

2007



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

OCTOBRE

Chapitre 5
Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières —
Agence des services frontaliers du Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'octobre 2007 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants des chapitres, des annexes ainsi que sept chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

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

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

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : 613 943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613 954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2007
N° de catalogue FA1-2007/3-5F
ISBN 978-0-662-07352-9



Chapitre

5

**Assurer la sécurité
et l'ouverture de nos frontières**

Agence des services frontaliers du Canada

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Méthode de gestion de la frontière axée sur les risques	7
Objet de la vérification	9
Observations et recommandations	13
Le défi que représente un mandat nouveau et élargi	13
L'Agence commence tout juste à appliquer un cadre de gestion intégrée du risque	13
Faciliter le mouvement des voyageurs et des marchandises présentant un faible risque	16
L'Agence fonde son évaluation des risques sur les antécédents du demandeur	17
La plupart des critères de participation ont été respectés	19
Certains programmes se fondent sur l'observation volontaire	20
Les programmes d'approbation préalable procurent des avantages variables	21
L'Agence n'a pas démontré qu'elle avait réaffecté ses ressources à des secteurs à risque plus élevé	21
Cibler les personnes et les marchandises présentant un risque élevé	22
L'Agence recueille désormais plus de données sur les personnes et les marchandises avant leur arrivée	24
Le ciblage préalable permet d'évaluer les risques pour un plus grand nombre de voyageurs aériens	25
Les expéditions de fret maritime et de fret aérien ne font pas toutes l'objet d'une évaluation avant leur arrivée	28
Le ciblage préalable automatisé ne fonctionne pas encore comme il le devrait pour les expéditions de fret	30
L'Agence ne dispose d'aucun cadre de gestion du risque pour le ciblage avant l'arrivée	33
Contrôle aux points d'entrée	35
Les plans d'intervention en cas d'urgence à la frontière doivent être mis à jour	35
L'Agence n'a pas élaboré de cadre de gestion globale des risques pour les opérations frontalières	37
L'Agence a ajouté de l'équipement d'inspection spécialisé	39
Le niveau d'examen varie d'un point d'entrée à l'autre	40
L'Agence est à élaborer une nouvelle politique sur les avis de surveillance	43
Les processus visant les marchandises et les espèces saisies doivent être améliorés	46
La formation des nouvelles recrues est prometteuse	47
Mesure du rendement	50
L'Agence doit améliorer sa mesure du rendement et sa présentation de l'information sur le rendement	50
Conclusion	54
À propos de la vérification	57
Annexe	
Tableau des recommandations	60



Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières

Agence des services frontaliers du Canada

Points saillants

Objet L'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence) gère l'accès au Canada à 1 269 points d'entrée par voie maritime, aérienne et terrestre. Elle a été créée en décembre 2003 afin d'intégrer les activités de première ligne de gestion de la frontière et d'exécution de la loi de trois autres organismes. En plus d'être responsable des douanes, du traitement des nouveaux immigrants et des visiteurs étrangers au Canada et de l'inspection des aliments, des végétaux et des animaux aux points d'entrée du Canada, l'Agence s'est vu confier le mandat accru d'assurer la sécurité nationale aux postes frontaliers.

Nous avons examiné si la méthode de gestion de la frontière de l'Agence reposait sur l'évaluation des menaces et des risques et si elle permettait d'atteindre les niveaux voulus d'ouverture et de sécurité à la frontière. Plus précisément, nous avons observé comment l'Agence repère et intercepte les personnes et les marchandises qui présentent un risque élevé pour le Canada, tout en facilitant la libre circulation des personnes et des marchandises présentant un faible risque qui entrent au Canada. Nous n'avons pas vérifié le travail des agents d'intégrité des mouvements migratoires de l'Agence qui travaillent dans les missions à l'étranger, le programme de l'Agence sur les crimes de guerre ni ses programmes visant à détenir ou à renvoyer les personnes interdites d'entrée au Canada. Nous n'avons pas non plus étudié la gestion des droits, frais et taxes perçus sur les importations ni les permis de contrôle des exportations.

Pertinence Les agents des services frontaliers de l'Agence permettent à 96 millions de personnes d'entrer au Canada chaque année — touristes, immigrants et réfugiés, gens d'affaires et Canadiens qui reviennent au pays. Ils autorisent aussi, chaque année, l'importation de marchandises évaluées à 404,5 milliards de dollars. Étant donné le grand nombre d'expéditions commerciales et de voyageurs qui traversent ses frontières et des menaces liées au terrorisme et à la propagation des maladies, le Canada doit être doté d'un système fiable pour gérer ses frontières et assurer la sécurité de ses résidents. Sinon, il pourrait aussi y avoir des répercussions économiques importantes si les partenaires

commerciaux du Canada décidaient de fermer leurs frontières ou de refuser des expéditions de marchandises canadiennes.

Constatations

- Les évaluations des menaces et des risques que l'Agence effectue n'appuient pas de façon satisfaisante les efforts qu'elle déploie pour appliquer une méthode de gestion de la frontière fondée sur les risques. L'Agence est encore en train d'élaborer un cadre de gestion du risque pour guider ses activités; elle ne dispose pas d'un modèle convenable pour affecter les ressources nécessaires aux divers points d'entrée et pour les différents modes de transport en fonction des niveaux de risque. Bien que la sélection des voyageurs ou des expéditions en vue d'un examen repose sur des indicateurs de risque, le taux global d'examen à la frontière se fonde sur des niveaux historiques de ressources et de capacité. En outre, le système d'avis de surveillance de l'Agence, conçu pour repérer et intercepter les personnes et les expéditions présentant un risque élevé, ne fonctionne pas comme il devrait : nous avons relevé des cas où la personne visée par l'avis de surveillance n'avait pas été repérée à la frontière et n'avait pas fait l'objet d'un examen comme il était exigé. L'Agence n'a pas en place de contrôles uniformes lui permettant de connaître l'ampleur de ce problème et de prendre les mesures qui s'imposent.
- Au cours des dernières années, l'Agence a reçu beaucoup plus d'information préalable sur les marchandises et les personnes arrivant par voie aérienne et maritime. L'Agence doit redoubler d'efforts afin de déterminer dans quelle mesure cette information additionnelle lui a permis d'améliorer le ciblage et l'interception des marchandises et des personnes présentant un risque élevé en vue d'un examen. Elle a investi 150 millions de dollars dans des systèmes automatisés permettant de repérer les personnes et les marchandises présentant un risque élevé. Ces systèmes en sont encore aux étapes initiales de conception et de mise en œuvre; l'Agence doit s'efforcer de surveiller davantage leur efficacité afin de renforcer leur capacité. Les agents des services frontaliers continuent de se fier davantage à leur propre analyse et jugement pour sélectionner les expéditions à inspecter; certaines des données préalables utilisées par les outils automatisés sont inexactes et ne sont pas complètes.
- L'Agence ne consigne pas les résultats de tous les examens secondaires, renseignements qu'elle pourrait utiliser pour déterminer si ses activités de ciblage lui permettent effectivement de repérer les personnes qui présentent un risque élevé en vue d'un examen plus poussé. Elle n'a pas non plus de système efficace pour sélectionner de façon aléatoire les marchandises et les personnes devant faire l'objet

d'un examen plus poussé et pour utiliser les résultats afin de valider ou d'améliorer ses stratégies de ciblage et d'examen. Sans cette information, l'Agence ne peut pas déterminer si les niveaux d'examen sont, comme il se doit, fonction des niveaux de risque.

- Depuis sa création en 2003, l'Agence a dû faire face à des défis importants pour intégrer les opérations des trois organismes d'origine. Elle a récemment établi une nouvelle norme de classification et intégré ses activités de formation à l'intention des agents des services frontaliers. Même si l'Agence a lancé de nombreuses nouvelles initiatives pour gérer une frontière ouverte et sécuritaire, elle ne les a pas encore intégrées dans un cadre cohérent de gestion du risque. L'organisation est relativement nouvelle, mais de nombreux enjeux relevés dans notre vérification persistent depuis les années 1980 dans diverses structures organisationnelles, comme nous en avons fait état par le passé.

Réaction de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord avec chacune des recommandations et compte prendre des mesures pour régler les problèmes constatés.

Introduction

5.1 En décembre 2003, le gouvernement fédéral a créé l'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence) afin d'intégrer les activités de première ligne de gestion de la frontière et d'exécution de la loi alors accomplies par trois organismes :

- les services des douanes, qui faisaient partie à l'époque de l'ancienne Agence des douanes et du revenu du Canada;
- les services de l'immigration aux points d'entrée et la plupart des programmes de renseignement et d'exécution de la loi de Citoyenneté et Immigration Canada;
- le programme d'inspection des importations aux points d'entrée, exécuté par l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

5.2 Le paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada* énonce la mission de l'Agence, à savoir : fournir des « services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens — notamment les animaux et les végétaux ». L'Agence applique principalement les dispositions de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Elle est aussi responsable d'appliquer certaines dispositions de 90 autres lois pour le compte d'autres ministères fédéraux. L'Agence relève du ministre de la Sécurité publique.

5.3 Le Canada a l'une des frontières terrestres les plus longues au monde. La frontière entre le Canada et les États-Unis s'étend sur plus de 6 000 kilomètres de l'océan Atlantique à l'océan Pacifique et sur 2 500 kilomètres de l'océan Pacifique à l'océan Arctique. Toutes les personnes entrant au Canada doivent se présenter à l'Agence à un point d'entrée désigné. De même, toutes les marchandises qui entrent au pays doivent faire l'objet d'une déclaration à l'Agence à un point d'entrée désigné. L'Agence offre des services à 1 269 endroits dans l'ensemble du Canada, le long de la frontière géographique et dans les bureaux intérieurs. Quatre-vingt-dix-sept pour cent du trafic aérien est pris en charge par treize aéroports internationaux; 95 p. 100 des expéditions commerciales arrivant par mer passent par les ports de Vancouver, de Montréal et de Halifax. Des employés de l'Agence travaillent à temps plein dans environ 148 postes frontaliers; les autres points d'entrée sont dotés d'un effectif réduit.

5.4 L'Agence disposait d'un budget annuel de 1,5 milliard de dollars et d'un effectif de 12 800 employés au cours de l'exercice 2006-2007.

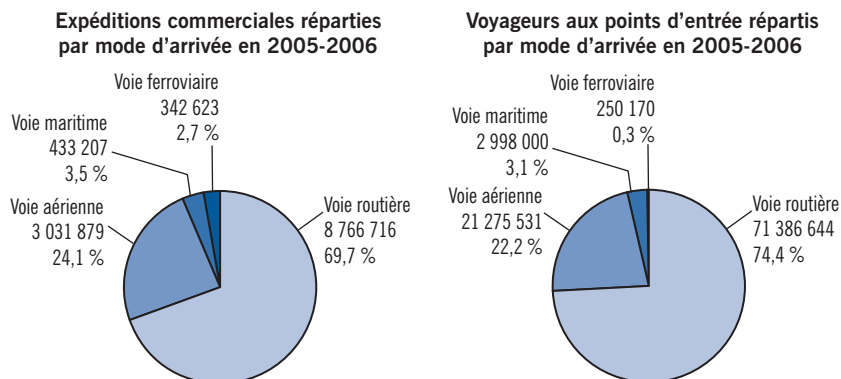
L'administration centrale est divisée en sept directions générales. La plus importante est la Direction générale des opérations, qui compte également des bureaux dans huit régions et qui emploie 5 400 agents des services frontaliers aux points d'entrée. Au cours de l'exercice 2005-2006, l'Agence s'est occupée de près de 96 millions de voyageurs entrant au Canada. Près de la moitié d'entre eux étaient des résidents canadiens revenant au pays. La même année, l'Agence a traité des expéditions évaluées à 404,5 milliards de dollars, qui sont entrées au Canada par les divers points d'entrée par voie routière, maritime, ferroviaire et aérienne. La majorité des voyageurs et des expéditions commerciales entrent au Canada par voie terrestre en provenance des États-Unis (voir la pièce 5.1).

5.5 L'Agence doit relever des défis importants :

- réaliser ses activités dans un environnement de préoccupations accrues en matière de sécurité, où les risques changent et évoluent constamment, et ce, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7;
- traiter des expéditions commerciales dont le volume va en s'accroissant;
- élaborer une infrastructure pour la gestion de l'organisation et intégrer les différentes cultures et méthodes des trois organismes d'origine;
- échanger de l'information avec les partenaires internationaux du Canada à propos de questions touchant le commerce et la sécurité;
- améliorer ses systèmes de gestion de l'information afin de pouvoir relever ces défis et respecter son nouveau mandat;
- accomplir tout ce qui précède, tout en s'assurant de maintenir les opérations frontalières existantes.

5.6 Au moment d'établir l'allocation budgétaire initiale de l'Agence, le Conseil du Trésor lui a demandé de mener un examen exhaustif de ses besoins en matière de financement permanent et de mettre l'accent sur les gains en efficacité et les occasions de réaffectation. Les résultats de l'examen devaient servir de base pour déterminer le financement permanent de l'Agence après l'exercice 2009-2010. L'Agence a récemment terminé son examen, ce qui lui a permis de relever un manque à gagner considérable. Elle prévoit demander un financement additionnel à l'automne 2007.

Pièce 5.1 La plupart des voyageurs et des expéditions commerciales entrent au Canada par voie routière à partir des États-Unis



Source : Données statistiques de l'Agence des services frontaliers du Canada

5.7 À part cet examen, dans son budget de 2006, le gouvernement a affecté 404 millions de dollars supplémentaires à l'Agence sur une période de deux ans pour assurer la sécurité et l'ouverture de la frontière, y compris 101 millions de dollars pour armer les agents des services frontaliers et augmenter l'effectif dans les bureaux qui auparavant étaient gérés par un agent travaillant seul. L'Agence compte utiliser ce financement additionnel pour mettre en œuvre une stratégie frontalière favorisant la circulation des marchandises commerciales et des voyageurs qui présentent un faible risque, tout en protégeant le Canada contre les menaces à la sécurité. Les fonds supplémentaires pourraient aider à moyen terme, mais la stratégie en est toujours aux premières étapes d'élaboration.

Méthode de gestion de la frontière axée sur les risques

5.8 Le gouvernement fédéral peaufine depuis plus de dix ans sa méthode de gestion de la frontière axée sur les risques. Cette méthode consiste à cibler les passagers et les marchandises avant leur arrivée à un point d'entrée canadien. L'Agence a élaboré une stratégie en trois volets :

- **Programmes d'approbation préalable.** L'Agence tente de repérer les voyageurs et les marchandises présentant un faible risque et de faciliter leur entrée au Canada.
- **Information préalable.** L'Agence tente de repérer et d'intercepter les personnes et les marchandises présentant un risque élevé avant leur arrivée au Canada.

- **Renseignement, analyse des risques et gestion.** L'Agence transforme l'information qu'elle recueille en données de renseignement en ayant recours à l'analyse automatisée des risques, à des outils analytiques et à la gestion des risques. Cela lui permet de travailler à la réalisation de son objectif qui consiste à équilibrer ses préoccupations en matière de sécurité avec le besoin de faciliter la circulation des personnes et des marchandises.

5.9 Les programmes d'approbation préalable de l'Agence facilitent l'entrée des voyageurs et des marchandises qui présentent un faible risque. Les programmes ont été élaborés par les organismes des douanes et de l'immigration qui ont précédé l'Agence. Les personnes et les entreprises qui demandent de participer à ces programmes volontaires font l'objet d'une évaluation des risques; cette évaluation vise à vérifier qu'elles ont de bons antécédents en matière d'observation des lois sur les douanes et l'immigration et à déterminer l'ampleur de toute criminalité. Pour la plupart des programmes, les demandeurs doivent payer des frais de traitement et de participation. En avril 2007, 170 000 personnes étaient inscrites à CANPASS et à NEXUS, deux programmes établis pour les voyageurs fiables (voir de brèves descriptions à la pièce 5.2, p. 10-12). Selon les estimations de l'Agence, le Programme d'autocotisation des douanes à l'intention des importateurs permet de dédouaner 26 p. 100 de toutes les expéditions commerciales aux principaux points d'entrée du Sud de l'Ontario et environ 12 p. 100 de ces expéditions à l'échelle nationale.

5.10 L'information préalable que l'Agence recueille varie selon le mode de transport et les accords internationaux applicables. L'information fournie par les importateurs et les destinataires est reçue par voie électronique pour environ 80 p. 100 de l'ensemble des expéditions. L'information préalable sur les voyageurs aériens est exigée par la loi depuis 2001; normalement, l'Agence la reçoit une fois que l'avion a quitté le sol. Les transporteurs aériens et maritimes commerciaux doivent fournir à l'Agence des renseignements sur les expéditions de fret avant leur arrivée pour l'évaluation automatisée des risques. Les transporteurs routiers et ferroviaires, pour leur part, ne sont pas tenus de fournir des renseignements préalables; malgré cela, 12 p. 100 des manifestes pour les expéditions par voie routière et 99 p. 100 des manifestes pour les expéditions par voie ferroviaire sont reçus à l'avance, de façon électronique, et peuvent être utilisés par l'Agence pour cibler les expéditions qui feront l'objet d'un examen plus poussé. L'Agence a beaucoup investi dans la technologie de l'information, notamment dans les systèmes automatisés qui permettent de saisir et d'analyser l'information préalable. Elle nous a indiqué qu'elle était l'un de

trois organismes de services frontaliers au monde à utiliser des outils de cotation automatisée des risques. Une fois l'information reçue, les agents des services frontaliers font l'examen préalable et peuvent sélectionner des personnes ou des marchandises en vue d'un examen plus poussé à la frontière.

5.11 Il existe toujours un élément de risque lorsqu'on permet à des personnes et à des marchandises d'entrer au Canada. Dans le cadre de la gestion de la frontière, un processus de gestion des risques pleinement élaboré peut fournir l'assurance que l'Agence contrôle de façon convenable les secteurs où se posent les plus grands risques. Un processus de gestion des risques peut aussi appuyer les décisions visant à déterminer comment attribuer des ressources limitées afin d'atténuer les risques. L'Agence cherche à gérer les risques de différentes façons, notamment en recueillant et en analysant des renseignements, en utilisant des outils de détection, en analysant des indicateurs, en se fiant au jugement des agents de première ligne et en effectuant des contrôles aléatoires. Grâce aux renvois aléatoires à un examen, et à l'analyse des résultats, l'Agence peut améliorer l'efficacité globale de ses activités de détermination des risques, de renseignement et de ciblage, de même que l'équilibre entre les différentes activités.

Objet de la vérification

5.12 Nous avons examiné si la méthode de gestion de la frontière de l'Agence repose sur une évaluation des menaces et des risques et si elle permet d'atteindre l'équilibre voulu entre l'ouverture de la frontière et la sécurité de la frontière pour ce qui est de l'entrée des personnes et des marchandises au Canada.

