
© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, 2019

N° de catalogue PS38-97/2019F-PDF

ISSN 978-0-660-30343-7

Ce document est disponible sur le site Web de l'Agence des services frontaliers du Canada à :
www.asfc-cbsa.gc.ca

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Also available in English under the title: Audit of the Commercial Program in the Marine Mode



TABLE DES MATIÈRES

1.0	INTRODUCTION	3
2.0	IMPORTANCE DE LA VÉRIFICATION	5
3.0	ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ.....	5
4.0	OPINION DU VÉRIFICATEUR	5
5.0	PRINCIPALES CONSTATATIONS.....	5
6.0	RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	6
7.0	RÉPONSE DE LA DIRECTION	7
8.1	Planification des programmes et gestion des risques.....	8
8.2	Surveillance des programmes	10
8.3	Contrôles.....	14
	ANNEXE A – À PROPOS DE LA VÉRIFICATION	22
	ANNEXE B – LISTE DES SIGLES	25



Note:

[*] Un astérisque indique que des renseignements de nature délicate ont été supprimés en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

1.0 INTRODUCTION

1. Le programme du secteur commercial dans le mode maritime¹ de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC ou l'Agence) vise à faciliter la circulation des marchandises légitimes, à permettre le ciblage et l'interception des marchandises inadmissibles aux points d'entrée maritimes du pays et à garantir que les clients du secteur commercial se conforment aux exigences prévues par les lois et les règlements. La Loi sur les douanes autorise les agents des services frontaliers (ASF) de l'ASFC à procéder à l'examen des marchandises importées, y compris les conteneurs d'expédition et tout moyen de transport servant à l'importation.
2. Le Centre national de ciblage (CNC) de l'ASFC utilise l'information préalable fournie par les transporteurs, les agents maritimes ou d'autres partenaires de la chaîne commerciale concernés afin de cibler, aux fins d'examen, les navires commerciaux, les équipages et les expéditions de marchandises commerciales importées à risque élevé. Les examens des conteneurs du mode maritime ont lieu à quai ou dans une installation d'examen des conteneurs. L'endroit dépend du type d'examen à réaliser, lequel est déterminé en fonction des facteurs de risque, du type de technologie de détection disponible, du type de produit et du fait qu'il soit ou non nécessaire de vider le conteneur afin d'examiner les marchandises.
3. L'utilisation d'outils de détection, tels que des systèmes d'imagerie à grande échelle (IGE), des appareils de radioscopie et d'autres technologies, aide les agents à faire les examens. Les examens des navires commerciaux peuvent comprendre des fouilles des cabines et de l'équipage, des fouilles de fond en comble ou l'utilisation d'un engin télécommandé (ROV) servant à la détection de dispositifs parasites qui pourraient avoir été fixés à la coque du navire afin de permettre l'introduction de marchandises de contrebande. Dans les grands ports, l'Agence fait passer les conteneurs maritimes importés par des portiques de détection des radiations afin de déceler la présence de matières radiologiques. Les infractions aux lois ou aux règlements peuvent entraîner des sanctions administratives pécuniaires, la saisie de marchandises ou l'interdiction d'entrée au Canada (réexportation des marchandises).
4. L'ASFC compte 211 centres de déclaration pour les navires commerciaux, ce qui comprend 5 ports à conteneurs d'importance². Les points d'entrée maritimes les plus achalandés sont situés à Vancouver, à Prince Rupert, à Montréal et à Halifax, où l'on traite 98 % du total des expéditions commerciales dans le mode maritime.

¹ L'ASFC dispose de programmes pour le secteur commercial, mais non d'un programme distinct pour les expéditions commerciales du mode maritime. Afin de simplifier la désignation de cet ensemble d'activités, le terme « programme du secteur commercial dans le mode maritime » est utilisé aux présentes pour désigner les activités des programmes du secteur commercial qui sont menées dans le mode maritime.

² <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/do-rb/services/cvess-navc-fra.html>; et Rapport sur les résultats ministériels de 2016-2017.



Volumes d'expéditions commerciales dans le mode maritime³

Exercices	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Navires de charge	14 062	12 916	13 010
Conteneurs maritimes	1 728 323	1 714 365	1 747 369

- Depuis la restructuration de l'ASFC, l'orientation fonctionnelle, la gestion et l'administration des programmes du secteur commercial relèvent de la Direction générale des échanges commerciaux. Au moment de la vérification, les fonctions susmentionnées étaient assumées par la Direction générale des programmes, les directions du secteur commercial et la Division des opérations commerciales de l'ancienne Direction générale des opérations, à l'Administration centrale. La Direction générale des programmes était responsable de gérer les politiques relatives aux programmes et la transformation, la conformité et la sensibilisation, de même que la surveillance du rendement des programmes et la production de rapports connexes. La Direction générale des opérations fournissait des conseils, du soutien et une orientation opérationnelle aux régions et à la haute direction sur l'exécution des opérations liées aux programmes du secteur commercial. Les bureaux régionaux de l'ASFC veillent à l'examen des expéditions et des navires du secteur commercial.
- Une vérification des contrôles frontaliers aux points d'entrée maritimes a été effectuée en 2012. La présente vérification fait suite à celle de 2012, et elle a été approuvée dans le cadre du Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2017 de l'ASFC.

