



**CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA**

**LE CHAPITRE 5, ASSURER LA SÉCURITÉ ET  
L'OUVERTURE DE NOS FRONTIÈRES – AGENCE DES  
SERVICES FRONTALIERS DU CANADA DU RAPPORT  
D'OCTOBRE 2007 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU  
CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des comptes publics**

**L'hon. Shawn Murphy, député  
Président**

**Mai 2008**



---

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LE CHAPITRE 5, ASSURER LA SÉCURITÉ ET  
L'OUVERTURE DE NOS FRONTIÈRES – AGENCE DES  
SERVICES FRONTALIERS DU CANADA DU RAPPORT  
D'OCTOBRE 2007 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU  
CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des comptes publics**

**L'hon. Shawn Murphy, député  
Président**

**Mai 2008**

# **COMITÉ PERMANENT COMPTES PUBLICS**

## **PRÉSIDENT**

L'hon. Shawn Murphy

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Jean-Yves Laforest

David Sweet

## **MEMBRES**

L'hon. Mauril Bélanger

David Christopherson

Brian Fitzpatrick

Mark Holland

Mike Lake

Marcel Lussier

Pierre Poilievre

John Williams

Borys Wrzesnewskij

## **GREFFIER DU COMITÉ**

Justin Vaive

## **BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

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

Alex Smith

Lydia Scratch

# **LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

a l'honneur de présenter son

## **QUINZIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 108(3)(g) du *Règlement*, le Comité permanent des comptes publics a étudié Le Chapitre 5, Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières – Agence des services frontaliers du Canada du Rapport d'octobre 2007 du vérificateur général du Canada. Le comité a convenu de déposer ce rapport comme suit :

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 108(3)g) du *Règlement*, le Comité permanent des comptes publics a étudié le chapitre 5 (**Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières – Agence des services frontaliers du Canada**) du rapport de la vérificatrice générale du Canada d'octobre 2007. Le Comité a convenu de déposer ce rapport comme suit :

## **INTRODUCTION**

Le Canada compte 1 269 points d'entrée maritimes, aériens et terrestres par où 96 millions de personnes pénètrent sur son territoire chaque année. L'Agence des services frontaliers du Canada gère l'accès à ces points d'entrée en vertu de sa mission qui consiste à assurer la sécurité nationale et la sécurité publique aux postes frontaliers tout en facilitant la libre circulation des personnes et des biens.

Le Bureau du vérificateur général a effectué une vérification pour déterminer si la gestion de la frontière exercée par l'Agence repose sur une évaluation des menaces et des risques et si elle réalise l'équilibre souhaité entre la sécurité et l'ouverture de la frontière pour l'entrée des personnes et des biens au Canada.

Le Comité a tenu une réunion le 5 février 2008 pour examiner le chapitre du rapport de la vérificatrice générale portant sur l'Agence<sup>1</sup>. Il a rencontré Hugh McRoberts, vérificateur général adjoint, et Gordon Stock, directeur principal au Bureau du vérificateur général. Il a également entendu les témoignages des représentants suivants de l'Agence : Alain Jolicoeur, président; Stephen Rigby, premier vice-président; et Cathy Munroe, directrice générale, Direction des services aux programmes et aux opérations.

## **CONTEXTE**

L'Agence des services frontaliers du Canada a été créée en décembre 2003 pour intégrer les activités directes de gestion frontalière et d'exécution de la loi dont

s'occupaient trois autres organisations : l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Elle a pour mission de « 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 »<sup>2</sup>.

Pour l'exercice 2006-2007, l'Agence disposait d'un budget annuel de 1,5 milliard de dollars et d'un effectif de 12 800 employés, dont 5 400 agents des services frontaliers postés aux points d'entrée du Canada. Ces agents autorisent chaque année l'importation de biens évalués à 404,5 milliards de dollars.