5.13 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Pièce 5.2 Programmes d'approbation préalable permettant de faciliter le dédouanement des expéditions et les formalités douanières des voyageurs présentant un faible risque

Programmes du secteur commercial	Objectif	Frais et durée de la participation	Programme américain semblable	Nombre de membres actifs	Nombre de membres qui ont renoncé à leur participation	Demandes de participation rejetées / annulées
Programme d'autocotisation des douanes (importateurs)	Rationalise le traitement et le dédouanement	Sans frais	Non	47	39	2
Programme d'autocotisation des douanes (transporteurs)	Rationalise le traitement et le dédouanement	Sans frais	Non	766	299	507
Programme d'autocotisation des douanes (inscription des chauffeurs du secteur commercial)	Rationalise le traitement et le dédouanement	Sans frais / 4 ans	Non	24 357	1 036	9 403
Partenaires en protection (PEP)	Permet d'établir des partenariats avec l'industrie pour renforcer la sécurité à la frontière et l'observation des règlements douaniers. Condition préalable à la participation au programme EXPRES	Sans frais / aucune durée prédéterminée de participation	Customs-Trade Partnership Against Terrorism — C-TPAT (Partenariat douanes-commerce contre le terrorisme) Exigences minimales obligatoires en matière de sécurité depuis mai 2005	2 092	Fondé sur l'observation volontaire • Aucune exigence minimale obligatoire en matière de sécurité • Aucun cas de révocation de la participation	Fondé sur l'observation volontaire • Aucune exigence minimale obligatoire en matière de sécurité • Aucun cas de révocation de la participation
EXPRES (importateurs)	Accélère le dédouanement et réduit les délais à la frontière pour les importateurs approuvés au préalable qui présentent un faible risque. Il faut participer aux programmes PAD et PEP. EXPRES = PAD + PEP	Sans frais	EXPRES (programme conjoint entre le Canada et les É.-U.)	38	Non disponible	Non disponible

Pièce 5.2 Programmes d'approbation préalable permettant de faciliter le dédouanement des expéditions et les formalités douanières des voyageurs présentant un faible risque (suite)

Programmes du secteur commercial	Objectif	Frais et durée de la participation	Programme américain semblable	Nombre de membres actifs	Nombre de membres qui ont renoncé à leur participation	Demandes de participation rejetées / annulées
EXPRES (transporteurs)	Accélère le dédouanement et réduit les délais à la frontière pour les transporteurs approuvés au préalable qui présentent un faible risque. Il faut participer aux programmes PAD et PEP. EXPRES = PAD + PEP	Sans frais	EXPRES (programme conjoint entre le Canada et les É.-U.)	660	Non disponible	Non disponible
EXPRES (chauffeurs)	Accélère le dédouanement et réduit les délais à la frontière pour les chauffeurs approuvés au préalable qui présentent un faible risque. Il faut participer aux programmes PAD et PEP. EXPRES = PAD + PEP	80 \$ / 5 ans	EXPRES (programme conjoint entre le Canada et les É.-U.)	78 543	1 689	10 968

Pièce 5.2 Programmes d'approbation préalable permettant de faciliter le dédouanement des expéditions et les formalités douanières des voyageurs présentant un faible risque (suite)

Programmes pour les voyageurs	Objectif	Frais et durée de la participation	Programme américain semblable	Nombre de membres actifs	Part des activités transfrontalières (pourcent)
CANPASS Air	Simplifie les formalités douanières pour les passagers aériens — offert à Edmonton, à Winnipeg, à Calgary, à Halifax, à Montréal, à Toronto et à Vancouver	50 \$ / 1 an	NEXUS (programme conjoint entre le Canada et les É.-U.)	18 471	0,61 p. 100 du total des passages par avion
CANPASS Aéronefs d'entreprise	Facilite l'entrée au Canada des aéronefs d'entreprise (jusqu'à 15 passagers, y compris les membres d'équipage)	40 \$ / 5 ans	Non	283 entreprises 3 148 membres	3,57 p. 100 du total des passagers de l'aviation générale
CANPASS Aéronefs privés	Facilite l'entrée au Canada des propriétaires d'aéronefs privés et de leurs passagers	40 \$ / 5 ans	Non	9 213	2,37 p. 100 du total des passagers de l'aviation générale
CANPASS Bateaux privés	Facilite l'entrée au Canada des plaisanciers	40 \$ / 5 ans	Canadian Border Boat Landing (1-68) Program (Programme de débarcadère à la frontière canadienne (1-68))	8 235	3,11 p. 100 du total des passagers de bateaux privés
CANPASS Permis en région éloignée	Facilite l'entrée au Canada à certains points d'entrée éloignés	30 \$ / 1 an	Non	20 117	Inconnue
NEXUS	Accélère les formalités douanières NEXUS Autoroutes : depuis juin 2002 (projet pilote en nov. 2000) NEXUS Air : depuis février 2007 (maintenant à Vancouver, à Toronto et à Montréal) NEXUS Maritime : depuis mai 2007 (projet pilote en mai 2006)	80 \$ / 5 ans	NEXUS est un programme conjoint entre le Canada et les É.-U.	113 451	1,8 p. 100 du total des passages par route; 0,18 p. 100 du total des passages par avion

Source : Données statistiques de l'Agence des services frontaliers du Canada en date du 31 mai 2007

Observations et recommandations

Le défi que représente un mandat nouveau et élargi

5.14 L'Agence des services frontaliers du Canada a été créée le 12 décembre 2003. Le transfert des responsabilités et des ressources des organismes d'origine s'est effectué sur une période de deux ans :

- Le 12 décembre 2003, l'Agence canadienne d'inspection des aliments a transféré à l'Agence les activités de première ligne d'exécution de la loi.
- Le 12 décembre 2003, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a transféré à l'Agence la Direction générale des douanes et les fonctions connexes de vérification de la conformité et d'appels et, le 1^{er} avril 2004, elle lui a transféré les services de soutien de l'organisation.
- Le 12 décembre 2003, Citoyenneté et Immigration Canada a transféré à l'Agence les sections chargées de l'exécution de la loi, du renseignement ainsi que des détentions et des renvois; le 8 octobre 2004, il lui a transféré la section responsable de la gestion des bureaux d'entrée et de la frontière et, le 1^{er} avril 2005, il lui a transféré le service de soutien de l'organisation.

5.15 La nouvelle Agence a été confrontée à un défi de taille puisqu'elle a dû créer l'infrastructure de gestion nécessaire, tout en continuant d'offrir les services frontaliers essentiels. Des fonctionnaires de l'Agence nous ont dit que celle-ci n'avait pas reçu les ressources et l'expertise nécessaires dans un certain nombre de secteurs, notamment les services organisationnels. Récemment, l'Agence a terminé un examen de ses besoins relativement aux crédits qui lui sont alloués par le Parlement. Elle compte utiliser les résultats de cet examen pour demander des fonds supplémentaires.

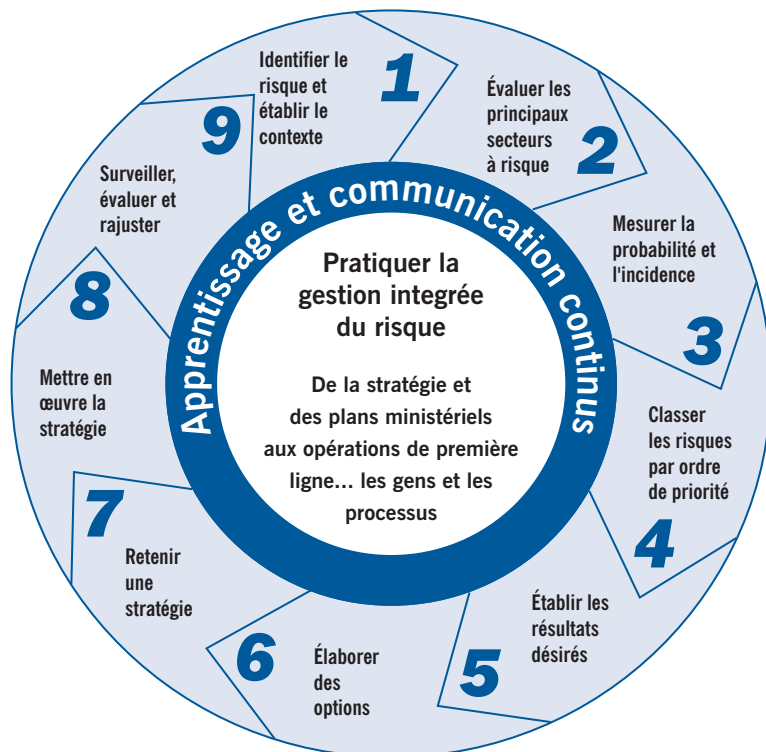
L'Agence commence tout juste à appliquer un cadre de gestion intégrée du risque

5.16 Les deux objectifs de l'Agence consistent à offrir des services frontaliers intégrés qui appuient les priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique, tout en facilitant le mouvement transfrontalier des marchandises et des voyageurs légitimes. Nous nous attendions à ce que l'Agence, pour réaliser ces deux objectifs, ait établi un cadre de gestion intégrée du risque, comme le précisait le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en avril 2001 (voir la pièce 5.3). Le Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat fournit une méthode systématique permettant de déterminer et de gérer les questions liées aux risques. On s'attend à ce que les

organisations du gouvernement fédéral suivent ce modèle. L'utilisation d'un cadre de gestion du risque permettrait à l'Agence d'établir des priorités en ce qui concerne ses investissements et ses ressources.

5.17 Nous avons constaté que l'Agence a récemment commencé à réaliser des progrès dans l'application du Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons observé que la gestion des risques ne fait pas officiellement partie de la planification stratégique et de l'établissement des priorités de l'Agence. Pendant la vérification, l'Agence est passée de l'étape deux à l'étape quatre de l'application du cadre. Elle a déterminé et classé les risques pour son mandat et a élaboré un certain nombre d'activités opérationnelles en vue d'atténuer certains de ces risques. Cependant, nous n'avons constaté aucune coordination globale de la gestion des risques ou des stratégies d'atténuation. Ainsi, l'Agence a investi 525 millions de dollars en technologie sur trois ans, y compris pendant l'exercice 2006-2007. Bien que les investissements aient respecté les plans opérationnels et les priorités gouvernementales, ces projets ne s'appuyaient pas sur un plan stratégique pour la technologie de l'information ou la gestion de l'information et ils n'étaient pas fondés

Pièce 5.3 Un processus commun de gestion du risque



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre de gestion intégrée du risque*, p. 31

sur des évaluations appropriées des menaces et des risques. L'Agence a récemment commencé à élaborer une stratégie pour la technologie de l'information. Cette stratégie doit cadrer avec le plan stratégique et les objectifs opérationnels de l'Agence. En outre, les risques liés à la technologie de l'information doivent être déterminés et leur gestion doit faire partie du cadre de gestion intégrée du risque.

5.18 Les services frontaliers ne sont pas encore pleinement intégrés.

Dans son Rapport ministériel sur le rendement de 2004-2005, l'Agence a déclaré que l'achèvement de la transition et de l'intégration des mandats des trois organismes d'origine était pour elle une priorité. Normalement, une transformation organisationnelle de cette ampleur prendrait jusqu'à cinq ans. L'Agence convient que la transition n'est pas encore terminée. Toutefois, une équipe de transition formée de cadres supérieurs a été supprimée six mois après la création de l'Agence et les activités de transition ont été transférées aux vice-présidents de l'Agence. Nous avons constaté que l'Agence avait mis en œuvre un certain nombre de nouvelles initiatives. Une réalisation importante a été l'établissement d'une nouvelle norme de classification des agents des services frontaliers. L'Agence a aussi mis à jour sa formation des nouvelles recrues. Cependant, nous n'avons trouvé aucun cadre de gestion globale du processus de transition, ni de plans actuels en vue de l'intégration des services frontaliers. Nous n'avons pas non plus trouvé de rapports d'étape globaux évaluant dans quelle mesure l'Agence avait atteint ses objectifs. De plus, nous avons constaté que l'identité et la culture des trois organismes d'origine demeuraient fortes et visibles. La capacité de l'Agence de conserver les principales compétences en immigration et en inspection des aliments est menacée. Nous avons remarqué que l'Agence avait indiqué dans son Rapport sur les plans et les priorités de 2007-2008 qu'elle avait besoin d'un plan de recrutement, de maintien en poste et de relève dans les secteurs de l'immigration et de l'inspection des aliments, à l'appui de sa priorité visant la prestation efficace des programmes et des services.

5.19 La planification stratégique est incomplète. Le plan stratégique de l'Agence pour 2006-2007 énonce la vision, le mandat, la mission et les valeurs de l'Agence ainsi que ses priorités stratégiques sur une période de trois ans. Le dernier plan stratégique de l'Agence pour l'exercice 2007-2008 n'indique pas les principaux risques pour l'intégrité de la frontière; pourtant, il a été élaboré en même temps que le **profil de risque de l'organisation**. Malgré cela, le plan stratégique ne précise pas les ressources requises et ne donne pas non plus d'échéances de mise en œuvre, ni d'indicateurs de rendement quantifiables. Un certain nombre de documents organisationnels clés,

Profil de risque de l'organisation — Ce document décrit les résultats de l'analyse de l'environnement, de l'évaluation des risques et des analyses réalisées par l'organisation et cerne les secteurs pour lesquels il faut mettre en œuvre des stratégies de gestion des risques. Les organisations ont conçu divers moyens pour présenter ces résultats, notamment des grilles, des cartes des risques et des rapports accompagnés de sommaires par secteur de risque.

essentiels à la mise en œuvre du plan stratégique, sont absents ou incomplets.

5.20 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait terminer l'élaboration d'un cadre de gestion intégrée des risques qui guidera la prestation des services frontaliers, à l'appui de son mandat en ce qui a trait à la sécurité publique et à la facilitation des échanges commerciaux.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. Elle analyse et atténue les risques régulièrement, et elle utilise une gamme de stratégies, de processus et d'outils pour y arriver. Les agents des services frontaliers sont formés pour détecter, atténuer et traiter tous les divers risques auxquels ils pourraient être confrontés dans le cadre de leur travail. De plus, l'Agence gère les risques grâce à des initiatives comme ses programmes d'évaluation des risques et ses systèmes de cotation des risques pour le fret et les voyageurs, à des outils de détection pour la contrebande et à la technologie de détection des radiations, ainsi qu'à l'interception de migrants en situation irrégulière avant leur départ pour le Canada. L'Agence effectue des analyses régulières des menaces et des risques selon le type de contrebande, le port, le mode de transport, le type de menace et le pays d'origine.

L'Agence travaille actuellement à mieux intégrer ces stratégies, processus et outils existants dans un cadre global, conforme à la politique du Conseil du Trésor sur le Cadre de gestion intégrée du risque (CGIR). L'Agence élabore un CGIR qui repose sur son profil de risque de l'organisation. Le CGIR donnera des renseignements qui serviront à la prise de décisions et à l'établissement des priorités et il permettra une amélioration permanente.

Malgré tout le travail que fait actuellement l'Agence, elle doit composer avec d'importantes restrictions financières. Ce travail sur le CGIR pourrait être accéléré si l'Agence recevait des ressources supplémentaires afin de corriger les lacunes cernées dans sa révision des services votés.

Faciliter le mouvement des voyageurs et des marchandises présentant un faible risque

5.21 L'Agence a élaboré des programmes d'approbation préalable auxquels les personnes ou les entreprises peuvent s'inscrire afin d'accélérer le passage à la frontière (voir la pièce 5.2). Ces programmes volontaires pour les « voyageurs et marchandises fiables » facilitent l'entrée au Canada des personnes et des marchandises présentant un faible risque, permettant ainsi à l'Agence d'affecter ses ressources dans des secteurs à risque plus élevé.

L'Agence fonde son évaluation des risques sur les antécédents du demandeur

5.22 Les participants aux programmes d'approbation préalable font généralement l'objet d'un examen moins poussé à la frontière : certains participants qui entrent au pays peuvent faire une déclaration par téléphone à l'Agence et n'ont pas à se présenter en personne, et certains n'ont pas à communiquer avec l'Agence. Cependant, ils peuvent toujours faire l'objet d'un examen à l'entrée. Nous nous attendions à ce que l'Agence n'accorde une approbation préalable qu'aux personnes et aux entreprises qui présentent un faible risque de menace à la sécurité ou de non-respect des lois et règlements du Canada. Nous avons constaté que l'Agence évaluait les personnes demandant de participer aux programmes d'approbation préalable uniquement en fonction de leurs antécédents criminels et de leurs antécédents en matière d'observation des lois. Pour les programmes américains semblables, la US Customs and Border Protection (service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis) peut aussi tenir compte de l'information des services de renseignement pour établir l'admissibilité des personnes demandant de participer à ces programmes.

5.23 Nous avons constaté que les personnes demandant de participer aux programmes d'approbation préalable faisaient l'objet d'une évaluation en ce qui concerne les activités criminelles passées au Canada et aux États-Unis, ainsi que les infractions aux règlements de l'immigration et les saisies douanières au Canada. L'Agence n'examine pas les dossiers de renseignement ou les enquêtes en cours pour établir l'admissibilité d'une personne à un programme d'approbation préalable. L'Agence ne dispose pas actuellement de l'autorisation lui permettant d'empêcher quelqu'un de s'inscrire à un programme en se basant sur l'information des services de renseignement ou les faits d'une enquête. Une fois qu'une personne a été admise dans un programme d'approbation préalable, l'Agence peut assurer une surveillance accrue lorsque l'information des services de renseignement indiquent qu'une telle mesure s'impose. Dans une évaluation récente de l'Agence, il était recommandé de tenir compte des données de renseignement au moment d'évaluer les demandes de participation au programme NEXUS et d'élargir les vérifications portant sur l'évaluation des risques afin d'inclure d'autres bases de données et banques de données. Il était conclu que l'évaluation limitée réalisée actuellement pourrait rendre les programmes d'approbation préalable vulnérables à l'infiltration par des personnes impliquées dans des activités criminelles. Nous sommes du même avis.

5.24 Pour faciliter la circulation commerciale des marchandises, l'Agence peut accorder une approbation préalable à des transporteurs

et à des importateurs dans le cadre de deux programmes : le Programme d'autocotisation des douanes (PAD) et le Programme d'expéditions rapides et sécuritaires (Programme EXPRES). Pour les deux programmes, l'Agence effectue une évaluation des risques pour la personne morale soumettant la demande seulement, et non pour les propriétaires ou les employés. Le PAD compte 766 transporteurs qui sont des membres actifs; la demande de participation a été refusée ou annulée dans le cas de 507 demandeurs qui n'étaient pas cautionnés, qui n'avaient pas fourni tous les renseignements demandés ou qui ne remplissaient pas d'autres critères d'admissibilité. Après cette étape initiale de détermination de l'admissibilité, un seul demandeur a échoué à l'évaluation subséquente des risques. De même, un seul importateur a échoué à la partie visant l'évaluation des risques dans le cadre du processus de demande de participation au PAD, lequel compte 47 importateurs parmi ses membres.

5.25 L'Agence n'effectue pas d'évaluation des risques pour les personnes associées aux entreprises présentant une demande à moins qu'il ne s'agisse de propriétaires uniques, et elle n'impose pas d'exigence minimale de sécurité pour les partenaires de la chaîne d'approvisionnement. Ainsi, l'Agence ne peut pas effectuer facilement d'évaluation approfondie des risques pour les importateurs et les transporteurs qui présentent une demande dans le cadre des programmes PAD et EXPRES. Par exemple, dans le cadre d'une évaluation initiale des risques, on pourrait noter le fait qu'une entreprise présentant une demande a eu des liens avec la criminalité organisée. Selon l'Agence, cette information n'indique pas nécessairement que l'entreprise pose un risque important, car elle peut viser uniquement des personnes. Dans le dossier d'une autre entreprise, on pourrait avoir relevé le défaut de s'arrêter et de se présenter à l'Agence lors du passage à la frontière. Toutefois, l'infraction est habituellement attribuée au chauffeur qui omet de se présenter à la douane, et non à l'entreprise qui emploie cette personne. L'Agence ne refuserait pas une demande de l'entreprise, à moins qu'un lien ne puisse être établi avec l'infraction.