Changements constatés depuis 2012

- De l'exercice 2012-2013 à l'exercice 2015-2016, [*] l'exécution des programmes du secteur commercial dans le mode maritime [*]
- La centralisation du ciblage constitue un changement important depuis la vérification de 2012, car il s'effectuait auparavant selon une démarche par niveaux, à l'échelle nationale et régionale. Le remplacement du système de ciblage des expéditions commerciales (TITAN) par la mise en œuvre du Système commercial d'évaluation des menaces (SCEM) du Manifeste électronique a connu des retards importants et TITAN exige de nombreuses améliorations de système qui n'ont pas encore été effectuées depuis que le système doit être remplacé. De plus, à cause de difficultés techniques, l'ASFC n'a pas été en mesure de pleinement mettre en œuvre l'Initiative des plans de chargement. Les données des plans de chargement maritimes comprennent les numéros attribués à chacun des espaces qui se trouvent dans les soutes du navire ainsi que des précisions sur l'emplacement exact de chaque conteneur transporté à bord du navire⁴. Ces données servent à évaluer le risque associé aux expéditions, à repérer les expéditions non déclarées et à vérifier l'observation quant à l'utilisation des portiques de détection des radiations par une comparaison du nombre de conteneurs inscrit sur le plan de chargement au nombre de conteneurs qui sont passés par les portiques.

³ Tableaux de bord du secteur commercial, exercices 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017

⁴ Source : mémorandum D 3-5-1



9. L'Agence investit dans l'amélioration de son processus et de sa capacité d'examen en faisant construire deux nouvelles installations d'examen des conteneurs maritimes dans la région du Pacifique : l'un à Roberts Bank et l'autre à Burrard Inlet⁵.

2.0 IMPORTANCE DE LA VÉRIFICATION

10. La présente vérification revêt un intérêt pour la direction en raison du contexte opérationnel très complexe, dynamique et coûteux des programmes.
11. La vérification avait pour objectif de donner l'assurance que l'Agence exerce et gère ses responsabilités à l'égard des programmes du secteur commercial dans le mode maritime de manière appropriée. La vérification portait sur la gestion et la surveillance des programmes, et elle donnait suite à des recommandations clés ayant découlé de la Vérification des contrôles frontaliers dans les points d'entrée maritimes de 2012, qui visait la période d'avril 2014 à mars 2017. Une description de la méthode et des critères de la vérification se trouve à l'annexe A.

3.0 ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ

12. La présente vérification a été menée conformément aux Procédures obligatoires régissant l'audit interne au sein du gouvernement du Canada, comme le confirment les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité. La stratégie et les méthodes de vérification étaient conformes aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, telle qu'elles ont été définies par l'Institut des vérificateurs internes, et aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme l'exige la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor.

4.0 OPINION DU VÉRIFICATEUR

13. L'Agence fait face à des défis considérables dans le mode maritime du secteur commercial, notamment [*] et une forte dépendance à l'égard des tiers fournisseurs de services. Les divers examens utilisés dans le mode maritime du secteur commercial nécessitent différents types de technologie de détection sophistiquée et doivent être effectués de manière à réduire autant que possible les risques pour la santé et la sécurité. L'Agence dispose de capacités limitées pour gérer les volumes croissants d'expéditions commerciales par voie maritime. Les nouvelles installations d'examen des conteneurs maritimes dans la région du Pacifique devraient permettre d'accroître la capacité, mais l'Agence doit également s'attaquer aux limites des systèmes d'information et à la non-conformité afin d'assurer la réalisation des objectifs du programme.

5.0 PRINCIPALES CONSTATATIONS

⁵ Mise à jour sur les projets de l'Agence, octobre 2017



14. Divers secteurs de l'Agence travaillent sur plusieurs initiatives qui auront une incidence importante sur la réussite de l'Agence dans le mode maritime du secteur commercial. Ces initiatives comprennent de nouvelles installations d'examen des conteneurs maritimes, la mise en œuvre de zones de contrôle des douanes dans le mode maritime et la mise en œuvre du Système commercial d'évaluation des menaces. D'autres possibilités d'amélioration ont été relevées à la suite de récents examens de la prestation des programmes de sécurité matérielle et des programmes opérationnels.
15. La vérification a permis de constater que l'information sur le rendement n'est pas mesurée de façon uniforme et n'est pas harmonisée avec les documents clés afin de permettre un suivi par rapport aux cibles ou aux attentes en matière de rendement. Une analyse des rapports sur le rendement a fait ressortir des incohérences dans les résultats des examens du secteur commercial dans le mode maritime entre ce qui est déclaré dans les rapports sommaires sur le rendement de l'Agence du secteur commercial et ceux de l'Exécution de la loi et du Renseignement (c.-à-d. le ciblage). Aussi, l'Agence ne fait pas de rapport sur les résultats des examens de navire. Par conséquent, l'information sur le rendement est d'une utilité limitée pour la prise de décisions de la haute direction.
16. En raison du temps et des efforts considérables requis, les responsables des programmes du secteur commercial ont trouvé difficile d'exercer une surveillance continue de l'observation en ce qui a trait à la consignation des résultats des examens et à l'utilisation des portiques de détection des radiations.
17. La transmission électronique des données du plan de chargement ou d'arrimage du navire par les transporteurs maritimes aux termes du *Règlement sur la déclaration des marchandises importées* est devenue obligatoire en novembre 2015, mais l'Agence a repoussé la mise en exécution de l'exigence en raison de problèmes techniques dans la réception des données du plan de chargement ou d'arrimage. Des changements au système sont nécessaires afin de résoudre les problèmes de compatibilité au système de l'ASFC. L'Agence se fie présentement aux exploitants des gares maritimes pour qu'ils lui fournissent des copies papier sur demande. Malgré les retards et les difficultés techniques dans la mise en œuvre de l'Initiative des plans de chargement, l'Agence n'a pas encore établi un plan ou une autre façon de procéder.
18. L'Agence a été aux prises avec des contraintes au moment d'assurer le respect des diverses exigences dans le mode maritime du secteur commercial, notamment en ce qui a trait à l'offre d'installations d'examen adéquates, à la présentation des marchandises aux fins d'examen en temps opportun et à la communication d'information préalable sur les expéditions commerciales (IPEC) suffisantes afin de permettre l'évaluation du risque avant l'arrivée des expéditions commerciales.