La vérification a porté sur divers secteurs d'activité de l'Agence. Le Comité a constaté que trois grands thèmes se dégagent du chapitre 5 : gestion des risques déficiente, gestion de l'information déficiente et mesure du rendement déficiente. Ces trois thèmes sont étroitement interreliés. Par exemple, des témoins ont dit au Comité que, sans une bonne mesure du rendement, il est difficile d'établir une bonne stratégie de gestion des risques parce que l'efficacité des programmes de contrôle frontalier n'a peut-être pas été mesurée correctement. De plus, sans une bonne gestion de l'information, on n'a pas de données uniformes sur lesquelles s'appuyer pour décider d'une solide stratégie de gestion des risques.

Le rapport de vérification donne comme exemple un examen de conteneurs arrivés au Canada qui montre que l'Agence n'effectue pas une évaluation véritable des risques à ses points d'entrée. Les évaluateurs ont examiné les dossiers relatifs à 20 conteneurs qui ont été chargés sans autorisation et semblent être arrivés au Canada avant d'avoir fait l'objet d'une évaluation des risques pour la sécurité nationale<sup>3</sup>. Comme le Centre national d'évaluation des risques de l'Agence fait le suivi des

---

<sup>1</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, rapport d'octobre 2007, « Chapitre 5, Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières – Agence des services frontaliers du Canada ».

<sup>2</sup> *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, paragraphe 5(1).

<sup>3</sup> Chapitre 5, paragraphe 5.52.

conteneurs chargés sans autorisation, les vérificateurs ont cherché à savoir si le Centre avait été en mesure d'écarter la possibilité d'un risque pour la sécurité nationale avant l'arrivée des conteneurs au Canada. Les dossiers du Centre ont montré que 10 de ces conteneurs étaient entrés au Canada sans avoir été soumis au ciblage préalable requis ni à un examen plus poussé. Dans le cas de huit autres conteneurs, l'Agence n'a pas fourni de données suffisantes pour démontrer qu'elle avait éliminé le risque pour la sécurité nationale avant l'arrivée. Par conséquent, 18 des 20 conteneurs soumis à la vérification n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation acceptable des risques. Cet exemple dénote une défaillance dans les trois secteurs mentionnés : la gestion des risques, la gestion de l'information et la mesure du rendement.

Outre les témoignages sur la défaillance des secteurs de la mesure du rendement et de la gestion, le Comité a entendu des observations sur le manque de formation uniforme et sur des pratiques contestables de prélèvement des droits d'examen.

## **PLAN D'ACTION ET COMPTE RENDU**

La vérification a porté sur de nombreux aspects détaillés du travail de l'Agence qui consiste à réaliser un équilibre entre le mouvement des personnes et des biens et la sécurité aux points d'entrée au Canada. Le Comité adhère à toutes les recommandations formulées dans le chapitre. Pendant l'audience qu'il a tenue, il a entendu des témoignages qui ont souligné l'importance des recommandations de la vérificatrice générale, et le président de l'Agence, M. Jolicoeur, a indiqué que son organisme souscrivait à toutes les recommandations du rapport. Le Comité aurait aimé voir un plan d'action qui présente en détail la réponse de l'Agence aux recommandations de la vérificatrice générale avant la comparution des représentants de l'Agence le 5 février 2008. Bien que M. Jolicoeur ait dit dans son témoignage qu'un plan d'action complet avait déjà été élaboré à la suite des recommandations, ce plan n'a été présenté au Comité que le 10 avril 2008<sup>4</sup>. Le Comité estime qu'un organisme

---

<sup>4</sup> Comité permanent des comptes publics, réunion 13, 5 février 2008, 1120.



gouvernemental devrait être en mesure de lui fournir un plan d'action avant une audience, surtout si le rapport de vérification a été déposé au Parlement plusieurs mois auparavant. Le Comité est très mécontent du fait que l'Agence ait tant tardé à lui envoyer son plan d'action.

