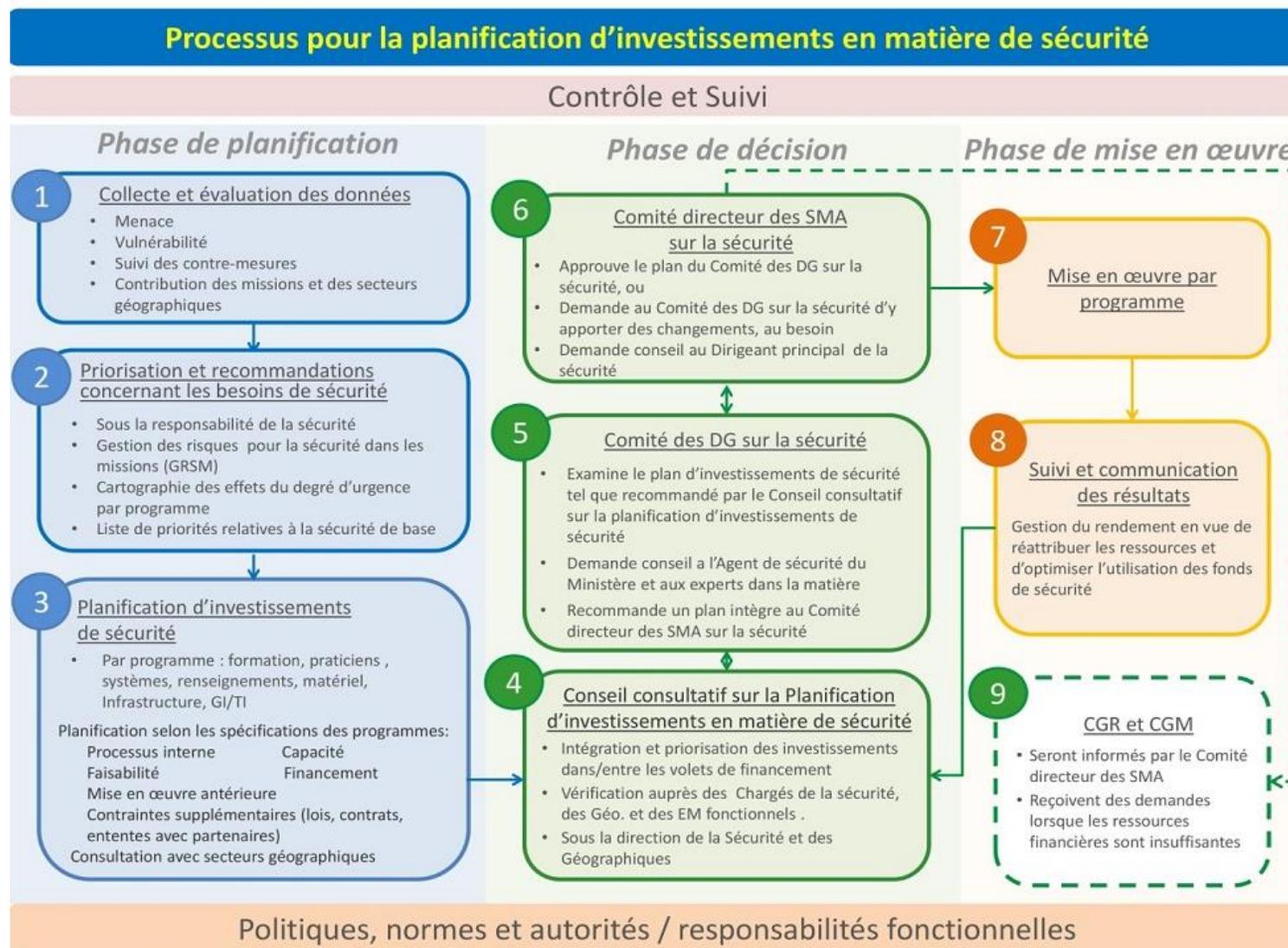
Annexe X : Cadre de la gestion et de la gouvernance de la sécurité (CGGS)

Dans le cadre du CSM, le **Cadre de la gestion et de la gouvernance de la sécurité (CGGS)** a été conçu pour fournir un aperçu de haut niveau de la structure, des responsabilités, des obligations de rendre compte et de la gouvernance du Ministère en matière de sécurité au Canada et dans les missions à l'étranger. Le CGGS comprenait l'enveloppe du DdD, mais ne s'y limitait pas, car il couvrait l'ensemble de la sécurité ministérielle, y compris la sécurité intérieure (source : PSM 2019-2020, annexe B).