5.26 Lorsqu'elle évalue les demandes, l'Agence tient compte des activités criminelles passées au Canada et aux États-Unis, ainsi que des infractions aux règlements de l'immigration et des saisies douanières au Canada. L'Agence exige que les demandeurs fournissent des renseignements véridiques et exhaustifs. Toutefois, notre examen des dossiers indique qu'il est arrivé que des demandeurs n'aient pas fait part d'infractions passées commises aux lois sur les douanes ou l'immigration ou de condamnations antérieures à l'égard d'une

infraction. Des fonctionnaires de l'Agence ont déclaré ne pas refuser la demande de participants éventuels pour le seul motif qu'ils ont omis de communiquer certains renseignements. Selon ces fonctionnaires, le fait de ne pas répondre correctement à une question n'équivaut pas à omettre de donner des renseignements véridiques et exhaustifs.

5.27 Dans le cadre de notre vérification, nous avons constaté qu'environ 589 participants au programme CANPASS Air avaient demandé de participer au programme NEXUS, mais qu'ils avaient été refusés par les autorités américaines. Selon une entente conclue avec la US Customs and Border Protection (service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis), l'acceptation ou le refus est la seule information concernant les demandeurs qui est transmise entre les autorités des deux pays. Par conséquent, l'Agence ignore pourquoi les demandeurs ont été refusés. Les différences dans les décisions prises par les deux pays pourraient s'expliquer par les différences dans la législation ou par le fait qu'on ait tenu compte ou non de données de renseignement. Ainsi, en vertu des lois du Canada, l'Agence accepte les personnes qui ont été réhabilitées à la suite de condamnations criminelles passées, tandis que les États-Unis n'ont pas de disposition semblable.

La plupart des critères de participation ont été respectés

5.28 Pendant notre vérification, nous avons examiné les dossiers des programmes d'approbation préalable afin de nous assurer que les critères établis avaient été respectés. Nous avons constaté que tous les critères établis avaient été respectés, à une exception près : les participants doivent faire l'objet d'une évaluation des risques chaque année. Pour le programme NEXUS, nous avons examiné 12 dossiers; nous avons constaté que 7 participants n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation annuelle des risques. L'évaluation des risques s'est faite tous les 20 à 27 mois. Cependant, les participants à NEXUS peuvent faire l'objet d'un examen approfondi à chaque passage à la frontière. L'Agence a reconnu, en janvier 2006, que les dossiers devant faire l'objet d'une évaluation des risques s'étaient accumulés, mais elle nous a dit que le problème serait réglé au plus tard en juin 2007.

5.29 Dans le cadre du programme CANPASS Permis en région éloignée, le permis ne devrait être valide que pour une année à partir de sa date d'émission. Cependant, nous avons constaté que les périodes de validité pouvaient aller jusqu'à deux ans. De plus, nous avons constaté que, dans de nombreux cas, des personnes se sont vu octroyer des permis multiples alors qu'elles auraient dû n'en recevoir qu'un. Dans un cas, un demandeur a présenté deux demandes; il n'a reçu qu'un seul permis, mais ce permis était valide pour deux ans puisqu'il

avait payé deux fois. Le programme CANPASS Permis en région éloignée compte de nombreux participants; ceux-ci n'ont pas à se présenter à l'Agence lorsqu'ils entrent au Canada. Nous nous attendions à ce que l'Agence ait des systèmes en place pour s'assurer que les participants continuent d'observer les règlements du programme. Même si l'Agence a, à l'occasion, consigné la prise de mesures d'exécution à l'endroit de participants au programme CANPASS Permis en région éloignée, elle ne peut dire si les participants observent les règlements.

Certains programmes se fondent sur l'observation volontaire

5.30 Avant que les participants au programme CANPASS Bateaux privés n'arrivent au Canada, ils doivent téléphoner à l'Agence et signaler leur heure d'arrivée prévue. Il en va de même pour les participants aux programmes CANPASS Aéronefs privés et CANPASS Aéronefs d'entreprise, ainsi que pour les autres usagers de l'**aviation générale** (ceux qui ne participent pas au programme CANPASS). Cependant, les personnes qui ne participent pas au programme CANPASS Bateaux privés ne doivent téléphoner à l'Agence et faire leur déclaration qu'une fois arrivés dans un endroit autorisé. Autrement dit, l'Agence reçoit de l'information préalable sur l'arrivée des personnes présentant un faible risque — dans le cadre du programme CANPASS Bateaux privés — mais non sur les personnes dont le facteur de risque est inconnu. Si aucun agent de l'Agence n'est présent pour rencontrer les participants aux programmes à l'heure d'arrivée prévue ou à l'heure d'arrivée réelle (selon la plus tardive des deux), les participants peuvent poursuivre leur route vers leur destination canadienne finale. Les personnes qui ne participent pas au programme doivent téléphoner à l'Agence à leur arrivée et attendre les directives de ses agents. Plus de 93 p. 100 des plaisanciers qui ont effectué des déclarations à l'Agence par téléphone n'ont pas rencontré d'agent de l'Agence. De plus, 598 de l'ensemble des 650 sites d'arrimage ne comptent aucun employé permanent de l'Agence — le service peut y être assuré à partir des plus grands points d'entrée.

5.31 Pour ce qui est des programmes CANPASS Aéronefs privés et CANPASS Aéronefs d'entreprise, 87 p. 100 des passagers qui ont effectué une déclaration par téléphone à l'Agence n'ont pas rencontré d'agent. L'Agence ne compte pas d'employés permanents dans 183 des 223 aéroports du pays. Nous avons aussi constaté que l'Agence ne compare pas ses dossiers avec les données sur les vols de Nav Canada. L'Agence discute de cette question avec Nav Canada depuis février 2006, mais le dossier n'a toujours pas été réglé. Ainsi, l'Agence

Aviation générale — L'Agence définit l'aviation générale comme étant les aéronefs immatriculés privés ou appartenant à une entreprise ou loués par une entreprise, ne transportant pas plus de 15 passagers, y compris les membres d'équipage.

ne peut pas savoir si toutes les personnes arrivant par aéronef de l'aviation générale ont présenté une déclaration comme il se doit. Même si l'Agence se fie à l'observation volontaire des règlements par les personnes devant présenter une déclaration dans le cadre des programmes d'approbation préalable, elle effectue quand même des examens sélectifs ou ciblés.

Les programmes d'approbation préalable procurent des avantages variables

5.32 L'avantage annoncé des programmes d'approbation préalable est l'accélération du mouvement transfrontalier. Nous avons constaté que l'avantage variait d'un programme à l'autre. Par exemple, la lecture de l'iris peut être utilisée pour accélérer le passage à la frontière des participants aux programmes NEXUS Air et CANPASS Air. La technologie n'est pas encore disponible dans tous les aéroports importants, mais un plan visant à étendre le programme a été élaboré et devait être mis en œuvre avant l'automne 2007. Pour les participants aux autres programmes CANPASS, l'avantage est qu'ils font moins souvent l'objet d'inspections. Enfin, NEXUS Autoroutes permet d'accélérer le passage à la frontière dans les onze postes frontaliers achalandés où il est disponible au Canada. Il arrive parfois que des participants attendent dans la même voie que des personnes qui ne participent pas au programme en raison des limites de l'infrastructure physique.

5.33 En ce qui a trait aux programmes d'approbation préalable pour les entreprises, les participants aux programmes PAD et EXPRES en tirent quelques avantages, notamment une réduction du temps requis pour les formalités douanières ainsi que du nombre d'exigences en matière de déclaration. Cependant, le nombre limité de participants à ces programmes (importateurs ou transporteurs) fait en sorte que les entreprises ne peuvent pas toujours emprunter la voie EXPRES. Par exemple, si un camionneur ne transporte pas seulement des marchandises visées par le programme EXPRES, il ne peut pas emprunter la voie EXPRES. Les entreprises pourront profiter de plus nombreux avantages quand un plus grand nombre de participants auront été admis à ces programmes et que l'infrastructure de la voie EXPRES aura été améliorée.

L'Agence n'a pas démontré qu'elle avait réaffecté ses ressources à des secteurs à risque plus élevé

5.34 Nous nous attendions également à ce que les programmes d'approbation préalable aient permis à l'Agence de réaffecter ses ressources à des secteurs à risque plus élevé. En général, nous avons

constaté que moins de 2 p. 100 des voyageurs participaient à ces programmes, bien qu'à certains points d'entrée plus de 20 p. 100 des voyageurs sont des participants à ces programmes. Malgré que l'Agence ait dû investir dans la conception et dans la prestation de ces programmes, elle n'a pas précisé le taux d'inscription qui lui permettrait de réaffecter ses ressources à des secteurs à risque plus élevé. Les programmes d'approbation préalable n'ont pas fait l'objet d'une analyse coûts-avantages, et l'Agence n'a pas effectué d'analyse officielle des ressources qu'elle a réaffectées après la mise en œuvre de NEXUS ou de CANPASS.

5.35 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait établir des contrôles et un régime de suivi pour ses programmes d'approbation préalable afin de s'assurer que les personnes dont l'évaluation, au moment de l'inscription, a montré qu'elles présentaient un risque de niveau supérieur à faible, sur la foi de renseignements raisonnables et crédibles, font l'objet d'un suivi, et que leur participation au programme est réévaluée pour s'assurer que leur niveau de risque net est passé à faible.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. Elle a élaboré un protocole fondé sur les risques afin d'orienter la surveillance et l'établissement d'une nouvelle cote de risque pour les transporteurs participant au PAD. L'accumulation de dossiers devant faire l'objet d'une évaluation des risques dans le cadre du programme NEXUS a été résorbée, et des processus de surveillance sont maintenant en place. L'Agence examinera ses contrôles et ses méthodes de surveillance pour tous les programmes.

De plus, il faudrait noter que le programme NEXUS continue d'être étendu et que le programme est actuellement en vigueur dans sept aéroports internationaux et dans onze postes frontaliers terrestres.

Cibler les personnes et les marchandises présentant un risque élevé

5.36 Afin de mieux gérer les risques, l'Agence recueille de l'information sur un grand nombre de voyageurs et d'expéditions avant même leur arrivée aux points d'entrée canadiens. Dans la mesure du possible, l'Agence utilise l'information à deux fins. D'une part, elle cherche à réduire le temps requis pour les formalités douanières dans le cas des personnes et des marchandises présentant un faible risque. D'autre part, elle utilise l'information pour repérer les voyageurs et les expéditions présentant un risque élevé, et ce, avant leur arrivée, pour les intercepter et leur faire subir un examen plus approfondi à leur arrivée. Avant que l'Agence n'ait eu accès à l'information électronique préalable, elle comptait davantage sur le contrôle manuel des manifestes papier et des documents des voyageurs présentés aux points

d'entrée. Nous formulons des recommandations concernant nos observations sur les procédures de ciblage de l'Agence à la fin de la présente section, au paragraphe 5.61.

5.37 La pièce 5.4 donne un aperçu du type d'information préalable qui est recueillie et indique à quel moment on l'obtient.

Pièce 5.4 L'Agence recueille des données sur les voyageurs et les expéditions

Mode	Type d'information demandée	Obligatoire	Échéances
Statut de l'information préalable dans l'ensemble des modes : secteur commercial			
Aérien	Information préalable sur les expéditions commerciales (IPEC)	Oui	4 heures avant l'arrivée (ou au moment du décollage pour les vols de moins de 4 heures).
Maritime	Information préalable sur les expéditions commerciales (IPEC)	Oui	24 heures avant le chargement du fret dans un port étranger.
Ferroviaire	Données sur le fret et le véhicule	Non	L'Agence recommande l'envoi des données 2 heures avant l'arrivée du train au Canada.
Routier	Données sur le fret et le véhicule	Non	L'Agence recommande l'envoi des données le plus tôt possible.
Tous les modes	Données du Système d'examen avant l'arrivée (SEA) sur l'importateur et le destinataire (qui reçoit les marchandises)	Non	1 heure pour les données électroniques et 2 heures pour les données papier. L'Agence recommande l'envoi des données 30 jours avant le départ pour la destination.
Statut de l'information préalable dans l'ensemble des modes : voyageurs			
Aérien	Information préalable sur les voyageurs (IPV) / Dossier passager (DP)	Oui	L'information est envoyée au moment du départ du vol.
Maritime	Information sur les passagers et les membres d'équipage	Oui	Le nombre de passagers et de membres d'équipage est requis 96 heures avant l'arrivée. Toutefois, les noms ne sont pas obligatoires. L'Agence recommande l'envoi de l'information le plus tôt possible et une mise à jour ou une confirmation dès que le navire quitte le dernier port.
Ferroviaire	Aucun	Non	S/O — mais des discussions sont en cours
Routier	Aucun	Non	S/O

Source : Agence des services frontaliers du Canada

L'Agence recueille désormais plus de données sur les personnes et les marchandises avant leur arrivée

5.38 Depuis 2001, les transporteurs aériens sont tenus par la loi de soumettre de l'information préalable par voie électronique sur leurs passagers et membres d'équipage au moment du départ. Des exigences semblables ont été établies pour le fret maritime en 2004 et pour le fret aérien en juillet 2006. Aucune exigence légale semblable ne s'applique aux expéditions commerciales par voie terrestre, mais l'Agence reçoit de l'information préalable par voie électronique pour environ 99 p. 100 des expéditions ferroviaires et 12 p. 100 des expéditions par route. Des renseignements supplémentaires sur l'importateur et destinataire des marchandises — les données du Système d'examen avant l'arrivée — sont reçus pour l'ensemble des expéditions commerciales. L'information est censée permettre à l'Agence de rationaliser le dédouanement des expéditions présentant un faible risque et de repérer les expéditions posant un risque élevé qui feront l'objet d'un examen plus poussé à leur arrivée.

5.39 L'Agence détermine qu'une personne ou une expédition commerciale présente un risque élevé s'il existe une forte probabilité que cette personne ou expédition ne respecte pas les lois et règlements canadiens appliqués par l'Agence. L'Agence tient compte de nombreux facteurs au moment de prendre cette décision, y compris les saisies antérieures, l'information des services de renseignement, les manquements en matière de déclaration des marchandises importées, l'étendue de la criminalité et le point d'origine du voyageur ou des marchandises. En se fondant sur ces renseignements, elle détermine le niveau de risque qui est lié à l'entrée de cette personne ou expédition, et décide si un examen plus poussé est nécessaire.

5.40 Le Centre national d'évaluation des risques de l'Agence a été créé en janvier 2004. Il détermine les menaces à la sécurité nationale en analysant l'information préalable sur les marchandises et les personnes qui arrivent. Les résultats de cette analyse sont partagés avec les agents chargés des opérations et d'autres intervenants. Pour son analyse, le Centre s'appuie sur les éléments suivants :

- les systèmes automatisés d'évaluation des risques — TITAN pour le fret maritime et aérien et le Système d'information sur les voyageurs pour les personnes;
- les recherches effectuées dans les bases de données et les tendances en ce qui a trait aux voyages;
- l'analyse des indicateurs et le jugement de l'agent de ciblage.

Malgré son mandat en matière de partage de l'information, le Centre n'a pas directement accès à toutes les bases de données sur le renseignement qui sont à la disposition de l'Agence. Bien qu'il ait accès à divers produits du renseignement, il n'en reçoit aucun portant sur la sécurité nationale qui lui permettrait d'orienter ses activités de ciblage. L'Agence nous a informés que des discussions étaient en cours afin d'accroître la collaboration entre sa direction du renseignement et le Centre national d'évaluation des risques.

5.41 Nous avons constaté que l'Agence a commencé à axer ses efforts sur la réception de l'information préalable pour faire face aux risques liés à l'entrée au Canada des passagers arrivant par train et des expéditions arrivant par la poste. L'Agence a récemment lancé des programmes et entamé des discussions avec les intervenants afin d'élargir le ciblage préalable pour ces modes. Cependant, pour chaque mode de transport et d'expédition (aérien, maritime, routier, ferroviaire et postal), l'Agence n'a pas systématiquement étudié la façon dont elle devrait modifier le type ou l'étendue de l'examen de manière à combler les lacunes dans l'information servant à l'évaluation des risques avant l'arrivée. Autrement dit, dans les cas où l'information préalable n'est pas suffisante pour mener une évaluation des risques adéquate, des processus additionnels ou un niveau accru d'examen pourraient être nécessaires.

Le ciblage préalable permet d'évaluer les risques pour un plus grand nombre de voyageurs aériens

5.42 Mis en œuvre en 2002, le Système d'information sur les voyageurs (SIPAX) est un système automatisé d'évaluation des risques pour les voyageurs aériens (passagers et membres d'équipage). Il sert à cibler les passagers présentant un risque élevé selon les données de l'information préalable sur les voyageurs et du dossier passager qui sont reçues des transporteurs aériens pour les vols devant arriver au Canada. L'Agence compare l'information préalable sur les voyageurs avec les listes de passagers des vols devant arriver au pays afin de déterminer les vols pour lesquels elle n'a pas reçu cette information préalable; elle fait ensuite un suivi auprès des compagnies aériennes. L'augmentation de la quantité d'information préalable reçue par l'Agence est illustrée à la pièce 5.5.

5.43 Le Centre national d'évaluation des risques contrôle les passagers aériens à destination du Canada qui ont fait l'objet d'une évaluation dans le SIPAX et dont la cote de risque dépasse le seuil établi pour les risques à la sécurité nationale. En raison de problèmes de transfert et d'intégralité des données, ce ne sont pas tous les

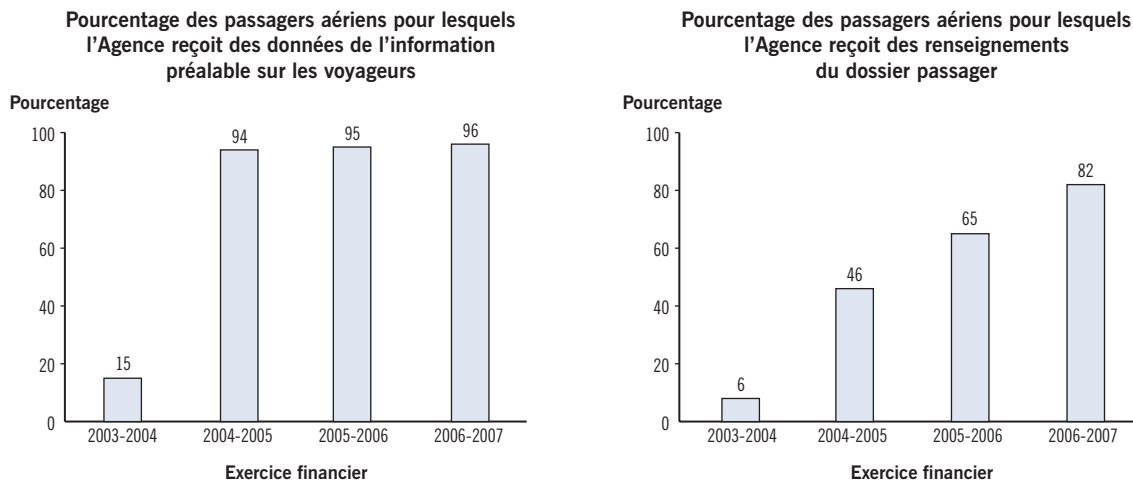
Avis de surveillance — Identification d'une personne, d'une entreprise, d'un véhicule ou d'une cargaison qui, selon les indicateurs de risque ou d'autres renseignements, pourrait constituer une menace pour la santé, la protection, la sécurité, l'économie ou l'environnement du Canada et de la population canadienne à l'avenir.

passagers qui font l'objet d'une évaluation des risques par le Centre. Cet état de choses limite la capacité du Centre d'identifier, avant leur arrivée, les voyageurs pouvant présenter un risque élevé. Si les données ne sont pas exactes, la correspondance avec les **avis de surveillance** pourrait ne pas se faire, et des personnes présentant un risque élevé pourraient ne pas être ciblées pour un examen.