6.0 RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

19. Six recommandations découlent de la vérification, comme suit :
 - Mettre au point, pour les programmes du secteur commercial dans le mode maritime, un cadre de mesure du rendement qui comprend tous les paramètres de rendement pertinents et pratiques pour les activités du secteur commercial dans le mode maritime, et assurer une surveillance et la présentation de rapports périodiques concernant les résultats en matière de rendement;



- Envisager des façons d'augmenter l'efficacité de la surveillance de l'utilisation des portiques de détection des radiations et la fréquence à laquelle les régions l'effectuent;
- Rétablir la surveillance du bouclage de la boucle afin de veiller à ce que les résultats des examens soient consignés avec exactitude et cohérence, et utiliser les résultats afin d'améliorer les programmes;
- Donner priorité à l'élaboration de systèmes, de processus et de règlements qui permettront d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'évaluation des risques relativement aux expéditions, aux navires et aux équipages dans le mode maritime;
- Renforcer les efforts pour faire face aux risques de sécurité et du crime organisé aux points d'entrée maritimes. Cela devrait inclure le traitement des résultats des examens de l'exécution du programme de sécurité matérielle et du programme opérationnel dans le mode maritime et la présentation des résultats et des plans d'action correspondants aux comités de gouvernance concernés;
- Élaborer et mettre en œuvre une stratégie en matière d'observation dans le secteur commercial qui permette de répondre aux besoins de l'Agence en ce qui a trait à la présentation des marchandises en temps opportun aux fins d'examen et d'améliorer la surveillance et l'application des exigences relatives à l'IPEC aux fins de l'observation.

7.0 RÉPONSE DE LA DIRECTION

Dans l'ensemble, le vice-président de la Direction générale des échanges commerciaux est d'accord avec les recommandations découlant de la vérification. La mise en œuvre du nouveau modèle de gestion fonctionnel de l'Agence facilitera en partie les améliorations à apporter au programme et aux rapports, car il permettra d'améliorer les résultats et les rapports de rendement grâce à une meilleure harmonisation avec sa structure organisationnelle et les principaux secteurs d'activités.

La Direction générale des échanges commerciaux sera plus agile pour anticiper les priorités changeantes dans un environnement dynamique et y réagir en conséquence, et accordera la priorité à l'élaboration de processus, de systèmes et de règlements pour améliorer l'évaluation des risques dans le secteur commercial du mode maritime.

La Direction générale des échanges commerciaux présentera les constatations de l'exercice d'établissement des priorités au moyen de la gouvernance au niveau de l'Agence (CE/CGFI) afin de déterminer l'ordre de priorité par rapport aux autres priorités du secteur commercial et des échanges commerciaux et de l'Agence.



8.0 CONSTATATIONS DÉCOULANT DE LA VÉRIFICATION

8.1 Planification des programmes et gestion des risques

Critères de vérification

- Des plans et des stratégies visant la réalisation des objectifs des programmes du secteur commercial dans le mode maritime ont été établis et sont mis à jour, comme prévu.
- Les gestionnaires des programmes ont établi une démarche de gestion des risques dans le cadre des programmes du secteur commercial dans le mode maritime et prennent des mesures afin de remédier aux risques cernés, comme prévu.

20. La planification des programmes constitue un processus essentiel qui appuie l'atteinte des objectifs des programmes. Un plan ou une stratégie devrait être consigné et communiqué, relativement aux programmes, ce qui devrait être appuyé par un solide processus de gestion des risques qui permet de repérer et de gérer les risques entourant l'atteinte de ces objectifs⁶.

Planification des programmes

21. En 2015, l'Agence a établi « la Vision du secteur commercial pour 2020 et au-delà et la stratégie connexe ». Le plus récent Plan d'activités intégré pour le secteur commercial de 2017 maintient le cap sur la mise en œuvre de la vision du secteur commercial et de la modernisation du processus d'examen dans le mode maritime, ainsi que sur des consultations accrues des intervenants, par la création, pour le mode maritime, d'un nouveau groupe de travail sur le conseil consultatif sur les activités commerciales et sur les comités consultatifs sur les activités commerciales à la frontière (CCACF).

22. Toutefois, des documents de planification clés qui devaient être produits dans le cadre de l'échéancier des stratégies du secteur commercial, notamment un plan de dotation et d'affectation des ressources, et un document sur les moyens possibles de mener à bien la transformation du secteur commercial, n'ont pas encore été produits⁷. La vision, la stratégie et le plan d'activités intégré existants visent l'ensemble des programmes du secteur commercial (c.-à-d. tous les modes de transport). Certaines des principales initiatives propres au mode maritime sont décrites dans ces documents (p. ex. de nouvelles installations d'examen des conteneurs maritimes, la mise en œuvre de zones de contrôle des douanes, l'Initiative des plans de chargement, et le Système commercial d'évaluation des menaces). De nombreux secteurs distincts de l'Agence participent aux activités reliées au mode maritime; par exemple, la Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie est responsable de l'élaboration et de l'entretien des systèmes ainsi que de la recherche et du développement en matière de technologie de détection; la Direction générale des finances et de la gestion organisationnelle est responsable des biens immobiliers et de la sécurité matérielle; et la Direction des programmes des voyageurs est la principale responsable de la mise en œuvre des zones de contrôle des douanes. Compte tenu du nombre de secteurs

⁶ Sources : Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) et Cadre stratégique de gestion du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/cadre-responsabilisation-gestion/processus-evaluation.html>; <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=19422>

⁷ Le document sur les possibilités devait être achevé en mars 2018, selon le Plan d'activités intégré de 2017.



et d'activités en question, il importe de coordonner la planification et la gouvernance afin que les initiatives clés demeurent une priorité et progressent comme prévu.