Étant donné que l'Agence joue un rôle très important dans la sécurité et l'économie du Canada, le Comité aimerait prendre connaissance des progrès qu'elle réalise dans la mise en œuvre des recommandations de la vérificatrice générale. En conséquence, le Comité recommande :

### **RECOMMANDATION 1**

**Que l'Agence des services frontaliers du Canada présente au Comité des comptes publics d'ici le 31 décembre 2008 un compte rendu sur sa mise en œuvre des recommandations figurant dans le chapitre 5 (Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières – Agence des services frontaliers du Canada) du rapport d'octobre 2007 de la vérificatrice générale.**

### **GESTION DES RISQUES**

En 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié le *Cadre de gestion intégrée du risque*, qui définit la gestion intégrée du risque comme « un processus systématique, proactif et continu pour comprendre, gérer et communiquer le risque du point de vue de l'ensemble de l'organisation »<sup>5</sup>. L'objet du *Cadre* est d'aider à prendre des décisions stratégiques qui contribuent à la réalisation des objectifs globaux de l'organisation. La vérificatrice générale s'attendait à ce que l'Agence, vu la nature de sa mission, ait établi un cadre de gestion intégrée des risques. Or, elle a constaté que l'Agence n'avait commencé que récemment à faire des progrès dans l'application du

---

<sup>5</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre de gestion intégrée du risque*, 2001, p. 10, [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/RiskManagement/rmf-cgr\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/RiskManagement/rmf-cgr_f.asp).

*Cadre* du Conseil du Trésor. En général, elle n'a constaté aucune coordination globale de la gestion des risques ou des stratégies d'atténuation.

La création de l'Agence remonte à près de cinq ans. Pourtant, son plan stratégique 2007-2008 n'indique pas les principaux risques pour l'intégrité de la frontière. M. Jolicoeur a cependant dit que l'Agence avait bel et bien une stratégie de gestion des risques réunissant divers volets :

Nos activités reposent sur trois stratégies fondamentales : des programmes de préapprobation pour faciliter la circulation des personnes et des marchandises à faible risque; l'information préalable sur les personnes et les marchandises qui arrivent à la frontière pour détecter celles qui représentent un risque élevé ou inconnu; la conversion de l'information préalable en renseignements à l'aide de systèmes sophistiqués d'évaluation du risque fondé sur la science et la technologie<sup>6</sup>.

Il a toutefois ajouté qu'il manquait à l'Agence la « capacité de déployer [ses] ressources d'un domaine à l'autre qui s'appuie sur une planification et une analyse de risque ».

Le Comité craint que l'Agence ne puisse remplir sa mission au mieux de ses capacités si elle n'est pas en mesure d'affecter des ressources aux secteurs à risque lorsque le besoin s'en fait sentir et de déterminer ces secteurs à risque. L'Agence doit réaliser un équilibre entre la sécurité et l'ouverture de la frontière; d'ici à ce qu'elle établisse un cadre complet de gestion intégrée des risques, elle n'atteindra pas cet équilibre. Le Comité trouve encourageante la volonté de l'Agence d'élaborer un cadre de gestion intégrée, mais est préoccupé par l'affirmation qu'elle a faite selon laquelle son travail d'élaboration du cadre pourrait être accéléré si elle recevait des ressources supplémentaires<sup>7</sup>. Il estime que le cadre de gestion des risques devrait être une priorité pour l'Agence et que celle-ci devrait affecter les ressources nécessaires au travail d'élaboration. Pour veiller à ce que ce soit fait, le Comité recommande :

## **RECOMMANDATION 2**

---

<sup>6</sup> Réunion 13, 1135.

<sup>7</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, chapitre 5, réponse à la recommandation 5.20.

**Que l'Agence des services frontaliers du Canada inclue dans son rapport ministériel sur le rendement des précisions sur ses stratégies de gestion des risques.**

**AVIS DE SURVEILLANCE**

Les avis de surveillance constituent pour l'Agence des services frontaliers du Canada un outil qui permet d'orienter la décision concernant le renvoi d'un voyageur ou d'une expédition à une inspection plus approfondie. Ils consistent en des avis électroniques au sujet des personnes et des expéditions qui présentent un risque élevé potentiel. La vérification a fait ressortir que des avis de surveillance pouvaient être émis pour plusieurs raisons, notamment des saisies douanières passées et des infractions aux règlements de l'immigration.