5.44 Au total, 22 millions de passagers sont arrivés au Canada par avion entre avril 2006 et mars 2007. Seuls 16 millions de ces passagers ont reçu une cote de risque dans le SIPAX, car seuls les passagers pour lesquels toutes les données sont disponibles et qui voyagent à bord de vols commerciaux font l'objet d'une évaluation. De plus, les agents de ciblage du Centre ne reçoivent de l'information que sur les passagers qui se sont vu attribuer une cote de risque élevée dans le SIPAX. Au cours de l'exercice 2006-2007, le système a classé 1,2 p. 100 des passagers comme présentant un risque élevé. À partir de cette liste des personnes ayant reçu une cote de risque élevée, les agents de ciblage du Centre ont sélectionné des passagers en vue d'un examen plus poussé à leur arrivée à l'aéroport. Des agents craignaient que le SIPAX ait fait des erreurs en évaluant certains voyageurs comme présentant un faible risque. L'Agence nous a informés qu'elle discutait actuellement de la façon d'améliorer l'établissement de la cote de risque.

5.45 Les agents de l'Agence dans les aéroports locaux ciblent aussi des passagers avant leur arrivée et ont accès à la liste intégrale des passagers. Toutefois, les agents de ciblage locaux ne savent pas toujours

Pièce 5.5 La quantité d'information préalable recueillie sur les voyageurs aériens augmente



Source : Données statistiques de l'Agence des services frontaliers du Canada

quels vols ont déjà fait l'objet d'une évaluation par le Centre, ce qui peut entraîner des lacunes ou un chevauchement des tâches. Le ciblage est surtout axé sur la contrebande (par exemple, cigarettes, alcool, drogues et armes à feu illégales) et les infractions possibles aux règlements de l'immigration, mais non sur les préoccupations en matière de sécurité nationale. Au Centre national d'évaluation des risques, à l'aéroport international Pearson de Toronto et dans un certain nombre d'autres aéroports canadiens, nous avons observé des agents cibler des passagers qui étaient arrivés par avion. Nous avons constaté que les unités de ciblage des passagers dans les aéroports ne procèdent pas à une évaluation de tous les vols à l'arrivée, bien que l'Agence considère certains des aéroports comme étant des points d'entrée à risque élevé. Une mesure de contrôle en place dans tous les aéroports est l'évaluation de chaque passager à son arrivée à la ligne d'inspection primaire. Cependant, l'Agence n'avait pas en place de processus pour atténuer les risques dans le cas des vols n'ayant pas fait l'objet d'un ciblage avant l'arrivée. De plus, les agents à la ligne d'inspection primaire ignorent quels passagers ou vols ont fait l'objet d'une évaluation préalable des risques.

5.46 Pour effectuer de façon appropriée le ciblage des voyageurs avant leur arrivée, il est essentiel que les transporteurs fournissent des renseignements de bonne qualité en temps opportun. Nous avons constaté que l'Agence ne contrôlait pas si elle recevait en temps opportun l'information préalable sur les voyageurs et les renseignements du dossier passager, et ce, en raison d'exigences législatives conflictuelles. Le paragraphe 107.1(1) de la *Loi sur les douanes* stipule que les renseignements sur le passager doivent être envoyés « avant l'arrivée au Canada du moyen de transport ou dans un délai raisonnable après son arrivée ». Selon le paragraphe 4(1) du *Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)*, les renseignements doivent être fournis au ministre « lors du départ du moyen de transport commercial ». L'Agence a recommandé que la *Loi sur les douanes* soit modifiée de sorte qu'elle indique « à une heure déterminée » et que le règlement précise le moment opportun de présentation pour les différents modes de transport. Les modifications législatives en étaient toujours à l'étape de l'ébauche au moment de notre vérification.

5.47 L'Agence prend des mesures pour améliorer la qualité des données utilisées dans le cadre du ciblage. Elle a commencé à produire des rapports de suivi systématiques sur l'intégralité des données préalables sur les passagers à la fin de 2006 et a constaté qu'elle recevait environ 94 p. 100 des données nécessaires. En décembre 2006, l'Agence a comparé les données préalables reçues

pour quatre vols avec les passagers qui se sont effectivement présentés. L'étude a permis d'établir que 37 p. 100 des données transmises par les transporteurs aériens pour ces vols n'étaient pas exactes, ce qui a peut-être nui à l'identification des voyageurs présentant un risque élevé. L'Agence reçoit des données du dossier passager pour certains vols devant arriver au Canada et elle concentre en grande partie ses activités de ciblage sur ces vols. Pendant la période qu'a duré notre vérification, l'Agence a mis sur pied des équipes chargées d'améliorer la qualité des données reçues des lignes aériennes. La priorité de ces équipes est d'améliorer la qualité des données de l'information préalable sur les voyageurs (IPV), car les données du dossier passager ne peuvent être correctement liées à un voyageur que lorsque les données de l'IPV sont reçues.

Les expéditions de fret maritime et de fret aérien ne font pas toutes l'objet d'une évaluation avant leur arrivée

5.48 L'Agence ne peut pas donner l'assurance qu'elle effectue des évaluations des risques pour toutes les expéditions de fret aérien et de fret maritime avant leur arrivée. Pour les expéditions par voie maritime, nous avons constaté que l'Agence avait effectué une analyse préliminaire des différences observées entre les expéditions qui arrivent au Canada et l'information préalable fournie à leur sujet. Pour combler certaines lacunes possibles de l'information préalable, l'Agence a rencontré des autorités de transport maritime. Toutefois, l'Agence n'évalue pas systématiquement l'importance de l'écart entre l'information qu'elle reçoit sur les expéditions devant arriver et les expéditions qui arrivent en réalité. Elle ne surveille pas le caractère opportun de son processus d'évaluation des risques pour les conteneurs maritimes, car elle ne compare pas la date et l'heure d'arrivée avec la date d'évaluation des risques. L'Agence doit travailler à combler ces lacunes afin de s'assurer qu'elle mène des évaluations des risques pour tous les conteneurs avant leur arrivée.

5.49 Le Centre national d'évaluation des risques est responsable de réaliser les évaluations des risques pour les conteneurs maritimes en ce qui concerne les préoccupations en matière de sécurité nationale, et ce, avant leur arrivée au Canada. Si l'Agence reçoit de l'information indiquant qu'un conteneur maritime pourrait constituer une menace à la sécurité nationale, elle renvoie le conteneur à une inspection dans le port d'origine étranger avant que le chargement ne soit effectué. Nous avons constaté que tous les conteneurs qui avaient été repérés par l'Agence comme présentant une menace à la sécurité nationale avaient fait l'objet d'un examen dans le port étranger. Le Centre peut

aussi demander que des conteneurs ne soient pas chargés lorsqu'il ne dispose pas de suffisamment de données, ou qu'il soupçonne que les conteneurs posent des risques pour la sécurité nationale. Enfin, en présence d'indices de contrebande, il peut recommander que les conteneurs soient examinés.

5.50 Les dossiers du Centre indiquent que 548 conteneurs ont été chargés malgré une demande de ne pas charger en 2005-2006 et que 386 conteneurs ont été chargés malgré une demande à l'effet contraire en 2006-2007, pour un total de 934 conteneurs chargés sans autorisation au cours des deux exercices. L'Agence n'a pas conservé de façon systématique de dossiers expliquant pourquoi le chargement avait eu lieu sans autorisation.

5.51 Sur les 934 conteneurs chargés sans autorisation, 243 ont été renvoyés aux unités locales de ciblage des conteneurs maritimes pour une évaluation plus poussée. Les dossiers du Centre indiquent que les agents locaux de l'Agence ont examiné 21 p. 100 de ces conteneurs. L'Agence nous a informés que la proportion était faible car il n'y a actuellement aucune exigence pour les installations d'examen locales de donner suite à ses recommandations. Une deuxième raison est que la plupart de ces conteneurs avaient fait l'objet d'une évaluation des risques avant leur arrivée, étant donné que des renseignements supplémentaires avaient été reçus, ce qui a permis d'écartier la possibilité de risques pour la sécurité nationale.

5.52 Nous avons examiné en détail les dossiers relatifs à 20 conteneurs qui ont été chargés sans autorisation et qui semblent être arrivés au Canada avant d'avoir fait l'objet d'une évaluation des risques pour la sécurité nationale. Nous avons examiné les renseignements utilisés par le Centre pour suivre les conteneurs chargés sans autorisation afin de vérifier si le Centre avait été en mesure d'écartier la possibilité d'un risque pour la sécurité nationale avant que les conteneurs n'arrivent au Canada. Nous avons constaté qu'il ne l'avait pas fait. Les dossiers du Centre indiquaient que dix de ces conteneurs étaient entrés au Canada sans avoir fait l'objet du ciblage préalable requis ni d'un examen plus poussé. Dans le cas de huit autres conteneurs, l'Agence n'a pas fourni d'éléments de preuve suffisants pour démontrer qu'elle avait éliminé le risque pour la sécurité nationale avant l'arrivée.

Le ciblage préalable automatisé ne fonctionne pas encore comme il le devrait pour les expéditions de fret

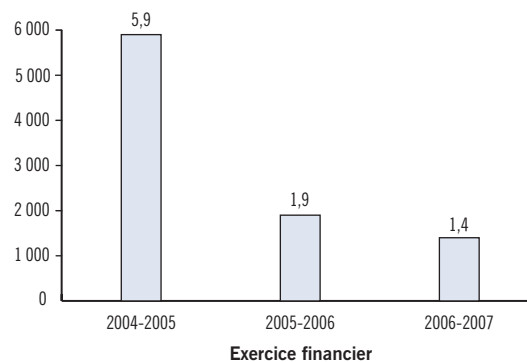
5.53 L'Agence effectue aussi un ciblage préalable automatisé du fret maritime et du fret aérien. Elle reçoit l'information préalable sur les expéditions commerciales des transporteurs et des transitaires, par voie électronique, et elle utilise cette information comme point de départ pour l'évaluation des risques. Le système TITAN a traité avec succès davantage de manifestes électroniques fournis par les transporteurs, tel qu'en atteste le nombre réduit de manifestes rejetés (voir la pièce 5.6).

5.54 L'Agence a surveillé 146 de ses 812 transporteurs et transitaires qui transmettent de l'information préalable sur les expéditions commerciales et elle a constaté que certaines données étaient incomplètes et erronées. L'Agence a estimé que les transporteurs et les transitaires qu'elle a surveillés avaient transmis environ 90 p. 100 de toute l'information préalable sur les expéditions commerciales reçue au 31 mai 2007. Bien que l'Agence ait émis des plans d'action et ait assuré un suivi auprès de certaines entreprises, elle ne s'est pas assurée que les entreprises transmettant des données de piètre qualité fassent l'objet d'un contrôle additionnel.

5.55 L'Agence impose des sanctions administratives pécuniaires aux transporteurs qui transmettent de l'information préalable incomplète sur les passagers. À l'heure actuelle, elle ne sanctionne pas les transporteurs commerciaux qui transmettent des données en retard ou de l'information inexacte dans le cadre du programme d'Information préalable sur les expéditions commerciales; par contre, d'autres

Pièce 5.6 Le nombre de manifestes rejetés est en baisse

Nombre de déclarations de fret maritime non traitées par le TITAN (en milliers)



Source : Données statistiques de l'Agence des services frontaliers du Canada

sanctions commerciales continuent de s'appliquer. Nous avons constaté que l'Agence offrait une gamme d'activités d'information pour assurer l'observation continue des exigences relatives à l'information préalable. Toutefois, elle n'exerce pas une surveillance de la conformité en fonction des risques et elle ne mène pas d'examen plus approfondi lorsqu'un client qui contrevient à la loi se présente à la frontière. Nous avons constaté que l'Agence comparait l'information préalable sur les voyageurs avec les listes de passagers des vols devant arriver au pays par le biais du « système d'acquittement des vols » du SIPAX; cette façon de faire permet à l'Agence de repérer les vols pour lesquels l'information préalable sur les voyageurs n'est pas transmise.

5.56 L'Agence entre l'information préalable sur le fret dans son système automatisé d'évaluation des risques TITAN. Ce système comporte deux programmes : TITAN Maritime, lancé en novembre 2004, et TITAN Air, lancé en juillet 2006. Dans son Rapport ministériel sur le rendement de 2004-2005, l'Agence a qualifié le TITAN de pierre angulaire du régime de gestion des risques de l'Agence. L'Agence est l'un de trois organismes de services frontaliers au monde qui utilisent des outils de ciblage automatisé pour coter les risques que présentent les expéditions qui entrent au pays. Le système permet d'analyser les manifestes électroniques des expéditions commerciales à destination du Canada et d'attribuer une cote de risque à chaque expédition. Un risque plus élevé devrait se traduire par une cote plus élevée. Le TITAN permet aux agents des services frontaliers d'avoir accès, sur support électronique, aux données sur les expéditions arrivant au pays et de consulter des bases de données renfermant l'information utilisée dans le processus d'évaluation des risques. Le Centre national d'évaluation des risques a utilisé le TITAN pour cibler environ quatre millions de manifestes de fret maritime et de fret aérien en 2006-2007.

5.57 Les bureaux aux points d'entrée par voie maritime ont la capacité d'examiner intégralement moins d'un pour cent des conteneurs qui entrent au pays. L'examen partiel peut consister à ouvrir le conteneur sans le décharger complètement (dans moins d'un pour cent des cas également) ou à examiner le contenu à l'aide d'appareils d'imagerie du Système d'inspection des véhicules et du fret (VACIS^{MD}). L'Agence ne disposait pas de dossiers exhaustifs sur le nombre de conteneurs maritimes examinés par balayage à l'aide d'appareils d'imagerie VACIS^{MD} en 2006-2007 et elle ne pouvait pas confirmer l'exactitude des chiffres avancés pour les années précédentes. Nous avons constaté que l'Agence n'a pas déterminé le niveau d'examen qui convient pour chaque cote établie dans TITAN. Par conséquent, l'examen n'est pas

obligatoire pour les conteneurs maritimes et le fret aérien qui reçoivent des cotes élevées, lesquelles indiquent que ces expéditions présentent un risque élevé. L'Agence a réagi à deux risques urgents, soit la grippe aviaire et les engins explosifs, mais a dû très rapidement modifier ses cotes de risque. L'Agence a reconnu qu'il y avait des problèmes en ce qui a trait à ce processus et elle se penche actuellement sur la façon de mieux réagir aux menaces nouvelles.

5.58 Nous avons examiné les cotes de risque et les résultats d'examen d'environ deux millions de conteneurs maritimes qui sont arrivés au Canada en 2006. Nous avons constaté peu de corrélation entre une cote élevée et la décision d'inspecter un conteneur. Les agents locaux nous ont dit ne pas avoir confiance dans la cote de risque établie de façon automatisée pour choisir les conteneurs à inspecter. Ils se fient plutôt à leur propre analyse des diverses bases de données et à leur connaissance de l'endroit. Les agents de ciblage avant l'arrivée ne documentaient pas de manière uniforme les motifs les poussant à renvoyer certaines expéditions plutôt que d'autres à une inspection. Par conséquent, il est difficile pour l'Agence de déterminer les facteurs clés dans la prise de décision des agents de ciblage avant l'arrivée. Si elle disposait de cette information, l'Agence pourrait améliorer des aspects importants des pratiques de ciblage avant l'arrivée. À défaut de l'avoir, l'Agence a cherché activement à obtenir la rétroaction des agents de ciblage afin d'améliorer le processus de cotation des risques.

5.59 Le ciblage qui se fonde sur l'obtention d'information préalable est essentiel à la gestion des risques par l'Agence. Les agents de ciblage de l'Agence trient et sélectionnent les personnes et les marchandises devant faire l'objet d'un examen approfondi. Nous avons constaté que divers groupes à l'échelle de l'organisation, comme le Centre national d'évaluation des risques, la Direction générale de l'exécution de la loi et les bureaux régionaux, avaient élaboré et donné leur propre formation aux agents de ciblage. Cependant, il n'existe aucun profil des compétences ni programme de formation standard qui permettrait de garantir que les agents de ciblage possèdent les compétences et l'expérience requises pour exercer cette importante fonction. Ainsi, on n'observe que peu de coordination globale visant à faire en sorte qu'une méthode uniforme et exhaustive soit utilisée pour le ciblage des personnes et des marchandises devant faire l'objet d'un examen approfondi. Il convient de noter que le Government Accountability Office des États-Unis (bureau de la responsabilité gouvernementale) a constaté des faiblesses semblables lors des examens des programmes d'inspection des cargaisons qu'il a effectués en 2004 aux États-Unis, et que ces faiblesses ont été par la suite corrigées.

L'Agence ne dispose d'aucun cadre de gestion du risque pour le ciblage avant l'arrivée

5.60 L'information préalable donne à l'Agence un outil de plus pour le tri des personnes et des marchandises. Bien que l'Agence ait réalisé certains progrès pour ce qui est de la collecte et de l'analyse de l'information préalable, elle doit maintenant se pencher sur l'ensemble du processus afin d'examiner tous les contrôles visant à atténuer les risques, de manière à régler les cas où la qualité ou l'intégralité de l'information laisse à désirer. L'Agence n'a pas déterminé la façon dont les différentes composantes du processus d'atténuation des risques se complétaient, dans le cadre de ses activités de ciblage avant l'arrivée, notamment l'étendue de l'information préalable, la cotation automatisée des risques, l'information des services de renseignement, ainsi que le travail d'analyse et le jugement des agents de ciblage et des agents des services frontaliers.

5.61 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait concevoir et mettre en œuvre, pour ses activités de ciblage avant l'arrivée, un cadre de gestion du risque qui établisse un lien entre le risque déterminé et le niveau d'examen.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. La composante visant le plan de gestion des activités de vérification de la conformité du Cadre de gestion intégrée du risque (voir réponse à la recommandation 5.20) comprendra un élément relatif au ciblage. De ce fait, les décisions sur le ciblage, y compris les niveaux prescrits d'examen, seront liées aux niveaux de risque établis.

De plus, une unité des services analytiques a été créée au Centre national d'évaluation des risques (CNER) pour surveiller les conteneurs « chargés sans autorisation », y compris les résultats de leur évaluation et de leur examen subséquents. Aussi, les agents locaux ont été informés qu'ils doivent communiquer les résultats des examens qui découlent de renvois par le CNER.

5.62 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait s'assurer que :

- les agents de ciblage consignent systématiquement les motifs de toutes leurs décisions de renvoi;
- les agents consignent les résultats des examens subséquents;
- cette information sert à améliorer les décisions de renvoi de personnes et de marchandises à un examen plus poussé.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. Elle dispose actuellement d'un système pour documenter les motifs des décisions de renvoi et elle travaille depuis quelque temps à des améliorations. L'Agence a rappelé aux agents de ciblage de documenter les motifs de leurs décisions de renvoi. De plus, pour donner suite aux constatations concernant le fret maritime, les agents ont reçu des directives selon lesquelles ils doivent consigner les résultats des examens des conteneurs ou les motifs de non-examen des conteneurs (qui ont fait l'objet d'un renvoi par le CNER) afin de confirmer que les risques ont bien été atténués. La surveillance de cette activité sera effectuée au moyen du Cadre de surveillance du processus. L'Agence analysera les résultats des examens en les comparant avec les renvois afin d'améliorer les décisions de renvoi de personnes et d'expéditions aux fins d'examen.