Gestion des risques

23. Les risques associés au secteur commercial dans le mode maritime ont été relevés au moyen de divers examens et évaluations, notamment des exposés de la question du CNC, des documents d'une page sur les risques du secteur commercial, un examen opérationnel du mode maritime de la Direction générale des opérations, et des examens de la sécurité matérielle effectués par la Direction générale des finances et de la gestion organisationnelle. Toutefois, le secteur de programme n'a pas établi, pour la gestion des risques, une approche officielle qui garantisse la prise en charge et la surveillance continues des principaux risques. La lacune à cet égard, dans l'approche de gestion des risques de l'Agence, est mise en évidence par le peu de progrès réalisés dans la mise en œuvre d'initiatives clés d'atténuation des risques (p. ex. mettre en œuvre l'Initiative des plans de chargement et les sanctions relatives à l'information préalable sur les expéditions commerciales [IPEC]) qui avaient découlé d'une évaluation des risques associés aux conteneurs maritimes, effectuée en 2011 pour l'ancienne Division des programmes frontaliers du secteur commercial.
24. La vérification a permis de constater que certaines politiques, procédures et directives ont été mises en œuvre afin d'éviter les risques pour la santé et la sécurité qui sont associés à l'imagerie à grande échelle, aux fumigants et aux patrouilles, [*] De plus, pour plusieurs raisons, notamment la présence de fumigants dangereux dans les conteneurs, les chiens détecteurs sont maintenant rarement utilisés pour le secteur commercial dans le mode maritime par l'Agence, mais des régions ont indiqué que l'utilisation de chiens détecteurs dans certains contextes comme la fouille de navire permettrait d'accroître grandement l'efficacité et l'efficience des examens. La vérification a également fait ressortir que les pratiques d'embarquement en mer⁸ diffèrent d'une région à l'autre et qu'il y a lieu de fournir une orientation supplémentaire, sous forme de politique ou de directive, relativement à l'embarquement en mer, afin de veiller à la gestion appropriée et uniforme des risques opérationnels inhérents associés à une telle activité dans le cadre des examens.
25. En l'absence d'une approche efficace en matière de gestion des risques, les risques cernés pourraient se matérialiser, et l'Agence pourrait adopter des solutions de rechange moins efficaces et moins efficaces pour l'exécution des programmes. Il pourrait en résulter une réduction de la capacité, sinon une incapacité, d'atteindre les résultats ou les objectifs visés. De plus, les risques matérialisés pourraient compromettre la santé et la sécurité de la population canadienne et du personnel de l'Agence, et ternir la réputation de l'Agence auprès des intervenants.

⁸ La déclaration des navires à l'ASFC peut se faire, et se fait parfois, à l'ancrage. Les pratiques régionales varient en ce qui a trait à l'examen de ces navires, et une formation spécialisée est requise. Dans les régions où aucun bateau de l'ASFC n'est disponible, il est possible d'établir des marchés privés, de se rendre au moyen du bateau d'un autre ministère ou de demander que le navire ancré se rende près du quai aux fins d'un examen.



8.2 Surveillance des programmes

Critères de vérification

- Une surveillance périodique des résultats en matière de rendement et des normes de service permet de fournir en temps opportun des renseignements pertinents qui soutiennent la prise de décisions.
- Les responsables des programmes surveillent périodiquement l'observation en ce qui a trait à l'utilisation des portiques de détection des radiations et à la consignation adéquate des résultats des examens.

26. La haute direction et les organes de surveillance ont besoin d'information suffisante, pertinente et en temps opportun pour soutenir une prise de décisions efficace concernant l'attribution des ressources et la gestion des risques aux fins de l'atteinte des objectifs des programmes⁹.