Annexe XI : Processus du Plan d'investissement ministériel en matière de sécurité (PIMS)

Le processus du PIMS a été conçu pour intégrer la planification des investissements en matière de sécurité dans l'ensemble du Ministère et a servi à éclairer les plans d'investissement propres aux programmes. Le processus comprenait 3 phases et une série de démarches dans le but d'allouer des ressources par le biais d'une approche de priorisation basée sur les risques et en tenant compte des considérations propres aux programmes. (Source : PSM 2019-2020)



Annexe XII : Éléments de preuve, des constatations aux recommandations

Recommandation	Appui primaire	Appui secondaire
<p>Recommandation 1 : Évaluation et atténuation des risques liés à la sécurité</p> <p>CFM, en partenariat avec ACM, HCM, IFM, SCM, et en consultation avec les missions, devrait améliorer les modèles, les méthodologies, les processus, les systèmes et les outils d'évaluation des risques afin de saisir et d'évaluer efficacement la complexité croissante des menaces et des vulnérabilités rencontrées dans le réseau des missions et au sein de divers groupes (tels les femmes, les personnes 2ELGBTQI+, les personnes handicapées, les personnes racisées et les peuples autochtones), de les traduire en mesures d'atténuation bien ciblées et hiérarchisées, et de déterminer l'incidence potentielle des risques résiduels.</p>	<p>Constatation 15 : La priorisation du financement et des programmes du DdD a été limitée par la complexité de l'enveloppe, le nombre et la diversité des parties prenantes, les priorités concurrentes et le recours à des systèmes, à des processus et à des outils obsolètes.</p>	<p>Constatation 3 : Malgré l'harmonisation générale de l'enveloppe avec les besoins, d'autres priorités importantes en matière de sûreté et de sécurité ont été directement déterminées par les principales parties prenantes et dans les cadres de gestion des risques ministériels, qui ne faisaient pas partie de la conception initiale de l'enveloppe du DdD, notamment dans le domaine de la santé, de la sécurité et du bien-être.</p> <p>Constatation 6 : Les investissements du DdD ont permis aux décideurs de mieux comprendre les menaces et les vulnérabilités dans les missions grâce à la disponibilité et à la diversité accrues des informations de sécurité et de renseignement et à de nouvelles capacités d'analyse des menaces.</p> <p>Constatation 11 : Alors que les gens de toutes les catégories démographiques ont généralement déclaré se sentir en sécurité ou très en sécurité dans les missions, les multiples groupes de parties prenantes du réseau des missions ont connu des différences dans les risques auxquels ils étaient confrontés.</p> <p>Constatation 13 : Des structures, des processus et des mécanismes particuliers ont été utilisés et intégrés dans la conception de l'enveloppe afin de faciliter une approche réactive, basée sur les risques, de la gestion des ressources ministérielles limitées en matière de sécurité.</p> <p>Constatation 14 : La complexité de la structure de prestation du DdD et l'absence d'une politique ou d'une directive claire et complète en matière de sécurité ministérielle ont brouillé les obligations de rendre compte, les rôles et les responsabilités, et ont été à l'origine d'inefficacités et de défis en matière de coordination et de collaboration.</p> <p>Constatation 16 : La structure de gouvernance du DdD a permis d'allouer les fonds en temps voulu et a été réactive face aux besoins et aux crises émergents, mais elle n'a pas suffisamment rempli sa fonction de remise en question.</p>
<p>Recommandation 2 : Processus de prise de décision et surveillance</p> <p>En s'appuyant sur les changements apportés au leadership, au mandat et à la composition du CCPIS, CFM devrait renforcer la structure de gouvernance conformément au Cadre de sécurité mondial afin de garantir une hiérarchisation et une affectation efficaces des ressources de l'enveloppe du DdD au cours des années restantes de son mandat et d'assurer une meilleure surveillance des investissements dans les missions à haut risque et à risque critique.</p>	<p>Constatation 15 : La priorisation du financement et de la programmation du DdD a été limitée par la complexité de l'enveloppe, le nombre et la diversité des parties prenantes, les priorités concurrentes et le recours à des systèmes, à des processus et à des outils obsolètes.</p> <p>Constatation 16 : La structure de gouvernance du DdD a permis d'allouer les fonds en temps voulu et a été réactive face aux besoins et crises émergents, mais elle n'a pas suffisamment rempli sa fonction de remise en question.</p>	<p>Constatation 13 : Des structures, des processus et des mécanismes particuliers ont été utilisés et intégrés dans la conception de l'enveloppe afin de faciliter une approche réactive, basée sur les risques, de la gestion des ressources ministérielles limitées en matière de sécurité.</p>

Annexe XII : Éléments de preuve, des constatations aux recommandations (suite)