5.63 Recommandation. Afin de favoriser l'uniformité et la qualité dans le processus de ciblage, l'Agence des services frontaliers du Canada devrait élaborer un programme de formation obligatoire pour tous les agents des services frontaliers chargés de cibler les expéditions et les voyageurs à partir de l'information préalable. Le programme de formation devrait se fonder sur une analyse des besoins à l'échelle de l'organisation et sa prestation devrait faire l'objet de contrôles, d'évaluations et de rapports.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. Pendant de nombreuses années, l'Agence a donné de la formation en matière de ciblage aux agents de ciblage, y compris de la formation intensive au Centre national d'évaluation des risques (CNER) et au Centre d'expertise maritime. De plus, à l'aéroport de Toronto, l'Agence administre un programme de formation semblable pour le ciblage des passagers. Ce programme de formation a été donné aux agents de ciblage dans d'autres aéroports dans l'ensemble du pays. L'Agence a entrepris une analyse des besoins pour cerner les lacunes qui existent entre le rendement désiré et la formation existante.

L'Agence renforcera son programme de formation en matière de ciblage pour s'assurer que les agents acquièrent les compétences nécessaires pour gérer efficacement les renseignements fournis aux fins de ciblage préalable et prendre les mesures qui s'imposent. L'Agence surveillera et évaluera également la prestation de la formation à ses agents de ciblage et elle fera périodiquement rapport sur les résultats.

Contrôle aux points d'entrée

5.64 Afin de permettre l'entrée légale des personnes et des marchandises au Canada, l'Agence offre des services de contrôle à la frontière dans 1 269 points d'entrée auxquels sont affectés environ 5 400 agents en uniforme. L'Agence assure une présence à temps plein dans 148 points d'entrée qui comptent pour 92 p. 100 des personnes et des marchandises entrant au pays. Elle n'assure pas une présence physique régulière dans les autres petits points d'entrée, où le service est assuré par des agents dans des points d'entrée avoisinants. L'Agence a reçu 40 millions de dollars afin d'accroître le nombre d'agents dans certains points d'entrée et éliminer les situations où des agents travaillent seuls.

5.65 Dans ses points d'entrée, l'Agence utilise un processus de contrôle des voyageurs en deux étapes, connues sous le nom de « ligne d'inspection primaire » et « inspection secondaire ». Aux points d'entrée par voie aérienne et terrestre, la ligne d'inspection primaire consiste généralement en une série de guérites auxquelles sont affectés des agents des services frontaliers, qui interrogent les personnes qui veulent entrer au Canada. Les agents de la ligne d'inspection primaire décident d'admettre une personne au Canada ou de la renvoyer à l'inspection secondaire pour un examen plus approfondi.

Les plans d'intervention en cas d'urgence à la frontière doivent être mis à jour

5.66 Nous nous attendions à ce que l'Agence ait en place un plan pour réagir à une urgence ou à un incident impliquant des terroristes, plan qui l'aiderait à assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières. Nous avons constaté qu'en cas d'incident, l'Agence se tournait vers les plans d'intervention élaborés par ses trois organismes d'origine. En dehors des plans de reprise des activités qui sont en voie d'élaboration, l'Agence n'a pas encore élaboré de plan d'intervention pour toutes les activités liées à ses nouveaux services frontaliers intégrés et à son nouveau mandat élargi en matière de sécurité.

5.67 En juin 2006, dans le cadre du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, l'Agence et la US Customs and Border Protection (service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis) se sont entendues sur des protocoles de planification de la reprise des activités à mettre en œuvre en cas d'incident. Le plan de communication et de coordination a été élaboré et les partenaires travaillent maintenant aux modalités et à l'autorisation légale régissant la façon dont chaque organisme des services frontaliers pourrait appuyer l'autre. En janvier 2007, le Canada a annoncé un investissement de 24 millions de dollars dans l'harmonisation et le

renforcement des plans de reprise des activités canadiens et américains; il s'agit d'aider à assurer la continuité des opérations frontalières dans une situation d'urgence.

5.68 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait élaborer un plan d'intervention en cas d'urgence pour toutes les activités relevant de son nouveau mandat.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. L'Agence est en train de mettre à jour son plan d'urgence, en se fondant sur les plans existants et en tenant compte de la formulation des fonctions intégrées des services frontaliers afin que le plan soit distribué aux bureaux locaux à l'automne 2007.

De plus, il faudrait noter que :

- L'Agence possède des plans d'urgence existants des organismes d'origine qui continuent de se révéler efficaces, comme on a pu l'observer au cours de la gestion des attentats à la bombe survenus à Londres en 2005, de l'évacuation du Liban en 2006 et de l'arrivée prévue de migrants clandestins à Halifax en 2007.
- L'Agence a un programme d'exercices actif, et elle collabore étroitement avec des partenaires qui s'intéressent aux questions relatives à la gestion de la frontière.
- L'Agence élabore actuellement un manuel tous risques qui sera distribué dans tous les bureaux locaux à l'automne 2007 et qui traitera les recommandations faites pour mettre à jour les plans d'intervention d'urgence afin de tenir compte des services frontaliers intégrés.
- L'Agence a collaboré étroitement avec le Service des douanes et de la protection des frontières (SDPF) des États-Unis en vue d'élaborer un plan de communication et de coordination qui intègre un échange rapide de renseignements pertinents entre l'Agence et le SDPF, ainsi qu'avec le secteur commercial, pour accélérer la mise en œuvre des efforts de reprise des activités et veiller à la continuité des opérations aux points d'entrée pendant un incident.

Les processus qui sont décrits brièvement dans le manuel prévu tiennent compte des processus existants, et ces derniers continueront d'être appliqués par l'Agence en vertu de son programme d'exercices permanent.

L'Agence n'a pas élaboré de cadre de gestion globale des risques pour les opérations frontalières

5.69 Les évaluations des menaces et des risques sont généralement reconnues comme des outils utiles lorsqu'on établit les priorités en ce qui a trait aux inspections. La Direction du renseignement de l'Agence mène une évaluation des risques pour ses opérations frontalières tous les trois ans. Dans le cadre de ce processus, l'Agence évalue les risques liés à la contrebande, notamment les produits de la criminalité, la pornographie juvénile, ainsi que le tabac ou les drogues illicites. L'information est évaluée et classée par marchandise et mode de transport. Les risques liés au terrorisme et aux enfants disparus ont été ajoutés en 2001, suivis de ceux liés aux armes chimiques et biologiques en 2004. Cependant, l'évaluation des risques n'est pas exhaustive, car elle ne comprend pas les risques liés à la migration irrégulière ou illégale des personnes ou le transport des aliments, des végétaux et des animaux, qui font maintenant partie du mandat élargi de l'Agence. L'Agence a commencé à se pencher sur ces risques, qu'elle prévoit inclure dans la prochaine version de son évaluation élargie des risques à la frontière.

5.70 Par ailleurs, l'Agence prépare une évaluation nationale des risques aux points d'entrée tous les deux ans. Elle a évalué le risque relatif dans 168 points d'entrée, en 2006, et dans 220, en 2004. Les analystes régionaux du renseignement, de concert avec d'autres sources et des employés des opérations des points d'entrée, remplissent un questionnaire donnant le détail des données démographiques aux points d'entrée, du volume du trafic, des mesures d'exécution et des données liées aux activités de renseignement. Cette information est combinée avec les résultats de l'évaluation des risques à la frontière en vue de la classification des points d'entrée comme étant à risque élevé, moyen ou faible. Dans l'évaluation des risques de 2006, 23 points d'entrée (contre 34 en 2004) ont été classifiés comme étant à risque élevé. Cette évaluation comportait des renseignements sur les risques présumés en matière de criminalité et de sécurité nationale, ainsi que les risques en matière de migration irrégulière ou illégale des personnes. Cette évaluation des risques aux points d'entrée ne traite pas du transport des aliments, des végétaux et des animaux, mais des fonctionnaires de l'Agence nous ont informés que des discussions étaient en cours pour que ces risques soient inclus dans le prochain questionnaire. D'autres risques associés aux activités accomplies par l'Agence pour le compte d'autres ministères, notamment les maladies infectieuses, ne sont pas compris dans les évaluations des risques à la frontière ou aux points d'entrée. En plus des évaluations des risques à la

frontière et aux points d'entrée, la Direction du renseignement fournit des comptes rendus mensuels sur les menaces concrètes et les tendances en ce qui a trait aux activités illégales.

5.71 Nous avons constaté que le processus d'évaluation des risques aux points d'entrée et à la frontière ne s'adaptait pas très bien à des circonstances en évolution. Comme nous l'avons mentionné, ces évaluations sont menées tous les deux ou trois ans, ce qui signifie que l'évaluation des risques par l'Agence reflète les risques d'il y a quelques années et non ceux d'aujourd'hui ou de demain. L'Agence nous a dit que ses comptes rendus mensuels de la Direction du renseignement faisaient partie intégrante de son processus d'évaluation des risques. Pour mettre à jour ses évaluations des risques aux points d'entrée et à la frontière, l'Agence consulte ses nombreux partenaires clés, comme les organismes d'exécution de la loi et les administrations douanières internationales. Cependant, lorsqu'elle a établi les critères d'évaluation des risques, elle n'a pas consulté tous les partenaires clés comme le Service canadien du renseignement de sécurité, Transports Canada et Santé Canada. Sans la participation de ces partenaires, elle n'a pas l'assurance de gérer de façon exhaustive les risques liés à son propre mandat et aux activités accomplies pour le compte de ses partenaires fédéraux. Enfin, la manière dont ces évaluations des risques sont utilisées dans l'affectation globale des ressources et des moyens disponibles en ce qui a trait aux inspections à la frontière n'était pas claire.

5.72 Le nombre annuel global d'examens qui doivent être menés aux points d'entrée d'une région est prévu dans le Plan de gestion de la frontière. Bien que les agents de l'Agence aient reçu l'ordre de sélectionner des conteneurs et des voyageurs en fonction des indicateurs de risque, le niveau global d'examens à la frontière se fonde dans une large mesure sur les moyens existants, c'est-à-dire les ressources et l'infrastructure d'inspection. L'Agence a affecté, au cas par cas, des ressources additionnelles à de nouvelles initiatives de lutte contre les infractions dans certains points d'entrée faisant face à un risque plus élevé. Cependant, l'Agence ne dispose pas d'un modèle d'affectation des ressources fondé sur le risque pour déterminer les ressources requises dans tous les points d'entrée et pour tous les modes de transport. Au moment de notre vérification, le Plan de gestion de la frontière faisait l'objet d'une revue qui visait à intégrer les objectifs d'examen pour l'immigration et l'inspection des aliments. Le plan de l'exercice courant n'avait pas été diffusé et les agents avaient reçu l'ordre d'utiliser le plan de l'année précédente.

Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) — Il s'agit d'une initiative de lutte contre les infractions Canada-États-Unis fondée sur des activités de renseignement. Ces équipes sont composées de partenaires des forces policières fédérales, des douanes et de l'immigration, qui échangent de l'information et travaillent avec les organismes d'exécution de la loi locaux, provinciaux et des États américains aux problèmes liés à la sécurité nationale, au crime organisé et aux autres activités transfrontalières illégales entre les points d'entrée.

5.73 La frontière doit aussi être gérée entre les points d'entrée, responsabilité qui relève principalement de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). En 2002, les **Équipes intégrées de la police des frontières** (EIPF) ont été augmentées partout au pays. Ces équipes interorganismes du Canada et des États-Unis regroupent des ressources des services de police fédéraux, provinciaux et des États, ainsi que des services des douanes et de l'immigration. Les agents du renseignement de l'Agence participent aux opérations policières conjointes et transmettent l'information aux agents des services frontaliers selon les besoins, ce qui a permis des interceptions. Bien que la participation de l'Agence à ces équipes l'ait aidée à gérer les risques aux points d'entrée, les communications pourraient être améliorées afin que les agents aux points d'entrée comprennent mieux les risques dans leur région.

L'Agence a ajouté de l'équipement d'inspection spécialisé

5.74 Pour renforcer ses capacités en matière d'inspection, l'Agence a investi plus de 70 millions de dollars au cours des 5 dernières années dans de l'équipement spécialisé pour détecter les marchandises dangereuses et de contrebande (voir la pièce 5.7). L'Agence a utilisé avec succès cet équipement pour faire d'importantes saisies de marchandises de contrebande. Elle reçoit un financement annuel de 11,8 millions de dollars pour exploiter, entretenir et remplacer cet équipement qu'elle a déployé dans les points d'entrée terrestres et maritimes à risque plus élevé. L'investissement le plus important est dans le Système d'inspection des véhicules et du fret (VACIS^{MD}), qui utilise une imagerie à rayons gamma pour inspecter le contenu des véhicules et des conteneurs. L'Agence a déployé 12 unités mobiles du VACIS^{MD} à un coût de 24 millions de dollars et 3 appareils du VACIS^{MD} pour palettes à un coût de 5 millions de dollars.

5.75 Les appareils se sont avérés utiles pour détecter la contrebande; toutefois, l'Agence n'a pas de méthode uniforme pour recueillir des statistiques sur les résultats d'examen ou l'utilisation. L'utilisation déclarée par l'Agence pour les unités mobiles du VACIS^{MD} était loin d'atteindre les normes qu'elle avait établies elle-même. Cela a entraîné que certains appareils ont été transférés à de nouveaux endroits. Des fonctionnaires de l'Agence nous ont confié que les unités mobiles ne pouvaient pas être utilisées souvent en raison de pannes, de conditions météorologiques défavorables et d'un manque de personnel.

Pièce 5.7 Exemples de l'équipement technologique de détection de l'Agence

Pièce d'équipement	Ce qu'elle fait
Unités du Système d'inspection des véhicules et du fret (VACIS ^{MD}) (imagerie gamma)	Unités d'imagerie mobiles et pour palettes servant à détecter la contrebande et les marchandises dangereuses dans les conteneurs, les wagons, les véhicules de passagers et les camions.
Spectromètres de mobilité ionique	Équipement utilisé pour détecter des quantités infimes de stupéfiants et d'explosifs dans tous les modes.
Appareils de radiographie	Outils d'imagerie servant à détecter la contrebande et les marchandises dangereuses dans les bagages et les conteneurs de fret dans tous les modes.
Unités du système de détection des radiations aux points d'entrées	Équipement utilisé pour détecter la présence de niveaux dangereux de radiation dans les conteneurs; il est actuellement en voie de mise en œuvre à tous les points d'entrée.
Unités de détection des radiations à main	Outils utilisés pour détecter la présence de niveaux dangereux de radiation dans les conteneurs et le fret.
Caméras sur perche et fibroscopes	Outils d'imagerie servant à inspecter les navires, les conteneurs, les remorques et les aéronefs, notamment les zones inaccessibles.
Densimètres	Outils utilisés pour déterminer la densité d'une surface ou d'un objet.
Engins télécommandés (ROV)	Équipement servant à détecter la contrebande et les marchandises dangereuses sous un navire.

Source : Agence des services frontaliers du Canada

Le niveau d'examen varie d'un point d'entrée à l'autre

5.76 Les exigences pour les personnes qui demandent à entrer au Canada sont les mêmes dans tous les points d'entrée. Par contre, les exigences relatives à la documentation et au ciblage varient considérablement selon le mode de transport emprunté par le voyageur — qu'il s'agisse du transport routier, aérien, maritime ou ferroviaire. Le ciblage des passagers est plus rigoureux dans les grands aéroports.

5.77 Les agents des services frontaliers à la ligne d'inspection primaire décident s'il faut renvoyer les voyageurs ou leurs marchandises à l'inspection secondaire. Les agents dans les aéroports vérifient les passeports à l'aide de lecteurs de documents électroniques. Nous avons constaté qu'ils vérifiaient de cette façon près de 96 p. 100 des documents et des passeports des Canadiens qui reviennent au pays et des voyageurs étrangers, soit une amélioration considérable par rapport à notre dernière vérification en 2000. Les agents des services

frontaliers interrogent également les bases de données pour tout « avis de surveillance » (avis indiquant qu'un voyageur devrait être renvoyé à un examen plus approfondi) ou toute cible correspondant au voyageur. En tenant compte de la déclaration et du comportement d'un voyageur, l'agent décide d'admettre la personne ou d'exiger un examen plus approfondi.

5.78 Dans les points d'entrée routiers que nous avons visités et qui avaient été classés comme étant à risque élevé par l'Agence, nous n'avons trouvé aucun lecteur de documents à la ligne d'inspection primaire des voyageurs. À leur place, l'Agence a continué d'utiliser ses lecteurs de plaques d'immatriculation du Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire (SASLIP) pour s'assurer que les voyageurs n'étaient pas visés par des avis de surveillance. Puisque le SASLIP fait la lecture de plaques d'immatriculation, il n'est pas conçu pour permettre l'identification des chauffeurs et des passagers de véhicules. Lors de nos visites, nous avons remarqué que les agents demandaient de voir les pièces d'identité des passagers à bord des véhicules. Le SASLIP n'a pas toujours été efficace dans la lecture des plaques d'immatriculation, ce qui oblige les agents à apporter des corrections; ce système aurait dû être remplacé depuis longtemps. Au moment de notre vérification, l'Agence était à élaborer un système de remplacement du SASLIP qui inclura des lecteurs de documents à la frontière terrestre.

Défaut d'arrêt — Voyageurs ou conducteurs de véhicules commerciaux ou privés qui ne s'arrêtent pas pour l'inspection primaire ou qui passent intentionnellement à un poste frontalier désigné, mais qui ne s'arrêtent pas ou qui ne s'acquittent pas de toutes les formalités douanières de l'Agence des services frontaliers du Canada. Par exemple, des voyageurs qui ne s'arrêtent pas pour l'inspection primaire ou qui sont envoyés à l'inspection secondaire, mais qui poursuivent leur route ou contournent les bornes ou les barrières pour se soustraire au processus.

Défaut de se présenter — Voyageurs ou conducteurs de véhicules commerciaux ou privés qui ont franchi la frontière à l'insu des fonctionnaires de l'Agence. Les exemples comprennent des voyageurs qui franchissent la frontière en dehors des heures normales d'ouverture ou passent la frontière à un point d'entrée non désigné. Ces cas sont généralement découverts après coup, notamment lorsque des traces sont repérées dans la neige le matin suivant. Il arrive aussi que des voyageurs omettent par erreur de se présenter en raison d'une signalisation ou d'un aménagement routier qui prêterent à confusion.

5.79 Dans les points d'entrée à la frontière terrestre, un agent qui renvoie un voyageur à l'inspection secondaire remet un carton au voyageur. Dans de nombreux endroits, la zone d'inspection secondaire est difficilement visible de la ligne d'inspection primaire. Il arrive qu'un voyageur envoyé à l'inspection secondaire poursuive sa route sans se présenter à l'inspection secondaire. En 2006, l'Agence a documenté 1 104 **défauts d'arrêt** et **défauts de se présenter** à la frontière terrestre. Bien que les agents passent des appels pour informer le personnel de leurs renvois ou qu'ils donnent l'alarme lorsque des voyageurs ne s'arrêtent pas, nous avons constaté que l'Agence disposait de contrôles insuffisants pour s'assurer que les personnes renvoyées après une inspection primaire faisaient réellement l'objet d'une inspection secondaire. Dans le cas des véhicules commerciaux, nous avons remarqué que l'Agence avait mis en place, dans certains points d'entrée où le volume est élevé, un système obligeant les conducteurs à entrer un code pour ouvrir la barrière et quitter la zone d'inspection secondaire.