Surveillance du rendement

27. La Table de gestion des programmes du secteur commercial (TGPSC) a été établie dans le but d'assurer une surveillance périodique du rendement des programmes du secteur commercial. Selon son mandat, la TGPSC devrait se réunir toutes les six semaines. Un examen des comptes rendus de décisions a permis d'établir que les réunions étaient moins fréquentes que prévu et qu'elles avaient eu lieu en moyenne à des intervalles de 11 semaines et demie depuis avril 2016, alors qu'elles avaient eu lieu toutes les six ou sept semaines au cours de la période de janvier 2015 à avril 2016. La TGPSC ne s'est réunie qu'une seule fois de septembre 2017 à juin 2018, en raison d'une transition de la gouvernance associée au Renouveau de l'ASFC. Même si les comptes rendus de décisions indiquent que la TGPSC a tenu une discussion sur l'ébauche d'un cadre de gestion du rendement ainsi que sur l'ébauche du modèle logique pour les programmes du secteur commercial à quelques reprises, rien n'a encore été mis au point ou approuvé.
28. L'information sur le rendement en ce qui a trait aux programmes du secteur commercial est facile à obtenir dans les sommaires du rendement de l'Agence (SRA) produits de façon semestrielle, les tableaux de bord annuels du secteur commercial et le Rapport sur les résultats ministériels produit annuellement.
29. La vérification a permis de constater que l'information sur le rendement n'est pas mesurée de façon uniforme et qu'elle n'est pas harmonisée dans les divers documents clés afin de permettre un suivi par rapport aux cibles ou aux attentes en matière de rendement. Une analyse des rapports des SRA a fait ressortir des incohérences relatives aux résultats des examens du secteur commercial dans le mode maritime entre ce qui a été déclaré dans les SRA du secteur commercial et ceux de l'Exécution de la loi et du Renseignement (c.-à-d. le ciblage). Par exemple, le SRA du secteur commercial indiquait des taux d'examen fructueux dans le mode maritime de 1,7 % en 2015-2016, de 1,4 % en 2016-2017 et de 2,64 % en 2017-2018 tandis que le SRA de l'Exécution de la loi et du Renseignement indiquait que les taux d'examen fructueux dans le mode maritime atteignaient 2,1 %, 1,9 % et 1,7 % respectivement, pour ces exercices. Par conséquent, l'information sur le rendement est d'une utilité limitée pour les prises de décisions de la haute direction. Par ailleurs, les cibles de rendement établies dans le Plan ministériel pour 2018-2019 contiennent des anomalies. Par exemple, une cible de rendement maximale

⁹ Source : Pratique de gestion attendue selon la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor et le Cadre de responsabilisation de gestion.



de 1 % est établie pour les résultats des examens aléatoires du secteur commercial. Toutefois, L'Agence ne devrait pas fixer une cible de rendement pour le nombre d'examens aléatoires résultants, puisque l'objectif des examens aléatoires est d'obtenir une valeur de référence quant aux renseignements conformes. De plus, une cible de rendement maximale de 1,5 % est établie pour les examens fructueux dans le secteur commercial, alors qu'il devrait s'agir du minimum, étant donné que la plupart des examens (à l'exception des examens aléatoires) devraient être fondés sur le risque et être plus fructueux que les examens aléatoires.

30. Chaque année, l'Agence examine environ [*] conteneurs et [*] navires commerciaux¹⁰. Pour le moment, l'Agence ne fait pas de rapport concernant le nombre ou le résultat des examens de navire effectués. Les taux d'examens de conteneurs maritimes varient de 1,4 % à 2,6 %. Bien que ces données peuvent sembler basses en comparaison aux examens dans les autres modes, les résultats sont normalement considérables et le rendement du capital investi est grandement plus élevé. Une saisie de contrebande dans le mode maritime équivaut en général à plusieurs saisies dans les autres modes¹¹.
31. Il serait possible d'améliorer le taux d'examens fructueux du secteur commercial dans le mode maritime en remédiant aux lacunes de l'information préalable fournie sur les expéditions commerciales, en réduisant les retards dans la réception des conteneurs aux fins d'examen de la part des exploitants des gares maritimes (puisque les retards permettent de retirer la contrebande des conteneurs avant l'examen), et en apportant les améliorations tant attendues [*] (p. ex. [*])
32. Par ailleurs, la vérification a permis de constater que la disponibilité et l'utilisation de la technologie de détection font l'objet d'une surveillance, mais qu'aucun rapport ne fait état de l'efficacité des divers outils de détection afin de permettre de déterminer si la technologie répond aux besoins de l'Agence et si l'investissement est rentabilisé. À l'heure actuelle, l'Agence ne mesure ni les résultats, ni l'efficacité, ni l'efficience des examens des navires.

Observation quant à l'utilisation des portiques de détection des radiations (RadNet)

33. Des portiques de détection des radiations sont installés dans les principaux points d'entrée maritimes. Lorsqu'un conteneur est déchargé d'un navire, il est placé sur un véhicule de transport qui le fait passer par l'un des portiques servant à détecter la présence de radiations. L'information alors recueillie est transmise à la Direction des sciences et de l'ingénierie et au CNC de l'ASFC, qui surveille les portiques 24 heures sur 24. Dans le Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015 à 2016-2017, l'Agence a indiqué que 100 % des conteneurs maritimes étaient soumis à un balayage au moyen des portiques RadNet. La Direction générale des programmes a élaboré un plan de surveillance continue de l'utilisation des portiques de détection des radiations en 2014-2015 afin d'officialiser l'obligation d'assurer une surveillance annuelle de l'observation de manière à répondre aux attentes à cet égard. Les rapports sur la surveillance de l'observation produits en 2014-2015 et en 2017-2018 indiquaient un taux d'utilisation des portiques de [*] tandis que la surveillance était incomplète pour 2015-2016 et n'avait pas eu lieu en 2016-2017.

¹⁰ Sources : Série de rapports sur le ciblage et données du SCAN

¹¹ Sources : Sommaire du rendement de l'Agence (SRA), rendement des programmes, exercice 2017-2018, Tableau de bord du secteur commercial et des échanges commerciaux, 2018-06-01 et SRA des exercices 2016-2017 et 2015-2016



34. Le plan de surveillance continue décrit une méthodologie d'échantillonnage qui est statistiquement représentative de l'ensemble des conteneurs. [*]
35. [*] Dans les rapports sur la surveillance de l'observation de 2014-2015 et de 2017-2018, il est déclaré qu'en plus de [*] mais il n'y a eu aucun progrès à ce chapitre.