Recommandation	Appui primaire	Appui secondaire
<p>Recommandation 3 : Projets majeurs, projets mineurs et équipements et systèmes de sécurité</p> <p>ACM devrait suivre les incidences des récentes modifications apportées à la structure, aux systèmes et aux processus pour améliorer la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets du DdD et prendre d'autres mesures correctives pour relever les défis restant (y compris tout au long du continuum de l'approvisionnement et de la chaîne d'approvisionnement), garantir la réalisation des projets dans les délais (en particulier pour les projets de la ligne de service), respecter les engagements de l'enveloppe du DdD et améliorer la communication avec d'autres secteurs et d'autres missions concernés.</p>	<p>Constatation 4 : Les investissements du DdD dans le renforcement de l'infrastructure physique des missions étaient essentiels pour améliorer la sûreté et la sécurité des personnes dans l'ensemble du réseau. Toutefois, la lenteur de l'exécution des projets, due à des difficultés internes et externes, a limité la capacité du Ministère à remédier aux vulnérabilités physiques dans les missions. Des efforts récents ont été déployés pour remédier aux inefficacités et renforcer les capacités afin d'améliorer l'exécution des projets.</p> <p>Constatation 9 : Les retards dans la livraison des équipements et des systèmes ont entravé l'état de préparation des missions et limité leur dispositif de sécurité globale.</p>	<p>Constatation 14 : La complexité de la structure de prestation du DdD et l'absence d'une politique ou d'une directive claire et pertinente en matière de sécurité ministérielle ont brouillé les responsabilités, les rôles et les attributions, et ont été à l'origine d'inefficacités et de défis en matière de coordination et de collaboration.</p> <p>Constatation 15 : La priorisation du financement et des programmes du DdD a été limitée par la complexité de l'enveloppe, le nombre et la diversité des parties prenantes, les priorités concurrentes et le recours à des systèmes, à des processus et à des outils obsolètes.</p> <p>Constatation 17 : Le suivi des progrès et des résultats du DdD, et la production de rapports sur ces sujets n'étaient pas suffisamment solides pour permettre une prise de décision fondée sur des données probantes.</p> <p>Constatation 18 : De multiples problèmes interdépendants en matière de ressources humaines ont entravé la rapidité et la réactivité de la mise en œuvre des initiatives du DdD.</p> <p>Constatation 19 : Les processus d'approvisionnement et les lacunes en matière de capacités ont contribué à retarder la livraison d'équipements, la prestation de services et la réalisation de projets du DdD.</p>
<p>Recommandation 4 : Équipes de préparation des missions</p> <p>CFM, en consultation avec HCM et les missions, devrait élaborer une stratégie à long terme pour l'évolution du Programme de préparation aux missions, notamment en ce qui concerne la composition des équipes de préparation aux missions, la formation et l'affectation du personnel, afin d'assurer un alignement approprié sur les besoins des missions en matière de sûreté et de sécurité, les capacités existantes des équipes de préparation aux missions, en tenant compte des ressources disponibles et de l'application d'une optique ACS Plus. La stratégie devrait assurer un équilibre entre les priorités en matière de sécurité et les priorités opérationnelles afin de soutenir une coopération internationale inclusive et efficace tout en maintenant des normes de diligence appropriées.</p>	<p>Constatation 8 : Dans l'ensemble, le Programme de préparation aux missions a contribué à renforcer la vigilance et à fortifier le dispositif de sécurité des missions. Toutefois, la réussite de cette initiative varie considérablement d'une mission à l'autre.</p>	<p>Constatation 7 : Les initiatives financées par le DdD qui mettaient délibérément l'accent sur la préparation ont permis d'améliorer la capacité du personnel des missions à réagir aux menaces et aux incidents à l'étranger, et à en minimiser l'incidence. Cependant, ces efforts n'ont pas été uniformes dans le réseau des missions et entre les différents groupes de parties prenantes, notamment les femmes, les ERP et les personnes 2ELGBTQI+.</p> <p>Constatation 12 : Les protocoles de sécurité peuvent entraver la capacité du personnel à mettre en œuvre la programmation s'ils sont trop restrictifs et ne s'appuient pas suffisamment sur des éléments concrets. Les restrictions sont généralement bien accueillies dans les environnements à haut risque.</p>

Annexe XII : Éléments de preuve, des constatations aux recommandations (suite)