5.80 L'Agence a reconnu l'existence d'un problème lié à la sécurité physique et au contrôle des renvois entre la ligne d'inspection primaire

Mainlevée obligatoire à la ligne d'inspection primaire — Au point d'entrée du pont Ambassador, les expéditions commerciales peuvent entrer au Canada uniquement lorsque de l'information préalable a été fournie ou selon des options de dédouanement rationalisées pour entreprises présentant un faible risque. Les expéditions qui arrivent sont dédouanées à leur arrivée au point d'entrée, ce qui rend les décisions de mainlevée plus rapides.

et la zone d'inspection secondaire dans certains de ses postes frontaliers terrestres, mais elle y est contrainte par les limites de l'infrastructure. En outre, dans bien des cas, le secteur privé est responsable de l'infrastructure aux points d'entrée de l'Agence et dans le secteur avoisinant. En janvier 2006, l'Agence a lancé un projet pour contrôler les défauts d'arrêt et les défauts de se présenter à l'examen secondaire. De plus, en octobre 2006, elle a augmenté les sanctions pour ces infractions. Elle a aussi modifié la signalisation et le débit de la circulation. Dans le poste frontalier terrestre le plus achalandé du secteur commercial, les installations d'inspection secondaire sont situées à plusieurs kilomètres de la frontière — jusqu'à 15 minutes de route. Afin de remédier à ce problème, l'Agence a récemment imposé la **mainlevée obligatoire à la ligne d'inspection primaire** pour les expéditions. Grâce à ces initiatives, elle a depuis enregistré une baisse considérable des défauts de se présenter de la part des voyageurs et des camionneurs à certains points d'entrée.

5.81 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait améliorer son approche fondée sur le risque pour la prestation des services frontaliers intégrés et utiliser cette approche comme point de départ pour l'affectation de ses ressources et le ciblage de ses efforts en matière d'exécution de la loi.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. Elle continuera à élaborer un Cadre de gestion intégrée du risque (voir la recommandation 5.20) pour ce qui est de la prestation des services frontaliers.

De plus, le Cadre de gestion intégrée du risque comprendra un Plan de gestion des activités d'observation, qui sera mis en vigueur progressivement au cours de l'exercice 2008-2009. Ce Plan sera développé à partir des processus existants, qui sont antérieurs à la création de l'Agence. Ainsi, des activités de gestion du risque et d'observation plus vastes seront intégrées, et ce, dans l'ensemble des secteurs d'activités. Ceci comprendra l'intégration des responsabilités de l'Agence pour ce qui est des fonctions d'exécution de la loi et des fonctions liées aux points d'entrée de Citoyenneté et Immigration Canada, ainsi que des fonctions d'inspection des aliments, des plantes et des animaux de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

Le Plan de gestion de la frontière existant de l'Agence fera partie du Plan de gestion des activités d'observation. Le Plan de gestion de la frontière prévoit le degré d'examen requis pour chaque point d'entrée au Canada, et ce, principalement en fonction des risques liés aux différents points d'entrée. Le nouveau Plan de gestion des activités

d'observation servira à améliorer l'usage de nos ressources et à mieux gérer une méthode globale d'évaluation des risques en matière d'exécution de la loi.

De plus, l'Agence a commencé à remplacer le Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire (SASLIP) (systèmes de lecture des plaques d'immatriculation). L'installation a été complétée dans sept postes frontaliers routiers.

L'Agence est à élaborer une nouvelle politique sur les avis de surveillance

5.82 Les avis de surveillance — des avis électroniques au sujet des personnes et des expéditions qui présentent un risque élevé potentiel — constituent un outil éprouvé qui permet d'orienter la décision concernant le renvoi d'un voyageur ou d'une expédition à une inspection plus approfondie. Des avis de surveillance peuvent être émis pour plusieurs raisons, notamment des informations des services de renseignement, des saisies douanières passées, des infractions aux règlements de l'immigration et des risques pour la sécurité nationale. Nous avons constaté que les politiques et les procédures pour émettre des avis de surveillance variaient considérablement; l'Agence est actuellement à élaborer une nouvelle politique intégrée sur l'émission des avis de surveillance et le partage de l'information. Cette politique permettra de donner suite à une recommandation de 2006 de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, qui a exhorté l'Agence à élaborer des politiques claires sur son utilisation des avis de surveillance.

5.83 L'Agence émet aussi des avis de surveillance pour le compte de ses partenaires fédéraux et d'organismes étrangers, comme la US Customs and Border Protection (service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis). En ce qui a trait à sa gestion des avis de surveillance, nous avons constaté un manque d'uniformité dans la façon dont l'Agence recueille, partage et contrôle l'information sur les avis de surveillance entre les diverses unités du renseignement. La réception d'avis de surveillance de partenaires et d'autres pays a permis à l'Agence d'intercepter des personnes et des marchandises à risque élevé et de refuser de les laisser entrer au pays. Par contre, nous avons également constaté un manque d'uniformité dans la façon dont l'Agence contrôle la pertinence, l'exactitude et la fiabilité des avis de surveillance. L'Agence doit respecter certaines exigences législatives lorsqu'elle communique des renseignements à ses partenaires. Nous avons constaté que l'Agence n'avait pas toujours transmis en temps opportun à ses partenaires l'information obtenue grâce aux interceptions faites à la suite d'avis de surveillance.

5.84 L'Agence a en place des contrôles automatisés pour informer les agents que des personnes et des marchandises font l'objet d'avis de surveillance exigeant une interception et une inspection. Ces contrôles automatisés permettent aussi à la direction de surveiller le rendement. Nous avons constaté des cas où l'on n'avait pas donné suite, à la ligne d'inspection primaire, à des avis de surveillance émis pour un risque élevé précis. De plus, ces cas ne font pas l'objet d'un suivi et d'un contrôle systématiques à l'échelle de l'organisation, ce qui permettrait de déterminer l'ampleur du problème. Le Centre national d'évaluation des risques, qui conserve cette information, a constaté que, en moyenne, 13 p. 100 de ses avis de surveillance aux douanes et 21 p. 100 de ses avis de surveillance à l'immigration, entre janvier et mars 2007, n'avaient pas donné lieu à une inspection plus approfondie. L'Agence a enquêté sur certains avis de surveillance auxquels on n'avait pas donné suite et a reconnu qu'une formation améliorée était nécessaire pour ses agents. Dans certains cas, les agents ont reçu cette formation améliorée.

5.85 Des responsables de l'Agence nous ont dit qu'il arrivait que certaines personnes ou marchandises qui font l'objet d'avis de surveillance ne soient pas détectées à la ligne d'inspection primaire et entrent au Canada en raison d'une correspondance inexacte entre l'avis de surveillance et le voyageur ou l'expédition; à la ligne d'inspection primaire, l'agent est en mesure d'établir si la correspondance est inexacte et, le cas échéant, de ne pas faire un renvoi à l'examen secondaire. Dans les aéroports que nous avons visités, nous avons constaté que les agents à la ligne d'inspection primaire procédaient couramment à des renvois uniquement dans le cas de correspondances parfaites entre les avis de surveillance et les documents de voyage. Bien que l'Agence exige également le renvoi dans le cas de correspondances partielles, s'il y a lieu, elle ne vérifie pas si les agents le font ou non.

5.86 Nous avons aussi constaté que l'Agence ne contrôlait pas systématiquement les résultats des renvois afin de s'assurer que l'inspection secondaire avait réellement eu lieu. Dans certains cas, un agent des services frontaliers peut avoir renvoyé à l'inspection secondaire une personne correspondant à un avis de surveillance, mais sans que cette personne se présente à la zone d'inspection secondaire tel que requis. Nous avons observé que, dans certains aéroports, une personne accompagnait maintenant les voyageurs renvoyés de la ligne d'inspection primaire à l'inspection secondaire; toutefois, l'Agence ne vérifie pas régulièrement si toutes les inspections requises sont effectuées. Lorsque les files d'attente pour l'inspection secondaire

deviennent trop longues, il arrive que les agents relâchent des personnes sans procéder à une inspection plus approfondie lorsqu'ils décident que ces personnes présentent un risque moindre. Cependant, ces cas ne sont pas enregistrés aux dossiers ou ne font pas l'objet d'un suivi.

5.87 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait continuer d'améliorer ses politiques et ses procédures pour la création et l'utilisation des avis de surveillance. En outre, elle devrait améliorer son contrôle, ses dossiers et son suivi des avis de surveillance et élaborer des mesures afin de s'assurer que l'information est recueillie et partagée comme il se doit.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. Pour ce faire, l'Agence continue d'améliorer ses politiques et ses procédures pour ce qui est de la création et de l'utilisation des avis de surveillance. Elle travaille actuellement à l'amélioration du contrôle et du suivi de ces avis. Le programme de contrôle des avis de surveillance utilisé dans certaines régions pour faire le suivi et faire le rapprochement des avis est maintenant mis en œuvre dans toutes les régions. Le programme sera de nouveau modifié et enrichi à mesure que la nouvelle politique intégrée sera élaborée.

En collaboration avec ses principaux partenaires, l'Agence travaille actuellement à la mise en œuvre d'une politique intégrée en matière d'avis de surveillance. Cette politique devrait être mise en œuvre d'ici janvier 2008 et abordera également les questions soulevées dans le cadre du présent rapport. De plus, l'Agence a entrepris l'examen des méthodes qu'elle utilise actuellement afin de contrôler, de manière plus uniforme, ses pratiques en matière d'avis de surveillance. L'Agence se consacre à l'élaboration d'une politique intégrée en matière d'échange d'information pour ce qui est du partage de renseignements avec ses partenaires.

5.88 Recommandation. Les agents de l'Agence des services frontaliers du Canada devraient systématiquement mettre aux dossiers des documents sur les résultats des décisions de renvoi ainsi que sur les résultats des inspections.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. L'Agence dispose, à l'heure actuelle, d'un système lui permettant d'étayer les décisions concernant le renvoi et les résultats d'examen. Nous travaillons actuellement à offrir un meilleur accès à ce système aux agents et nous nous efforçons aussi d'améliorer la convivialité du système. L'Agence a rappelé aux agents qu'ils devaient

tenir un registre des décisions concernant le renvoi et des résultats d'examen et elle fera un suivi grâce aux contrôles dont il est question à la recommandation 5.107.

Les processus visant les marchandises et les espèces saisies doivent être améliorés

5.89 L'Agence saisit et retient des marchandises en vertu de la *Loi sur les douanes* et d'autres lois pour le compte de ministères et organismes fédéraux. Bon nombre des ententes que l'Agence a conclues touchant les activités qu'elle accomplit pour le compte d'autres ministères fédéraux ont besoin d'être mises à jour. De plus, les agents des services frontaliers n'ont pas de pouvoir clair pour rechercher et saisir les marchandises contrefaites. L'Agence a établi des politiques et des procédures, mais nous avons remarqué, à certains points d'entrée, un mauvais contrôle de l'administration et du traitement des marchandises saisies, telles que l'alcool et les armes à feu. Nous avons remarqué un accès libre aux salles d'articles saisis dans deux endroits visités, le catalogage manuel des marchandises saisies et l'entreposage sur place de plusieurs armes à feu dont la saisie remontait à quelques années. En avril 2007, l'Agence a adopté une nouvelle politique exigeant que les salles d'articles saisis fassent l'objet d'un contrôle régulier afin de s'assurer que l'accès aux marchandises saisies et leur manutention sont autorisés.

5.90 L'Agence effectue des saisies d'espèces en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* de 2000. Toute personne est tenue de déclarer l'importation ou l'exportation de 10 000 \$ ou plus en espèces ou en effets, à défaut de quoi les agents peuvent procéder à une saisie. Lorsqu'il y a des motifs raisonnables de présumer que les fonds sont des produits de la criminalité ou servent à financer des activités terroristes, le montant est saisi sans possibilité de mainlevée. Lors de notre examen des dossiers, nous avons remarqué que, dans de nombreux cas, des montants assez importants étaient saisis avec des conditions de mainlevée. Nous avons constaté que les agents ne mettaient pas toujours au dossier un document avec une explication appuyant leur décision de saisir avec des conditions de mainlevée plutôt que de saisir sans conditions de mainlevée. Nous avons également remarqué que le nombre total de saisies avait augmenté de 23 p. 100, tandis que le nombre de saisies sans conditions de mainlevée avait diminué de 11 p. 100. Des agents dans les bureaux d'entrée nous ont dit que le processus de saisie sans conditions de mainlevée était lourd. La documentation fournie ne nous donne pas l'assurance que les agents des services frontaliers saisissent comme il se doit les produits de la criminalité et les fonds destinés à financer des activités terroristes.

5.91 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait améliorer l'application et le suivi de ses contrôles des marchandises saisies, ainsi que la consignation d'information en ce qui a trait à ses décisions en matière de saisies d'espèces.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. Des directives sont en place. Il s'agit d'instructions à l'intention des employés de l'Agence concernant la manipulation, l'inscription et l'élimination adéquates des marchandises saisies, ainsi que la documentation des décisions prises en matière de saisie d'espèces. De plus, la première étape du cadre de surveillance du processus a été mise en œuvre en avril 2007. Le cadre de surveillance du processus, qui fera l'objet d'un rapport deux fois par année, comprend un module qui énonce de quelle manière chaque point d'entrée doit surveiller sa salle d'articles saisis quant au respect de l'accès autorisé et à la manipulation adéquate des marchandises saisies. En septembre 2007, le cadre de surveillance du processus a de nouveau été modifié pour inclure une section sur la déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces afin d'assurer que les agents ont reçu des explications suffisantes sur la saisie d'espèces assortie de conditions de mainlevée. De plus, une vérification interne des marchandises retenues et saisies est en cours de planification.

La formation des nouvelles recrues est prometteuse

5.92 L'Agence a élaboré un programme national de recrutement pour les agents des services frontaliers ainsi qu'un programme révisé de formation pour les nouvelles recrues. Tous les nouveaux agents doivent suivre cette formation avant d'être affectés en première ligne — une exigence qui répond à un problème que nous avons relevé dans nos rapports de vérification précédents. L'Agence a également établi une nouvelle norme de classification « Frontière/Border (FB) » pour les opérations frontalières, avec des descriptions de poste génériques portant sur les fonctions exercées par les trois organismes d'origine.

5.93 Pour élaborer le nouveau programme de formation, l'Agence a formé le Conseil consultatif sur le programme d'études composé de représentants de toutes les fonctions clés et des régions. Le Conseil a adopté une approche intégrée sur le plan fonctionnel et axée sur les compétences pour ses travaux. Le programme qu'il a élaboré compte trois étapes :

- une première composante en ligne;
- un cours en régime d'internat de neuf semaines auquel on réussit ou on échoue;

- une formation spécialisée complémentaire aux points d'entrée, selon les affectations.

Au moment de notre vérification, des normes nationales étaient en place pour les parties de la formation en ligne et en régime d'internat.

5.94 Le coût de la formation de chaque nouvelle recrue pour la première ligne est important et pourrait varier de 14 000 \$ à 19 000 \$; l'Agence n'a toutefois pas fait le suivi des coûts de la formation par recrue. Au cours de l'exercice 2006-2007, l'Agence a formé 1 184 nouvelles recrues. Elle prévoit former de 600 à 800 nouveaux agents des services frontaliers pendant chacune des 10 prochaines années afin de pouvoir composer avec l'attrition et l'augmentation du nombre d'employés réguliers par suite de l'initiative d'armement des agents et de la fin des situations dans lesquelles des agents travaillent seuls.

5.95 L'Agence est en train d'intégrer les employés actuels des organismes d'origine en les formant aux nouveaux secteurs du mandat de l'Agence sur une période de quatre ans. La Direction de la formation et de l'apprentissage élabore et met en place des modules de formation par rotation de postes, qui respecteront des normes nationales. Les modules offriront une formation sur les douanes aux anciens employés de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), une formation sur l'immigration aux anciens employés des douanes et de l'ACIA et une formation sur l'inspection des aliments, des végétaux et des animaux aux anciens employés des douanes et de CIC.

5.96 L'Agence a commencé à recueillir des données sur la formation par rotation de postes en 2006 et a recensé, au 31 mai 2007, 1 435 agents des services frontaliers formés selon cette méthode. Cependant, nous n'avons constaté aucun plan national de formation par rotation de postes pour les agents des services frontaliers actuels. Chaque région aborde la situation de façon différente. Certaines régions ont mis en œuvre la formation par rotation de postes et ont veillé à ce que, après la formation, les employés soient affectés à des secteurs faisant appel aux connaissances acquises. D'autres régions n'ont pas adopté la formation par rotation de postes, parfois en raison de l'aménagement physique de leurs points d'entrée. Il n'est peut-être pas réalisable ou souhaitable de donner ce type de formation à tous les agents : certains d'entre eux n'auraient pas l'occasion d'appliquer les connaissances acquises s'ils travaillent toujours dans un secteur précis (notamment la sécurité maritime, postale ou intérieure). Toutefois,

l'Agence n'a pas défini le niveau de formation par rotation de postes nécessaire pour les différents secteurs opérationnels.

5.97 L'Agence est une organisation vaste et décentralisée, qui a d'importants besoins en matière d'apprentissage. Cependant, la responsabilité de la formation est répartie dans l'ensemble de l'organisation sans qu'il y ait une surveillance organisationnelle uniforme. Les cours sont élaborés et donnés par des directions générales et des directions qui ne possèdent peut-être pas les compétences, les connaissances ou l'autorité fonctionnelle nécessaires. En outre, l'Agence ne dispose pas de mécanismes pour évaluer l'efficacité de la formation.

5.98 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait évaluer la formation qu'elle offre afin d'en déterminer l'efficacité en ce qui a trait au respect des priorités de l'Agence. Elle devrait également élaborer un plan de mise en œuvre national afin d'offrir une formation par rotation de postes aux agents des services frontaliers et de contrôler les progrès réalisés.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. Dans le cadre de l'élaboration du nouveau Programme de formation des recrues pour les points d'entrée, l'Agence prend des mesures concrètes pour évaluer son programme de formation de manière permanente, et ce, en ayant recours aux services du Conseil consultatif sur le programme d'études. Ceci comprend le fait de procéder à des évaluations régulières en vue de recueillir des données sur la réaction des apprenants, de mesurer l'apprentissage réel au cours de la formation et d'évaluer le rendement des recrues une fois de retour dans leurs fonctions. Si cette méthode d'évaluation se révèle efficace, l'Agence examinera, compte tenu de l'allocation de ses ressources, la possibilité d'appliquer la méthode à d'autres formations offertes par l'Agence.

La version 2006-2007 du programme de formation des recrues appuie pleinement l'intégration de l'inspection des aliments, des plantes et des animaux et le rôle des douanes et de l'immigration aux points d'entrée. La formation par rotation de postes a déjà eu lieu dans plusieurs régions pour ce qui est de la main-d'œuvre actuelle. Sur le plan national, nous poursuivons nos efforts pour adapter les programmes de formation des recrues actuelles à un public cible précis, pour former des formateurs, pour offrir des séances de formation des formateurs et pour coordonner les cours et en effectuer le suivi. En 2007-2008, nous élaborerons une méthode nationale de mise en application de la formation par rotation de postes pour les agents des

services frontaliers et nous trouverons les moyens de surveiller de manière plus uniforme les activités de formation par rotation de postes dans l'ensemble du pays.

Mesure du rendement

L'Agence doit améliorer sa mesure du rendement et sa présentation de l'information sur le rendement

5.99 Afin d'évaluer les progrès réalisés dans l'application d'une approche fondée sur le risque pour les opérations frontalières, l'Agence a besoin de données fiables sur le rendement de la part des points d'entrée traitant les voyageurs et les expéditions commerciales. En enregistrant et en analysant les résultats des inspections secondaires et des mesures d'exécution, l'Agence pourrait établir si son approche de la gestion des risques fonctionne, en particulier :

- elle saura si elle repère comme il se doit les voyageurs ou les expéditions devant faire l'objet d'une inspection plus approfondie;
- elle obtiendra des données sur les tendances ou les risques qu'elle pourra ensuite gérer de façon proactive.

5.100 Dans le chapitre 5 de notre rapport d'avril 2000, intitulé « Agence des douanes et du revenu du Canada — Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée », nous avons constaté que l'ADRC (un des organismes d'origine de l'Agence des services frontaliers du Canada) devait améliorer son utilisation de la sélection aléatoire des cas soumis à une inspection secondaire. L'ADRC avait alors accepté notre recommandation et indiqué qu'elle mènerait une analyse détaillée des résultats des cas référés de manière aléatoire.