Boucler la boucle en ce qui concerne les résultats des examens

36. Le CNC peut renvoyer un conteneur maritime ou un navire à des fins d'examen. La plupart des renvois découlent de l'établissement de « cibles » en fonction d'indicateurs de risque, ou ils visent à infirmer des risques inconnus. Un faible pourcentage d'examens découle de renvois aléatoires¹². Les régions peuvent également choisir de procéder à un examen sélectif, découlant des inspections à quai des déchargements, à des inspections dans des entrepôts de stockage, à des opérations éclair, etc¹³.
37. Une fois l'examen terminé, l'agent consigne les résultats de celui-ci et indique comment et à quel moment il a effectué l'examen, les outils utilisés et si l'examen a été fructueux, c'est-à-dire s'il a trouvé de la contrebande ou des marchandises non conformes aux règlements sur la santé, les aliments, les végétaux ou les animaux. La consignation des résultats de l'examen permet de « boucler la boucle » en ce qui a trait aux renvois, et elle permet à l'Agence de déclarer le rendement des cibles et des examens et de l'améliorer par la suite.
38. Pour faire suite à la recommandation formulée dans la Vérification des contrôles frontaliers dans les points d'entrée maritimes de 2012, un processus a été mis en œuvre afin de permettre de surveiller l'exactitude et l'uniformité de la consignation des résultats des examens dans le système TITAN¹⁴. Le Manuel d'exécution contient des lignes directrices et des attentes pour ce qui est de boucler la boucle et de consigner des résultats d'examen de qualité concernant le secteur commercial. La haute direction a établi des normes de rendement de 80 % pour la qualité de l'exposé narratif et l'utilisation appropriée du champ des examens fructueux¹⁵. La surveillance effectuée par les Programmes du secteur commercial a indiqué que le rendement accusait une baisse par rapport à ces normes :

Résultats nationaux relativement au bouclage de la boucle dans le système TITAN

Critères de rendement	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Qualité de l'exposé narratif	79 %	73 %	Non déterminé
Utilisation appropriée du champ des examens fructueux	49 %	43 %	Non déterminé

¹² Le taux de renvois aléatoires des expéditions commerciales par voie maritime au premier point d'arrivée est de [*] Ces renvois aléatoires sont générés manuellement [*]

¹³ Source : TITAN – Guides d'examen sélectif maritime

¹⁴ L'Agence utilise le système TITAN afin de cibler les expéditions commerciales dans les modes maritimes et aériens. Le Système de ciblage et d'analyse de navires (SCAN) est utilisé aux fins du ciblage des navires. Le système de Gestion des références et inspections douanières (GRID) a été créé afin de combler des lacunes dans les fonctions de suivi et de production de rapports des systèmes TITAN et SCAN.

¹⁵ Source : Selon les rapports d'analyse des résultats des examens de la Direction générale des programmes, 80 % des cibles ont été établies par le Comité exécutif de la Direction générale des opérations.



39. Au moment de la vérification, un rapport de surveillance d'examen maritime de TITAN n'avait pas été fait pour 2017-2018. Le CNC effectue un suivi des résultats de ses cibles, et le nombre de résultats d'examens saisis dans le système fait l'objet d'un suivi dans la série de rapports mensuels sur le ciblage. Selon ces rapports, au cours de la période de mars 2014 à août 2017, le pourcentage de résultats d'examens consignés dans le système TITAN atteignait 72 %. Les régions ont expliqué que la production des rapports sur les examens est parfois retardée en raison de l'attente de résultats d'analyses en laboratoire ou d'information de la part d'autres ministères.
40. Par ailleurs, la vérification a fait ressortir que les régions ne consignent peut-être pas toujours leurs propres examens sélectifs dans le système TITAN, surtout dans les cas où ils ne sont pas fructueux, et que les résultats des fouilles de navires avaient été consignés dans le SCAN pour seulement 60 % des [*] cibles à risque élevé établies en 2017-2018. Les renvois de navires présentant un risque modéré sont également effectués dans le SCAN, mais il faut consigner les résultats ailleurs en raison des limites du système. La Direction générale des programmes ne surveille pas le bouclage de la boucle en ce qui a trait aux examens des navires et des équipages.
41. Le manque d'information sur le rendement nuit à la capacité de l'Agence de prendre des décisions éclairées au sujet des priorités et des ressources des programmes, tandis que les cibles de rendement inappropriées l'empêchent de surveiller efficacement les progrès réalisés par rapport aux objectifs des programmes. De plus, l'Agence ne dispose pas d'un moyen efficace de surveiller l'utilisation des portiques de détection des radiations, et même si la probabilité que des conteneurs présentant des niveaux élevés de radiations entrent au Canada sans être détectés soit faible, il en résulterait d'importantes répercussions. Somme toute, si les résultats des examens ne sont pas consignés dans les systèmes, ou si les exposés narratifs sont de mauvaise qualité, la capacité d'analyse des données est compromise, notamment en ce qui a trait à la détermination des tendances clés et des nouveaux indicateurs d'expéditions à risque élevé, et à l'évaluation de l'efficacité relative des divers types de renvois.

Recommandation 1

Le vice-président de la Direction générale des échanges commerciaux devrait mettre au point, pour les programmes du secteur commercial dans le mode maritime, un cadre de mesure du rendement qui comprend tous les paramètres pertinents et pratiques pour la mesure du rendement des activités du secteur commercial dans le mode maritime, et voir à ce que les résultats relatifs au rendement fassent l'objet d'une surveillance et de rapports périodiques.