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. Les vérificateurs ont constaté des cas où l'on n'avait pas donné suite, à la ligne d'inspection primaire, à des avis de surveillance; ils ont aussi constaté que ces cas n'avaient pas fait l'objet d'un suivi systématique à l'échelle de l'organisation pour déterminer l'ampleur du problème. Cependant, ils ont fait observer, au paragraphe 5.84, que le Centre national d'évaluation des risques, qui conserve cette information, avait constaté qu'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. Le Comité a été très surpris et consterné d'apprendre combien d'avis de surveillance n'avaient pas donné lieu à un examen plus poussé.

Le Comité a demandé des précisions à l'Agence quant au nombre d'avis de surveillance auxquels on n'avait pas donné suite à l'entrée au Canada en 2006-2007. Dans sa réponse, l'Agence a indiqué que le Centre national d'évaluation des risques n'est que l'un de ses services qui émettent des avis de surveillance et que ceux-ci représentent moins d'un pour cent de tous ses avis de surveillance. Le Bureau du

vérificateur général n'a pas vérifié le nombre d'avis de surveillance dont est responsable le Centre national d'évaluation des risques et, par conséquent, ne peut confirmer ni infirmer les chiffres fournis par l'Agence.

Le Comité craint que les statistiques fournies dans le rapport de vérification ne donnent pas une idée exacte des avis de surveillance auxquels l'Agence n'a pas donné suite. Le Comité croit qu'aucun avis de surveillance ne devrait demeurer sans suite, mais il croit également qu'il n'est pas aussi troublant que 13 p. 100 et 21 p. 100 de moins de 1 p. 100 du nombre total des avis de surveillance émis par l'Agence, comme on l'a indiqué, et non 13 p. 100 et 21 p. 100 de **tous** ses avis de surveillance, soient demeurés lettre morte. L'Agence devrait régler cette question de présentation avec le Bureau du vérificateur général de manière à corriger toute perception erronée que ces statistiques pourraient donner : en fait, le Comité est surpris que l'Agence n'ait pas éclairci la question avant la publication du rapport de vérification. Le Comité espère que tous travailleront en collaboration plus étroite avec le Bureau du vérificateur général pour que les faits soient présentés adéquatement.

## **FORMATION**

La vérificatrice générale signale que les agents des services frontaliers se fient à leur analyse et à leur jugement pour sélectionner les expéditions à examiner. Cette constatation donne à penser que le jugement personnel, qui occupe une place prépondérante dans la capacité des agents d'accomplir leur travail, n'est peut-être pas appliqué de façon uniforme. La vérificatrice générale a constaté qu'il n'existe pas de programme de formation normalisé pour le ciblage et la sélection des personnes et des biens devant faire l'objet d'un examen plus poussé.

Le Comité a reçu des témoignages sur la nécessité d'une formation uniforme dans toute l'Agence. M<sup>me</sup> Munroe, directrice générale de la Direction des services aux programmes et aux opérations, a confirmé que l'Agence n'a pas de modèle national de

formation entièrement intégré qui comble toutes les lacunes de la formation<sup>8</sup>. Elle a expliqué que les modèles en sont à l'étape de la conception et qu'ils seront mis en œuvre par étapes au cours de la prochaine année. Le Comité estime que l'Agence a besoin d'une formation uniforme pour tous ses agents des services frontaliers afin d'assurer la sécurité de façon uniforme. Il est important que la personne qui traverse la frontière en Alberta soit soumise aux mêmes modalités d'examen et pour les mêmes raisons que celle qui entre au pays par un aéroport de la Nouvelle-Écosse. Le Comité se réjouit de ce que l'Agence soit en train d'élaborer des modèles de formation. Toutefois, étant donné l'importance de la question, il aimerait avoir la confirmation que les modèles de formation seront effectivement mis en œuvre. En conséquence, le Comité recommande :

### **RECOMMANDATION 3**

**Que l'Agence des services frontaliers du Canada présente un compte rendu sur la mise en œuvre de ses modèles de formation dans son rapport ministériel sur le rendement de 2008-2009.**

### **DROITS D'INSPECTION**

L'Agence génère des recettes par différents moyens, notamment les droits d'inspection et d'examen, et les agents des services frontaliers peuvent examiner toute expédition qui arrive à la frontière pour vérifier si elle est conforme aux exigences ou aux restrictions. Le transporteur des biens doit permettre à l'Agence d'examiner l'expédition et est responsable des frais engagés pour l'examen<sup>9</sup>. M. Jolicoeur a dit qu'en vertu de la *Loi sur les douanes*, il incombe au transporteur de présenter les biens au bureau de douane<sup>10</sup>. Il a ajouté que les sommes recueillies servent à recouvrer le coût de l'examen des conteneurs et ne constituent pas un profit pour l'Agence.