5.101 En ce qui a trait au ciblage avant l'arrivée des personnes et des marchandises, nous avons constaté que l'Agence maintenait des indicateurs de rendement pour certains aspects de ses activités. Cependant, l'Agence n'a pas élaboré de mesures du rendement fondées sur les résultats afin d'aider à surveiller ses outils automatisés d'évaluation des risques. Par ailleurs, elle n'a pas systématiquement vérifié si ses activités de ciblage avant l'arrivée avaient gagné en efficacité depuis qu'elle avait commencé à utiliser les outils automatisés d'évaluation des risques. Elle est d'avis que les outils en sont encore aux premières étapes d'élaboration et de mise en œuvre.

5.102 Comme nous l'avons mentionné dans des rapports passés, l'utilisation de renvois aléatoires à une inspection secondaire constitue un moyen d'établir des données de base sur le rendement, de valider les indicateurs de risque existants, de relever les nouveaux risques potentiels et d'assurer l'intégrité des programmes. Des renvois aléatoires

permettraient à l'Agence de vérifier si l'information des services de renseignement et ses techniques de ciblage avant l'arrivée sont efficaces. Les renvois indiqueraient également où apporter des améliorations. L'Agence a la capacité de produire des renvois aléatoires. De plus, « ses renvois au quai » renvoient de façon aléatoire pour inspection des marchandises arrivant par voie maritime. L'Agence n'a toutefois pas conçu ces renvois aléatoires d'une manière qui aiderait à améliorer les résultats du ciblage avant l'arrivée dans le futur.

5.103 En mai 2006, l'Agence a lancé un programme automatisé de suivi des renvois et des résultats d'inspection dans 40 points d'entrée, notamment des aéroports, des gares routières et certaines gares maritimes pour traversiers et bateaux de croisière. Nous avons constaté que les agents n'utilisaient pas systématiquement le programme pour enregistrer les résultats de leurs inspections secondaires. À de nombreux endroits, les agents ont abandonné le programme, le trouvant trop lourd. Par conséquent, le programme n'a pas beaucoup aidé à améliorer la gestion des risques et la présentation de l'information sur le rendement. Les représentants de l'Agence sont conscients du problème et nous ont dit qu'ils s'efforçaient de trouver une solution.

5.104 L'Agence n'effectue pas une analyse systématique de ses activités et de la façon dont celles-ci cadrent avec ses stratégies d'amélioration de l'observation de la loi. Par exemple, entre 2003-2004 et 2005-2006, il y a eu une chute de 27 p. 100 des mesures d'exécution totales visant des marchandises prohibées, telles que les armes à feu et les drogues. Au cours de la même période, le nombre de **paiements forcés** a augmenté de 5 p. 100. Lorsqu'elle a été priée d'expliquer ces tendances, l'Agence a mené une analyse détaillée des saisies, mais elle n'a pas fait le lien avec les objectifs globaux des programmes. En mai 2007, l'Agence a approuvé la création d'un groupe de travail sur la mesure du rendement, reconnaissant qu'elle avait besoin de mesures globales.

5.105 Au sujet des inspections des expéditions commerciales, nous avons constaté que l'Agence ignorait si elle menait davantage d'inspections des expéditions à risque élevé que lors des années précédentes, ou si ses activités de ciblage améliorées avaient entraîné de meilleures mesures d'exécution. Encore une fois, l'Agence ne recueille pas les données qui lui permettraient de répondre à ces questions.

5.106 Nous avons constaté que l'Agence ne consignait pas toujours aux dossiers les renvois à une inspection secondaire et leurs résultats lorsqu'il s'agit de renvois aléatoires produits par le système. À la frontière terrestre, nous avons observé que les renvois aléatoires n'étaient pas tous envoyés à une inspection secondaire et qu'on ne compilait aucune

Paiements forcés — Le fait de percevoir des droits et des taxes légalement exigibles sur des marchandises au lieu de les saisir quand l'importateur a omis de déclarer volontairement les marchandises. Appelé également perceptions forcées.

statistique sur les renvois. En fait, un grand aéroport avait entièrement abandonné les renvois aléatoires, car il était d'avis qu'il fonctionnait déjà à pleine capacité. L'Agence n'examine pas systématiquement les résultats de ses renvois aléatoires afin de valider ou d'améliorer sa stratégie d'examen actuelle et de rendre compte de ses résultats.

5.107 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait mettre en place les contrôles nécessaires afin de s'assurer que les résultats de chaque renvoi et de chaque inspection sont consignés au dossier dans les plus brefs délais.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. Le cadre de surveillance du processus a été mis en œuvre en avril 2007 et comporte des modules permettant de s'assurer que les rapports d'examen sont vérifiés du point de vue de leur intégralité et de leur exactitude. Le cadre de surveillance du processus permet également de contrôler la présentation en temps opportun des rapports, le cas échéant.

L'Agence a rappelé à ses agents d'inscrire rapidement les motifs de leurs renvois et de leurs examens.

5.108 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait élaborer et mettre en œuvre un programme obligatoire d'examens aléatoires à l'échelle du pays pour les personnes et les expéditions, y compris l'examen plus fréquent de celles présentant des risques additionnels.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. L'Agence a un programme de mesure de l'observation en vertu duquel des examens aléatoires sont effectués pour mesurer l'observation des voyageurs et des envois commerciaux, et ce, dans les moyens et les grands points d'entrée. De plus, les agents entreprennent régulièrement des examens aléatoires et des examens ciblés. Cependant, la vérificatrice générale a noté que le programme ne fonctionnait pas comme il le devrait. Toutefois, l'Agence convient qu'un programme d'examen qui soit plus axé sur les risques doit nécessairement être élaboré, et ce, pour les personnes et les marchandises. Dans le cadre de la conception de la politique et du programme, l'Agence entreprendra une évaluation pour savoir si les ressources existantes permettent de procéder à des examens aléatoires à l'échelle du pays.

De plus, l'Agence prévoit que tout programme d'examen aléatoire devra tenir compte des modifications apportées aux évaluations des menaces et des risques et, en retour, recommander que des rectifications soient apportés au Plan de gestion des activités

d'observation (voir la réponse donnée à la recommandation 5.81). Le calendrier de la mise en œuvre des modifications recommandées dépendra de la disponibilité des ressources.

De plus, les résultats des examens aléatoires, ainsi que des évaluations de programme, seront régulièrement inclus dans l'analyse des résultats de tous les examens. Les résultats combinés seront utilisés pour certifier les procédures actuelles en matière de gestion du risque, pour recenser les nouveaux sujets de préoccupation et pour s'assurer que les personnes et les sociétés qui présentent les plus grands risques sont examinées plus souvent, bien que les personnes et les sociétés qui présentent un faible risque soient tout de même examinées.

5.109 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait consigner les résultats des inspections aléatoires et les utiliser pour améliorer sa capacité de repérer et d'inspecter les personnes et les marchandises à risque élevé.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence est d'accord. L'Agence poursuivra l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'examen effectué au hasard afin de cerner et d'examiner les personnes et les marchandises à risque élevé (réponse au renvoi de la recommandation 5.108) et, en fin de compte, d'incorporer des cibles d'examen effectuées au hasard précises dans le nouveau Plan de gestion des activités d'observation (réponse au renvoi de la recommandation 5.81). L'Agence prévoit que les résultats qui proviennent de ce programme l'aideront à prendre des décisions en matière d'attribution des ressources et d'analyse des tendances. Les priorités nationales en matière d'observation et les efforts déployés en matière de gestion de l'observation seront fondés sur les risques et ils permettront à l'Agence de continuer à améliorer sa capacité de détecter et d'examiner les personnes et les marchandises à risque élevé.

L'Agence collabore étroitement avec le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis par le truchement de l'Initiative de cotation de risque harmonisée en vue d'améliorer l'algorithme de cotation partagée des risques. De plus, en juin 2007, une amélioration apportée au système TITAN de l'Agence a permis aux agents de saisir les résultats de l'examen des conteneurs maritimes, les images du VACIS^{MD}, les résultats de l'examen des radiations et les résultats obtenus au moyen de l'appareil de détection d'ions directement dans le système TITAN, par le biais d'un ordinateur portable à partir des installations d'examen. L'Agence examinera ces résultats et recommandera des modifications, le cas échéant, au Plan de gestion des activités d'observation.

Conclusion

5.110 L'Agence des services frontaliers du Canada a fait face à de grands défis en combinant les opérations des trois organismes d'origine et en accomplissant un mandat élargi en matière de sécurité. Elle a réalisé des progrès en établissant une nouvelle norme de classification afin d'intégrer ses services frontaliers et elle a récemment lancé un programme de formation intégré et prometteur pour ses nouvelles recrues. Néanmoins, elle n'a pas réalisé tous les progrès auxquels nous nous serions attendus en ce qui a trait à la gestion des risques.

L'Agence utilise une approche fondée sur le risque pour prendre un grand nombre de ses décisions. Toutefois, elle n'a pas mis en place de cadre de gestion globale des risques, même si ce cadre est essentiel à l'accomplissement de son mandat. Bien que les investissements de l'Agence dans des systèmes automatisés soient fondés sur des plans opérationnels et des priorités gouvernementales, l'Agence a fait ces investissements sans le bénéfice d'un plan stratégique global pour les technologies de l'information. Dans son *Rapport ministériel sur le rendement* de 2004-2005, elle a indiqué que la transition qui est en cours des trois organismes d'origine à l'organisation actuelle était prioritaire. Nous avons constaté que la transition n'était pas terminée, une transition de ce genre pouvant prendre plusieurs années. Cependant, l'Agence n'a pas élaboré de plan afin de fournir des services frontaliers intégrés.

5.111 Le volume des échanges commerciaux, y compris les conteneurs maritimes et le fret aérien, ainsi que leurs données connexes ont connu une hausse spectaculaire au cours des dernières années, mais les ressources de l'Agence affectées à l'inspection sont demeurées plus ou moins les mêmes. Cette situation fait ressortir le besoin de gérer les risques. L'Agence investit 150 millions de dollars dans des outils automatisés de cotation des risques qui en sont encore aux premières étapes d'élaboration et de mise en œuvre. Bien que l'Agence ait tenté d'améliorer le rendement, elle n'a pas systématiquement vérifié si le lancement de ces outils avait permis d'améliorer sa capacité de repérer les risques pour la sécurité nationale, les marchandises prohibées ou les personnes interdites de séjour. Comme les agents des services frontaliers perçoivent des faiblesses dans les systèmes, ils se fient plutôt aux méthodes d'inspection traditionnelles.

5.112 L'Agence permet à de nombreuses personnes et entreprises de s'inscrire à ses programmes d'approbation préalable, en leur promettant des délais d'attente réduits pour les formalités douanières. Des contraintes liées à l'infrastructure des routes et des ponts

empêchent une réduction réelle des délais d'attente dans certains postes frontaliers terrestres. Par ailleurs, l'Agence n'est pas en mesure de démontrer si les avantages des programmes l'emportent sur leurs coûts. Dans de nombreux postes frontaliers, les programmes fonctionnent surtout selon le principe de l'observation volontaire des lois et des règlements. Enfin, l'Agence n'utilise pas toute l'information disponible pour établir si les demandeurs sont véritablement à faible risque. Compte tenu du niveau d'examen réduit, l'Agence se fie davantage à l'observation volontaire des lois et des règlements par ces personnes et ces entreprises.

5.113 À la frontière, le taux d'inspection se fonde principalement sur la capacité du personnel et la disponibilité de l'équipement. Toutefois, le type d'inspection sélectionné pour les personnes et les expéditions à l'arrivée se fonde sur une évaluation des indicateurs de risques ainsi que sur le jugement des agents des services frontaliers. L'Agence ne dispose pas d'un modèle axé sur les risques pour déterminer les ressources requises à tous les points d'entrée et pour tous les moyens de transport. Elle utilise l'information des services du renseignement pour repérer les personnes ou les marchandises à sélectionner pour une inspection. Cependant, le processus des avis de surveillance de l'Agence, qui vise à repérer et à intercepter les personnes et les marchandises à risque élevé, a laissé passer sans inspection des personnes et des marchandises jugées comme présentant un risque élevé. L'Agence ne connaît pas l'ampleur de ce problème. Les personnes ou les marchandises renvoyées à une inspection secondaire plus approfondie peuvent être relâchées ou quitter les lieux avant d'avoir été examinées. Le niveau d'examen des documents présentés par les voyageurs varie d'un point d'entrée à l'autre. À de nombreux points d'entrée routiers, les pièces d'identité ne sont pas vérifiées dans les bases de données.

5.114 Une préoccupation cruciale concerne le fait que l'Agence n'a pas conçu ses procédures et ses systèmes de manière à pouvoir établir si son rendement dépasse les attentes, répond aux attentes ou n'y répond pas. Lors de nos vérifications précédentes, nous avons suggéré que les services frontaliers utilisent des procédures et des données sur la gestion du rendement pour contrôler les opérations et les améliorer à l'avenir. Nous avons remarqué que peu de progrès avait été réalisé dans ce sens.

5.115 Les évaluations des menaces et des risques que l'Agence a mises en place n'appuient pas de façon satisfaisante les efforts qu'elle a déployés pour mettre en place une approche de la gestion de la frontière fondée sur les risques. Bien que l'Agence ait effectué

certaines évaluations des risques, elle n'a pas suffisamment défini et reflété les risques dans ses plans et ses opérations. Par ailleurs, elle ne peut pas déterminer les risques les plus importants en raison des faiblesses dans ses données opérationnelles. Comme l'Agence n'a pas défini les niveaux souhaités d'ouverture et de sécurité à la frontière, elle ne peut pas savoir si elle atteint ces niveaux. Par conséquent, au lieu de gérer un milieu changeant, elle y réagit.

À propos de la vérification

Objectif

Établir si l'approche de la gestion de la frontière de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence) se fonde sur une évaluation des menaces et des risques et permet d'atteindre l'équilibre souhaité entre l'ouverture et la sécurité de la frontière pour l'entrée des personnes et des marchandises au Canada.

Étendue et méthode

Il s'agit de la première vérification de gestion à se pencher précisément sur l'Agence des services frontaliers du Canada, qui a été créée en décembre 2003. La vérification a porté sur les programmes opérationnels de l'Agence qui appuient une approche de gestion de la frontière fondée sur le risque, programmes qui sont surtout réalisés au Canada. Nous avons examiné la mise en œuvre des plans stratégiques et opérationnels afin de déterminer la mesure dans laquelle ceux-ci permettaient d'atteindre l'équilibre souhaité entre la facilitation et la sécurité et étaient conformes à une approche fondée sur le risque. La vérification a porté sur les programmes de facilitation de l'entrée des personnes et des marchandises à faible risque, ainsi que sur l'analyse de l'information préalable par l'Agence afin de repérer les personnes et les marchandises à risque élevé. Nous avons examiné les mesures que l'Agence a prises pour donner une formation et des ressources aux agents des services frontaliers, ainsi que la mesure dans laquelle les systèmes automatisés répondaient aux besoins en matière de gestion et de technologie de l'information de l'Agence. Pour mener certains de nos travaux de vérification, nous avons examiné des dossiers particuliers selon des critères précis afin d'établir si les contrôles clés fonctionnaient ou non de la façon prévue.

La vérification n'a pas porté sur la gestion des mesures de renvoi ou des autres mesures d'exécution visant les personnes dans les bureaux intérieurs. Le rôle des agents d'intégrité des mouvements migratoires n'a pas été examiné en détail, tout comme les activités d'inspection des aliments.

Critères

La vérification s'est fondée sur les critères suivants :

- L'Agence a mis en œuvre un processus de planification stratégique convenable, qui comporte une approche fondée sur le risque.
- Les plans opérationnels sont alignés sur les résultats stratégiques et les priorités organisationnelles de l'Agence. L'Agence a défini l'équilibre souhaité entre la sécurité et la facilitation dans ses plans stratégiques et opérationnels.
- L'Agence mesure comme il se doit les progrès réalisés pour mettre en œuvre ses plans stratégiques et opérationnels et atteindre l'équilibre souhaité entre la sécurité et la facilitation.
- L'Agence dispose d'une stratégie organisationnelle de gestion des ressources humaines en vue d'une affectation des ressources humaines fondée sur le risque et elle a défini ses objectifs en matière de formation.

- L'Agence possède une capacité suffisante pour former ses agents des services frontaliers afin d'atteindre ses objectifs stratégiques en matière de formation.
- L'Agence évalue l'efficacité de ses programmes de formation et utilise les résultats de ces évaluations pour améliorer la formation du personnel.
- Les plans stratégiques et opérationnels en ce qui concerne les technologies de l'information sont alignés sur les besoins opérationnels et en matière de renseignements de l'Agence en vue de la gestion de la frontière, et ils permettent de répondre à ces besoins.
- L'Agence a des processus d'évaluation des risques et de ciblage en place afin de repérer et d'intercepter efficacement les personnes et les marchandises présentant un risque élevé à leur arrivée ou avant leur arrivée au Canada.
- Les outils automatisés d'évaluation des risques de l'Agence aident à détecter les menaces à la sécurité en temps opportun.
- L'Agence mesure régulièrement l'efficacité de ses activités de ciblage avant l'arrivée afin d'en améliorer le rendement futur.
- L'Agence évalue et contrôle l'efficacité de la formation donnée à l'appui de ses opérations de ciblage.
- En acquérant et en développant les systèmes automatisés d'évaluation des risques TITAN et SIPAX, l'Agence a tenu compte des besoins des différents utilisateurs et de ses propres besoins. Elle a également déterminé les risques et le seuil de tolérance des risques à l'appui de ses décisions concernant le ciblage.
- L'Agence n'approuve préalablement que les personnes, les expéditions et les entreprises présentant un faible risque d'infraction.
- Les programmes d'approbation préalable de l'Agence permettent d'accélérer le mouvement des personnes et des marchandises présentant un faible risque.
- Les programmes d'approbation préalable ont permis à l'Agence de réaffecter les ressources aux secteurs à risque élevé.
- L'approche de la gestion de la frontière de l'Agence est conforme aux évaluations des menaces et des risques.
- L'Agence maintient des liens avec les services de police et de renseignement pour appuyer ses décisions d'interception de personnes et de marchandises à la frontière fondées sur le risque.
- L'Agence a établi des normes et des procédures opérationnelles pour atteindre l'équilibre souhaité entre la sécurité et la facilitation. Elle évalue et met à jour ces normes régulièrement.
- L'Agence a des procédures et des contrôles en place pour s'assurer qu'elle gère comme il se doit les marchandises saisies et retenues, ainsi que les risques associés aux responsabilités qu'elle assume pour le compte d'autres ministères.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 31 mai 2007.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directeur principal : Gordon Stock