RÉPONSE DE LA DIRECTION	DATE D'ACHÈVEMENT
La Direction générale des échanges commerciaux est d'accord avec la recommandation et élaborera un cadre de mesure du rendement (CMR) du programme du secteur commercial dans le mode maritime en consultation avec la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi.	Juin 2019



Une surveillance systématique et des rapports sur le rendement des programmes seront intégrés au processus du Sommaire de rendement de l'Agence (SRA) au Comité exécutif.	Septembre 2019
---	----------------

Recommandation 2

Le vice-président de la Direction générale des échanges commerciaux devrait envisager des façons d'accroître l'efficacité et la fréquence de la surveillance de l'utilisation des portiques de détection des radiations dans les régions.

RÉPONSE DE LA DIRECTION	DATE D'ACHÈVEMENT
La Direction générale des échanges commerciaux est d'accord avec la recommandation et veillera à accroître l'efficacité de la surveillance de l'utilisation des portiques de détection des radiations en renforçant les contrôles de gestion pour [*]	Juin 2019

Recommandation 3

Le vice-président de la Direction générale des échanges commerciaux devrait rétablir la surveillance du bouclage de la boucle afin d'assurer la consignation exacte et uniforme des résultats des examens dans tous les systèmes concernés, et utiliser les résultats afin d'améliorer les programmes.

RÉPONSE DE LA DIRECTION	DATE D'ACHÈVEMENT
<p>La Direction générale des échanges commerciaux est d'accord avec la recommandation et établira un nouveau processus d'assurance de la qualité pour assurer la consignation des résultats des examens dans tous les systèmes concernés.</p> <p>Les résultats des examens dans le TITAN et le SSAMEC seront surveillés pour améliorer la capacité de boucler la boucle quant à l'évaluation du risque. Des résultats exacts et complets permettront à l'ASFC d'évaluer les pratiques actuelles de ciblage et aidera à repérer de nouvelles tendances et de nouveaux modèles.</p>	Juillet 2019

8.3 Contrôles

<p>Critères de vérification</p> <ul style="list-style-type: none"> Des contrôles efficaces sont en place pour évaluer les anomalies dans les déclarations des expéditions et des navires commerciaux (p. ex. des demandes de renseignements sont faites pour permettre d'infirmer les risques inconnus; l'information des plans de chargement est reçue et utilisée efficacement aux fins du repérage des conteneurs non déclarés; et l'Agence est en mesure de déterminer l'arrivée de tous les navires commerciaux).
--



- Des contrôles efficaces sont en place pour assurer la manutention et l'entreposage sécuritaires des conteneurs maritimes.
- Des sanctions sont imposées à l'appui de l'observation dans le mode maritime du secteur commercial et de la présentation des marchandises sans délai, et elles servent à éclairer la prise de décisions.

42. L'établissement et le maintien de contrôles rigoureux appuient l'exécution efficiente et efficace des activités menées au quotidien dans le cadre des programmes, et ils favorisent une gestion appropriée des risques relatifs à l'exécution des programmes (p. ex. la sécurité matérielle). De plus, la surveillance des contrôles permet à l'Agence d'intervenir en cas d'inobservation dans le secteur commercial¹⁶.

Infirmier les risques inconnus en raison d'information préalable à l'arrivée incomplète ou manquante

43. Le CNC reçoit l'information préalable à l'arrivée sur les expéditions et les navires commerciaux et il évalue les risques s'y rapportant. Souvent, l'information requise est manquante ou incomplète. Dans un tel cas, le CNC présente une demande de renseignements (DDR) au transporteur maritime¹⁷. D'avril 2014 à avril 2018, il a présenté une DDR pour environ [*] conteneurs par année (environ [*] par jour). Il s'agit là d'un aspect important, car les agents de ciblage doivent revoir chaque demande, souvent à plusieurs reprises, afin de déterminer si les renseignements supplémentaires permettant d'infirmier le risque ont été reçus de la part du transporteur ou de l'importateur. Le CNC a été en mesure d'infirmier les risques associés à l'IPEC incomplète pour [*] des [*]conteneurs. Il a fallu renvoyer les autres conteneurs (plus de [*] par année) pour examen en raison de l'information insuffisante.

44. Le CNC mène des activités en vue de repérer les conteneurs « fantômes »¹⁸, [*] TITAN. Dans le cadre d'un projet réalisé d'octobre à décembre 2015, le CNC a repéré 64 conteneurs fantômes dans la région du Pacifique. Aux fins de la vérification, le CNC a fourni des exemples de courriels datés de mars à avril 2018 envoyés aux régions du Québec et du Pacifique et qui contenaient des listes de 8 à 10 conteneurs fantômes, aux fins de suivi et d'examen. Il y a lieu de noter que les conteneurs « fantômes » ne figurent pas dans le système TITAN étant donné qu'ils ne sont pas déclarés et que l'Agence n'a pas encore élaboré un processus de rechange pour la consignation des résultats de l'examen de ces conteneurs.