En réponse à certaines recommandations du rapport de vérification, l'Agence a indiqué qu'elle compte augmenter le nombre de ses inspections aléatoires. Le Comité

---

<sup>8</sup> Réunion 13, 1225.

<sup>9</sup> <http://www.cbsa.gc.ca/sme-pme/menu-f.html>.

est d'avis que l'examen aléatoire de conteneurs aux frais des transporteurs pourrait mener à un prélèvement inéquitable des droits d'examen. Comme indiqué plus haut, la sélection d'un transporteur qui sera soumis à un examen est laissée à l'appréciation des agents des services frontaliers. Si l'on augmente le nombre d'examens aléatoires, on augmente les chances qu'un transporteur soit choisi tout à fait au hasard. Dans l'état actuel des choses, il n'y a à peu près rien qui empêche de choisir à répétition un transporteur donné pour la simple raison qu'il est le suivant dans la file d'attente. Les inspections aléatoires sont nécessaires, mais leur coût doit être assumé par tous et non par le transporteur que le hasard désigne. En conséquence, le Comité recommande :

#### **RECOMMANDATION 4**

**Que l'Agence des services frontaliers du Canada revoie sa méthode de prélèvement des droits d'examen pour éviter d'imposer des droits additionnels aux transporteurs faisant l'objet d'un examen aléatoire.**

#### **CONCLUSION**

L'Agence des services frontaliers du Canada est présente à quelque 1 200 points d'entrée situés au Canada et à 39 points à l'étranger. Dans 61 des 119 points d'entrée terrestres et dans neuf aéroports internationaux, elle fournit ses services jour et nuit. De plus, elle administre quatre établissements de détention qui reçoivent les personnes considérées comme interdites de territoire pour différentes raisons<sup>11</sup>. Étant donné le rôle que joue l'Agence dans la circulation des personnes et les échanges commerciaux à l'échelle du pays, le Comité s'étonne qu'elle ne gère pas de manière intégrée les risques qu'implique l'atteinte d'un équilibre entre la sécurité et l'ouverture de la frontière. Le Comité comprend qu'il serait impossible d'examiner chaque personne et chaque expédition qui entre au pays tout en gardant la frontière ouverte. Ce qu'il ne comprend pas, toutefois, c'est que l'Agence ait fonctionné tout ce temps sans véritable méthode de ciblage fondée sur un cadre de gestion intégrée des risques qui permettrait de faire

---

<sup>10</sup> Réunion 13, 1245.

<sup>11</sup> Agence des services frontaliers du Canada, « À notre sujet », <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/what-quoi-fra.html>.

entrer au Canada les personnes et les biens à faible risque et de prendre les mesures qui s'imposent à l'égard de ceux qui présentent un risque élevé.

Le Comité se réjouit de ce que l'Agence ait souscrit à toutes les recommandations de la vérificatrice générale. Il s'interroge toutefois sur la capacité de l'Agence d'affecter les ressources nécessaires à la gestion optimale des risques inhérents à sa mission. Il attend avec intérêt de recevoir des comptes rendus de l'Agence qui donneront aux Canadiens l'assurance qu'elle réalise le meilleur équilibre possible entre la sécurité et l'ouverture de la frontière.

## ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

---

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Agence des services frontaliers du Canada</b> Alain Jolicoeur Président	2008/02/05	13
Cathy Munroe Directrice générale Direction des services aux programmes et aux opérations		
Stephen Rigby Premier vice-président		
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b> Hugh McRoberts Vérificateur général adjoint	2008/02/05	13
Gordon Stock Directeur principal Sécurité publique et protection civile Canada, Justice		



## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents ([réunions nos 13, 26, 28 et 33 incluant le présent rapport](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*  
L'hon. Shawn Murphy, député