Vérificatrice principale : Carol McCalla

Geneviève Couillard

Lori-Lee Flanagan

Marie-Claude La Salle

Bridget O'Grady

Ben Sladic

Diana Thibeault

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 5 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<p>Le défi que représente un mandat nouveau et élargi</p> <p>5.20 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait terminer l'élaboration d'un cadre de gestion intégrée des risques qui guidera la prestation des services frontaliers, à l'appui de son mandat en ce qui a trait à la sécurité publique et à la facilitation des échanges commerciaux. (5.14–5.19)</p>	<p>L'Agence est d'accord. Elle analyse et atténue les risques régulièrement, et elle utilise une gamme de stratégies, de processus et d'outils pour y arriver. Les agents des services frontaliers sont formés pour détecter, atténuer et traiter tous les divers risques auxquels ils pourraient être confrontés dans leur travail. De plus, l'Agence gère les risques grâce à des initiatives comme ses programmes d'évaluation des risques et ses systèmes de cotation des risques pour le fret et les voyageurs, à des outils de détection pour la contrebande et à la technologie de détection des radiations, ainsi qu'à l'interception de migrants en situation irrégulière avant leur départ pour le Canada. L'Agence effectue des analyses régulières des menaces et des risques selon le type de contrebande, le port, le mode de transport, le type de menace et le pays d'origine.</p> <p>L'Agence travaille actuellement à mieux intégrer ces stratégies, processus et outils existants dans un cadre global, conforme à la politique du Conseil du Trésor sur le Cadre de gestion intégrée du risque (CGIR). L'Agence élabore un CGIR qui repose sur son profil de risque de l'organisation. Le CGIR donnera des renseignements qui serviront à la prise de décisions et à l'établissement des priorités et il permettra une amélioration permanente.</p> <p>Malgré tout le travail que fait actuellement l'Agence, elle doit composer avec d'importantes restrictions financières. Ce travail sur le CGIR pourrait être accéléré si l'Agence recevait des ressources supplémentaires afin de corriger les lacunes cernées dans sa révision des services votés.</p>

Recommandation	Réponse
Faciliter le mouvement des voyageurs et des marchandises présentant un faible risque	
<p>5.35 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait établir des contrôles et un régime de suivi pour ses programmes d'approbation préalable afin de s'assurer que les personnes dont l'évaluation, au moment de l'inscription, a montré qu'elles présentaient un risque de niveau supérieur à faible, sur la foi de renseignements raisonnables et crédibles, font l'objet d'un suivi, et que leur participation au programme est réévaluée pour s'assurer que leur niveau de risque net est passé à faible. (5.21–5.34)</p>	<p>L'Agence est d'accord. Elle a élaboré un protocole fondé sur les risques afin d'orienter la surveillance et l'établissement d'une nouvelle cote de risque pour les transporteurs participant au PAD. L'accumulation de dossiers devant faire l'objet d'une évaluation des risques dans le cadre du programme NEXUS a été résorbée, et des processus de surveillance sont maintenant en place. L'Agence examinera ses contrôles et ses méthodes de surveillance pour tous les programmes.</p> <p>De plus, il faudrait noter que le programme NEXUS continue d'être étendu et que le programme est actuellement en vigueur dans sept aéroports internationaux et dans onze postes frontaliers terrestres.</p>
Cibler les personnes et les marchandises présentant un risque élevé	
<p>5.61 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait concevoir et mettre en œuvre, pour ses activités de ciblage avant l'arrivée, un cadre de gestion des risques qui établisse un lien entre le risque déterminé et le niveau d'examen. (5.36–5.60)</p>	<p>L'Agence est d'accord. La composante visant le plan de gestion des activités de vérification de la conformité du Cadre de gestion intégrée du risque (voir réponse à la recommandation 5.20) comprendra un élément relatif au ciblage. De ce fait, les décisions sur le ciblage, y compris les niveaux prescrits d'examen, seront liées aux niveaux de risque établis.</p> <p>De plus, une unité des services analytiques a été créée au Centre national d'évaluation des risques (CNER) pour surveiller les conteneurs « chargés sans autorisation », y compris les résultats de leur évaluation et de leur examen subséquents. Aussi, les agents locaux ont été informés qu'ils doivent communiquer les résultats des examens qui découlent de renvois par le CNER.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.62 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait s'assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les agents de ciblage consignent systématiquement les motifs de toutes leurs décisions de renvoi; • les agents consignent les résultats des examens subséquents; • cette information serve à améliorer les décisions de renvoi de personnes et de marchandises à un examen plus poussé. (5.36–5.60) 	<p>L'Agence est d'accord. Elle dispose actuellement d'un système pour documenter les motifs des décisions de renvoi et elle travaille depuis quelque temps à des améliorations. L'Agence a rappelé aux agents de ciblage de documenter les motifs de leurs décisions de renvoi. De plus, pour donner suite aux constatations concernant le fret maritime, les agents ont reçu des directives selon lesquelles ils doivent consigner les résultats des examens des conteneurs ou les motifs de non-examen des conteneurs (qui ont fait l'objet d'un renvoi par le CNER) afin de confirmer que les risques ont bien été atténués. La surveillance de cette activité sera effectuée au moyen du Cadre de surveillance du processus. L'Agence analysera les résultats des examens en les comparant avec les renvois afin d'améliorer les décisions de renvoi de personnes et d'expéditions aux fins d'examen.</p>
<p>5.63 Afin de favoriser l'uniformité et la qualité dans le processus de ciblage, l'Agence des services frontaliers du Canada devrait élaborer un programme de formation obligatoire pour tous les agents des services frontaliers chargés de cibler les expéditions et les voyageurs à partir de l'information préalable. Le programme de formation devrait se fonder sur une analyse des besoins à l'échelle de l'organisation et sa prestation devrait faire l'objet de contrôles, d'évaluations et de rapports. (5.36–5.60)</p>	<p>L'Agence est d'accord. Pendant de nombreuses années, l'Agence a donné de la formation en matière de ciblage aux agents de ciblage, y compris de la formation intensive au Centre national d'évaluation des risques (CNER) et au Centre d'expertise maritime. De plus, à l'aéroport de Toronto, l'Agence administre un programme de formation semblable pour le ciblage des passagers. Ce programme de formation a été donné aux agents de ciblage dans d'autres aéroports dans l'ensemble du pays. L'Agence a entrepris une analyse des besoins pour cerner les lacunes qui existent entre le rendement désiré et la formation existante.</p> <p>L'Agence renforcera son programme de formation en matière de ciblage pour s'assurer que les agents acquièrent les compétences nécessaires pour gérer efficacement les renseignements fournis aux fins de ciblage préalable et prendre les mesures qui s'imposent. L'Agence surveillera et évaluera également la prestation de la formation à ses agents de ciblage et elle fera périodiquement rapport sur les résultats.</p>

Recommandation	Réponse
<p>Contrôle aux points d'entrée</p> <p>5.68 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait élaborer un plan d'intervention en cas d'urgence pour toutes les activités relevant de son nouveau mandat. (5.64–5.67)</p>	<p>L'Agence est d'accord. L'Agence est en train de mettre à jour son plan d'urgence, en se fondant sur les plans existants et en tenant compte de la formulation des fonctions intégrées des services frontaliers afin que le plan soit distribué aux bureaux locaux à l'automne 2007.</p> <p>De plus, il faudrait noter que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'Agence possède des plans d'urgence existants des organismes d'origine qui continuent de se révéler efficaces, comme on a pu l'observer au cours de la gestion des attentats à la bombe survenus à Londres en 2005, de l'évacuation du Liban en 2006 et de l'arrivée prévue de migrants clandestins à Halifax en 2007. • L'Agence a un programme d'exercices actif, et elle collabore étroitement avec des partenaires qui s'intéressent aux questions relatives à la gestion de la frontière. • L'Agence élabore actuellement un manuel tous risques qui sera distribué dans tous les bureaux locaux à l'automne 2007 et qui traitera les recommandations faites pour mettre à jour les plans d'intervention d'urgence afin de tenir compte des services frontaliers intégrés. • L'Agence a collaboré étroitement avec le Service des douanes et de la protection des frontières (SDPF) des États-Unis en vue d'élaborer un plan de communication et de coordination qui intègre un échange rapide de renseignements pertinents entre l'Agence et le SDPF, ainsi qu'avec le secteur commercial, pour accélérer la mise en œuvre des efforts de reprise des activités et veiller à la continuité des opérations aux points d'entrée pendant un incident. <p>Les processus qui sont décrits brièvement dans le manuel prévu tiennent compte des processus existants, et ces derniers continueront d'être appliqués par l'Agence en vertu de son programme d'exercices permanent.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.81 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait améliorer son approche fondée sur le risque pour la prestation des services frontaliers intégrés et utiliser cette approche comme point de départ pour l'affectation de ses ressources et le ciblage de ses efforts en matière d'exécution de la loi. (5.69–5.80)</p>	<p>L'Agence est d'accord. Elle continuera à élaborer un Cadre de gestion intégrée du risque (voir la recommandation 5.20) pour ce qui est de la prestation des services frontaliers.</p> <p>De plus, le Cadre de gestion intégrée du risque comprendra un Plan de gestion des activités d'observation, qui sera mis en vigueur progressivement au cours de l'exercice 2008-2009. Ce Plan sera développé à partir des processus existants, qui sont antérieurs à la création de l'Agence. Ainsi, des activités de gestion du risque et d'observation plus vastes seront intégrées, et ce, dans l'ensemble des secteurs d'activités. Ceci comprendra l'intégration des responsabilités de l'Agence pour ce qui est des fonctions d'exécution de la loi et des fonctions liées aux points d'entrée de Citoyenneté et Immigration Canada, ainsi que des fonctions d'inspection des aliments, des plantes et des animaux de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.</p> <p>Le Plan de gestion de la frontière existant de l'Agence fera partie du Plan de gestion des activités d'observation. Le Plan de gestion de la frontière prévoit le degré d'examen requis pour chaque point d'entrée au Canada, et ce, principalement en fonction des risques liés aux différents points d'entrée. Le nouveau Plan de gestion des activités d'observation servira à améliorer l'usage de nos ressources et à mieux gérer une méthode globale d'évaluation des risques en matière d'exécution de la loi.</p> <p>De plus, nous avons commencé à remplacer le Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire (SASLIP) (systèmes de lecture des plaques d'immatriculation). L'installation a été complétée dans sept postes frontaliers routiers.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.87 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait continuer d'améliorer ses politiques et ses procédures pour la création et l'utilisation des avis de surveillance. En outre, elle devrait améliorer son contrôle, ses dossiers et son suivi des avis de surveillance et élaborer des mesures afin de s'assurer que l'information est recueillie et partagée comme il se doit. (5.82–5.86)</p>	<p>L'Agence est d'accord. Pour ce faire, l'Agence continue d'améliorer ses politiques et ses procédures pour ce qui est de la création et de l'utilisation des avis de surveillance. Elle travaille actuellement à l'amélioration du contrôle et du suivi de ces avis. Le programme de contrôle des avis de surveillance utilisé dans certaines régions pour faire le suivi et faire le rapprochement des avis est maintenant mis en œuvre dans toutes les régions. Le programme sera de nouveau modifié et enrichi à mesure que la nouvelle politique intégrée sera élaborée.</p> <p>En collaboration avec ses principaux partenaires, l'Agence travaille actuellement à la mise en œuvre d'une politique intégrée en matière d'avis de surveillance. Cette politique devrait être mise en œuvre d'ici janvier 2008 et abordera également les questions soulevées dans le cadre du présent rapport. De plus, l'Agence a entrepris l'examen des méthodes qu'elle utilise actuellement afin de contrôler, de manière plus uniforme, ses pratiques en matière d'avis de surveillance. L'Agence se consacre à l'élaboration d'une politique intégrée en matière d'échange d'information pour ce qui est du partage de renseignements avec ses partenaires.</p>
<p>5.88 Les agents de l'Agence des services frontaliers du Canada devraient systématiquement mettre aux dossiers des documents sur les résultats des décisions de renvoi ainsi que sur les résultats des inspections. (5.82–5.86)</p>	<p>L'Agence est d'accord. L'Agence dispose, à l'heure actuelle, d'un système lui permettant d'étayer les décisions concernant le renvoi et les résultats d'examen. Nous travaillons actuellement à offrir un meilleur accès à ce système aux agents et nous nous efforçons aussi d'améliorer la convivialité du système. L'Agence a rappelé aux agents qu'ils devaient tenir un registre des décisions concernant le renvoi et des résultats d'examen et elle fera un suivi grâce aux contrôles dont il est question à la recommandation 5.107.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.91 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait améliorer l'application et le suivi de ses contrôles des marchandises saisies, ainsi que la consignation d'information en ce qui a trait à ses décisions en matière de saisies d'espèces. (5.89–5.90)</p>	<p>L'Agence est d'accord. Des directives sont en place. Il s'agit d'instructions à l'intention des employés de l'Agence concernant la manipulation, l'inscription et l'élimination adéquates des marchandises saisies, ainsi que la documentation des décisions prises en matière de saisie d'espèces. De plus, la première étape du cadre de surveillance du processus a été mise en œuvre en avril 2007. Le cadre de surveillance du processus, qui fera l'objet d'un rapport deux fois par année, comprend un module qui énonce de quelle manière chaque point d'entrée doit surveiller sa salle d'articles saisis quant au respect de l'accès autorisé et à la manipulation adéquate des marchandises saisies. En septembre 2007, le cadre de surveillance du processus a de nouveau été modifié pour inclure une section sur la déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces afin d'assurer que les agents ont reçu des explications suffisantes sur la saisie d'espèces assortie de conditions de mainlevée. De plus, une vérification interne des marchandises retenues et saisies est en cours de planification.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.98 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait évaluer la formation qu'elle offre afin d'en déterminer l'efficacité en ce qui a trait au respect des priorités de l'Agence. Elle devrait également élaborer un plan de mise en œuvre national afin d'offrir une formation par rotation de postes aux agents des services frontaliers et de contrôler les progrès réalisés. (5.92–5.97)</p>	<p>L'Agence est d'accord. Dans le cadre de l'élaboration du nouveau Programme de formation des recrues pour les points d'entrée, l'Agence prend des mesures concrètes pour évaluer son programme de formation de manière permanente, et ce, en ayant recours aux services du Conseil consultatif sur le programme d'études. Ceci comprend le fait de procéder à des évaluations régulières en vue de recueillir des données sur la réaction des apprenants, de mesurer l'apprentissage réel au cours de la formation et d'évaluer le rendement des recrues une fois de retour dans leurs fonctions. Si cette méthode d'évaluation se révèle efficace, l'Agence examinera, compte tenu de l'allocation de ses ressources, la possibilité d'appliquer la méthode à d'autres formations offertes par l'Agence.</p> <p>La version 2006-2007 du programme de formation des recrues appuie pleinement l'intégration de l'inspection des aliments, des plantes et des animaux et le rôle des douanes et de l'immigration aux points d'entrée. La formation par rotation de postes a déjà eu lieu dans plusieurs régions pour ce qui est de la main-d'œuvre actuelle. Sur le plan national, nous poursuivons nos efforts pour adapter les programmes de formation des recrues actuelles à un public cible précis, pour former des formateurs, pour offrir des séances de formation des formateurs et pour coordonner les cours et en effectuer le suivi. En 2007-2008, nous élaborerons une méthode nationale de mise en application de la formation par rotation de postes pour les agents des services frontaliers et nous trouverons les moyens de surveiller de manière plus uniforme les activités de formation par rotation de postes dans l'ensemble du pays.</p>

Recommandation	Réponse
<p>Mesure du rendement</p> <p>5.107 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait mettre en place les contrôles nécessaires afin de s'assurer que les résultats de chaque renvoi et de chaque inspection sont consignés au dossier dans les plus brefs délais. (5.99–5.106)</p> <p>5.108 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait élaborer et mettre en œuvre un programme obligatoire d'examens aléatoires à l'échelle du pays pour les personnes et les expéditions, y compris l'examen plus fréquent de celles présentant des risques additionnels. (5.99–5.106)</p>	<p>L'Agence est d'accord. Le cadre de surveillance du processus a été mis en œuvre en avril 2007 et comporte des modules permettant de s'assurer que les rapports d'examen sont vérifiés du point de vue de leur intégralité et de leur exactitude. Le cadre de surveillance du processus permet également de contrôler la présentation en temps opportun des rapports, le cas échéant.</p> <p>L'Agence a rappelé à ses agents d'inscrire rapidement les motifs de leurs renvois et de leurs examens.</p> <p>L'Agence est d'accord. L'Agence a un programme de mesure de l'observation en vertu duquel des examens aléatoires sont effectués pour mesurer l'observation des voyageurs et des envois commerciaux, et ce, dans les moyens et les grands points d'entrée. De plus, les agents entreprennent régulièrement des examens aléatoires et des examens ciblés. Cependant, la vérificatrice générale a noté que le programme ne fonctionnait pas comme il le devrait. Toutefois, l'Agence convient qu'un programme d'examen qui soit plus axé sur les risques doit nécessairement être élaboré, et ce, pour les personnes et les marchandises. Dans le cadre de la conception de la politique et du programme, l'Agence entreprendra une évaluation pour savoir si les ressources existantes permettent de procéder à des examens aléatoires à l'échelle du pays.</p> <p>De plus, l'Agence prévoit que tout programme d'examen aléatoire devra tenir compte des modifications apportées aux évaluations des menaces et des risques et, en retour, recommander que des rectifications soient apportées au Plan de gestion des activités d'observation (voir la réponse donnée à la recommandation 5.81). Le calendrier de la mise en œuvre des modifications recommandées dépendra de la disponibilité des ressources.</p> <p>De plus, les résultats des examens aléatoires, ainsi que des évaluations de programme, seront régulièrement inclus dans l'analyse des résultats de tous les examens. Les résultats combinés seront utilisés pour certifier les procédures actuelles en matière de gestion du risque, pour recenser les nouveaux sujets de préoccupation et pour s'assurer que les personnes et les sociétés qui présentent les plus grands risques sont examinées plus souvent, bien que les personnes et les sociétés qui présentent un faible risque soient tout de même examinées.</p>

Recommandation	Réponse
<p>5.109 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait consigner les résultats des inspections aléatoires et les utiliser pour améliorer sa capacité de repérer et d'inspecter les personnes et les marchandises à risque élevé. (5.99–5.106)</p>	<p>L'Agence est d'accord. L'Agence poursuivra l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'examen effectué au hasard afin de cerner et d'examiner les personnes et les marchandises à risque élevé (réponse au renvoi de la recommandation 5.108) et, en fin de compte, d'incorporer des cibles d'examen effectué au hasard précises dans le nouveau Plan de gestion des activités d'observation (réponse au renvoi de la recommandation 5.81). L'Agence prévoit que les résultats qui proviennent de ce programme l'aideront à prendre des décisions en matière d'attribution des ressources et d'analyse des tendances. Les priorités nationales en matière d'observation et les efforts déployés en matière de gestion de l'observation seront fondés sur les risques et ils permettront à l'Agence de continuer à améliorer sa capacité de détecter et d'examiner les personnes et les marchandises à risque élevé.</p> <p>L'Agence collabore étroitement avec le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis par le truchement de l'Initiative de cotation de risque harmonisée en vue d'améliorer l'algorithme de cotation partagée des risques. De plus, en juin 2007, une amélioration apportée au système TITAN de l'Agence a permis aux agents de saisir les résultats de l'examen des conteneurs maritimes, les images du VACIS^{MD}, les résultats de l'examen des radiations et les résultats obtenus au moyen de l'appareil de détection d'ions directement dans le système TITAN, par le biais d'un ordinateur portable à partir des installations d'examen. L'Agence examinera ces résultats et recommandera des modifications, le cas échéant, au Plan de gestion des activités d'observation.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Octobre 2007

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière

Points saillants — Chapitres 1 à 7

Annexes

- | | |
|-------------------|--|
| Chapitre 1 | La protection des renseignements et des biens du gouvernement lors de l'octroi des contrats |
| Chapitre 2 | Les pratiques de gestion et de contrôle dans trois petites entités |
| Chapitre 3 | La Convention définitive des Inuvialuit |
| Chapitre 4 | Les soins de santé fournis aux militaires — Défense nationale |
| Chapitre 5 | Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières — Agence des services frontaliers du Canada |
| Chapitre 6 | La gestion du Recensement de 2006 — Statistique Canada |
| Chapitre 7 | La formation et l'apprentissage techniques — Agence du revenu du Canada |