Recommandation	Appui primaire	Appui secondaire
<p>Recommandation 5 : Clarté des responsabilités et des obligations de rendre compte en matière de sûreté et de sécurité</p> <p>CFM, en consultation avec ACM, HCM, IFM, SCM, les secteurs géographiques et USS, devraient tirer parti des cadres pertinents existants pour élaborer une politique de sécurité ministérielle exhaustive qui précisent les pouvoirs, les responsabilités et les obligations de rendre compte actualisées des unités organisationnelles, des responsables ministériels et des organes de gouvernance impliqués dans les investissements et la programmation en matière de sûreté et de sécurité dans les missions du Canada à l'étranger, y compris les obligations en matière d'acceptation des risques non atténués ou résiduels.</p>	<p>Constatation 14 : La complexité de la structure de prestation du DdD et l'absence d'une politique ou d'une directive claire et complète en matière de sécurité ministérielle ont brouillé les obligations de rendre compte, les rôles et les responsabilités, et ont été à l'origine d'inefficacités et de difficultés en matière de coordination et de collaboration.</p>	<p>Constatation 13 : Des structures, des processus et des mécanismes particuliers ont été utilisés et intégrés dans la conception de l'enveloppe afin de faciliter une approche réactive, basée sur les risques, de la gestion des ressources ministérielles limitées en matière de sécurité.</p> <p>Constatation 15 : La priorisation du financement et des programmes du DdD a été limitée par la complexité de l'enveloppe, le nombre et la diversité des parties prenantes, les priorités concurrentes et le recours à des systèmes, à des processus et à des outils obsolètes.</p> <p>Constatation 16 : La structure de gouvernance du DdD a permis d'allouer les fonds en temps voulu et a été réactive face aux besoins et aux crises émergents, mais elle n'a pas suffisamment rempli sa fonction de remise en question.</p>
<p>Recommandation 6 : Étendue des responsabilités en matière de devoir de diligence d'AMC et stratégie relative aux ressources</p> <p>Éclairer la planification de la prochaine itération des investissements et de la programmation en matière de sécurité des missions du Ministère au-delà de la période du MC de 2016 sur le DdD (de 2017-2018 à 2026-2027) :</p> <ul style="list-style-type: none"> CFM, en partenariat avec ACM, HCM, IFM, JFM, SCM et les secteurs géographiques, devrait définir, documenter et communiquer toute la portée des responsabilités ministérielles en matière de protection des personnes, des informations et des biens dans les missions à l'étranger, en tenant compte des besoins des divers groupes de parties prenantes tels les femmes, les personnes 2ELGBTQI+, les personnes handicapées, les personnes racisées et les peuples autochtones et des contextes de sécurité des missions. CFM, en partenariat avec ACM, HCM, IFM et SCM, devrait élaborer des stratégies relatives aux ressources afin de mettre en œuvre des solutions efficaces et durables visant à protéger les infrastructures, les informations et les personnes à l'étranger, sur la base d'une évaluation des lacunes dans la capacité d'AMC à assumer ses responsabilités et de la capacité des équipes ministérielles à mettre en œuvre des solutions. 	<p>Constatation 1 : L'enveloppe du Devoir de diligence s'appuie sur l'approche évolutive du Ministère en matière de sécurité des missions et s'harmonise avec le mandat d'AMC, qui consiste à gérer de manière globale les besoins de sécurité dans l'ensemble des missions, dans un environnement de sécurité mondiale dynamique.</p> <p>Constatation 2 : L'enveloppe et les initiatives du DdD s'harmonisent globalement avec les priorités du Ministère en matière de sécurité et répondent pour l'essentiel aux besoins de sûreté et de sécurité établis par les parties prenantes de la mission.</p> <p>Constatation 3 : Malgré l'harmonisation générale de l'enveloppe avec les besoins, d'autres priorités en matière de sûreté et de sécurité ont été directement déterminées par les principales parties prenantes et dans les cadres de gestion des risques ministériels, qui ne faisaient pas partie de la conception initiale de l'enveloppe du DdD, notamment dans le domaine de la santé, de la sécurité et du bien-être.</p>	<p>Constatation 11 : Alors que les gens de toutes les catégories démographiques ont généralement déclaré se sentir en sécurité ou très en sécurité dans les missions, les multiples groupes de parties prenantes du réseau des missions ont connu des différences dans les risques auxquels ils étaient confrontés.</p> <p>Constatation 18 : De multiples défis interdépendants en matière de ressources humaines ont entravé la rapidité et la réactivité de la mise en œuvre des initiatives du DdD.</p> <p>Constatation 20 : Les priorités divergentes et les limites des capacités des partenaires fédéraux à soutenir la mise en œuvre de certaines initiatives du DdD ont exercé une pression sur les ressources de l'enveloppe et ont entraîné des lacunes dans la capacité d'AMC à assurer la protection du personnel, des informations et des biens à l'étranger.</p>