45. Dans la vérification de 2012, il avait été recommandé que l'Agence élabore un plan de réalisation des avantages pour la mise en œuvre de l'Initiative des plans de chargement. L'information contenue dans les plans de chargement peut servir à appuyer le repérage des conteneurs « fantômes », à améliorer l'évaluation des risques associés aux conteneurs accessibles aux activités de contrebande compte tenu de leur position d'arrimage, et au rapprochement par rapport à l'utilisation des portiques de détection des radiations aux fins de l'évaluation de l'observation. L'exigence selon laquelle les transporteurs maritimes doivent transmettre les données du plan de chargement ou d'arrimage du navire par voie électronique en vertu du *Règlement sur la déclaration des marchandises importées* est entrée en vigueur

¹⁶ L'un des objectifs stratégiques de l'Agence, qui est énoncé dans le Plan ministériel de 2018-2019, consiste à renforcer la conformité à la frontière par une gestion axée sur les résultats. <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/rpp/2018-2019/report-rapport-fra.html>

¹⁷ <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/cn-ad/cn17-26-fra.html>

¹⁸ Les conteneurs fantômes sont des conteneurs qui ont été chargés dans un navire et déchargés de celui-ci sans avoir été déclarés par le transporteur ou l'importateur.



en novembre 2015¹⁹. L'Agence n'applique pas encore cette exigence en raison de problèmes d'incompatibilité des logiciels qui restreignent sa capacité de recevoir les plans de chargement électroniques. L'Agence se fie aux exploitants des gares maritimes pour lui transmettre des copies papier sur demande. Ce problème persiste depuis 2015, et l'Agence n'a pas encore établi un plan ou une approche de rechange à cet égard.

46. [*] De plus, l'Agence n'effectue pas de rapprochement entre les données postérieures à l'arrivée qui se trouvent dans le Système de soutien de la mainlevée accélérée des expéditions commerciales (SSMAEC), concernant les navires, et l'information préalable qui provient du système TITAN, des APA et d'autres sources d'information²⁰, afin de repérer de façon proactive l'inobservation des exigences en matière de déclaration. [*]
47. Le cadre stratégique de l'Agence comprend des objectifs liés à un travail plus judicieux et à une meilleure utilisation des données, des renseignements et des résultats, à l'amélioration du ciblage et à l'augmentation de la résilience et de l'efficacité de la technologie de l'information. Pour ce faire, l'Agence doit prendre des mesures afin de veiller à la réception sans délai des données requises, dans une forme utilisable, et à la mise en œuvre des améliorations prévues relativement aux systèmes.

Recommandation 4

Le vice-président de la Direction générale des échanges commerciaux devrait donner priorité à l'élaboration de systèmes, de processus et de règlements (p. ex. des règlements sur l'information électronique préalable sur les équipages) qui permettront d'accroître l'efficacité et l'efficacité de l'évaluation des risques se rapportant aux expéditions maritimes, aux navires et aux équipages.

RÉPONSE DE LA DIRECTION	DATE D'ACHÈVEMENT
<p>La Direction générale des échanges commerciaux est d'accord avec la recommandation et donnera la priorité à l'élaboration de processus, de systèmes et de règlements pour améliorer l'évaluation des risques et la gestion du programme du secteur commercial dans le mode maritime. Une évaluation des risques se rapportant aux expéditions maritimes, aux navires et aux équipages plus efficace et plus efficiente sera mise en œuvre afin de mieux anticiper les priorités changeantes dans un environnement dynamique et réagir en conséquence.</p>	<p>Octobre 2019</p>

Manutention et stockage sécuritaires des conteneurs maritimes

48. En vertu de l'article 6 de la *Loi sur les douanes*, les administrations portuaires sont tenues de fournir et d'entretenir des bâtiments, des locaux ou d'autres installations permettant l'entreposage et l'examen des

¹⁹ Source : Avis des douanes 15-036 <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/cn-ad/cn15-036-fra.html>

²⁰ Les autres sources d'information comprennent les données de NAV Canada et de Transports Canada, des sociétés de transport maritime et sur les sites Web des administrations portuaires.



marchandises importées²¹. Les exploitants des gares maritimes sont agréés par l'Agence en vertu du *Règlement sur les entrepôts d'attente des douanes* et ils ont l'obligation d'assurer l'entreposage sécuritaire des marchandises. De plus, ils peuvent participer au programme Partenaires en protection qui fait appel à la collaboration de la collectivité de la chaîne commerciale afin de renforcer la sécurité à la frontière, de lutter contre le crime organisé et d'aider à détecter et à prévenir la contrebande. Les membres du programme acceptent de mettre en œuvre et de respecter des normes élevées en matière de sécurité, et l'Agence accepte d'évaluer leurs mesures de sécurité et de tenir des séances d'information à leur intention. Toute organisation de l'industrie qui participe au mouvement international des marchandises en tant qu'opérateur économique autorisé doit se conformer aux exigences de l'Organisation mondiale des douanes ou aux normes équivalentes de sécurité de la chaîne d'approvisionnement.

49. L'Agence a établi des politiques, des normes, des procédures et des directives concernant la manutention et l'entreposage sécuritaires des conteneurs maritimes (p. ex. des normes de sécurité matérielle et l'acheminement sous escorte des conteneurs à risque élevé vers l'installation d'examen des conteneurs). Malgré ces politiques et ces procédures, il demeure possible que les conteneurs soient altérés ou déplacés sans autorisation avant l'examen. [*] Au moment de l'audit, l'ASFC était en processus de discussion avec des partenaires de l'industrie de la région de l'Atlantique concernant la construction d'une nouvelle installation d'examen de conteneurs maritimes. L'ASFC travaille actuellement en vue d'élaborer un cadre stratégique axé sur l'article 6, ce qui devrait clarifier les exigences attendues d'un propriétaire/opérateur voulant qu'il fournisse des installations adéquates et fonctionnelles, qui respectent les normes de sécurité du gouvernement du Canada tout en fournissant un cadre de travail permettant de régler les problèmes de conformité.
50. La vérification a permis de constater que l'Agence travaille en vue de remédier aux risques associés au crime organisé dans les points d'entrée maritimes, dans le cadre des travaux continus de la Direction des opérations relatives à l'exécution de la loi et au renseignement avec Transports Canada et par la mise en œuvre de zones de contrôle des douanes dans le mode maritime du secteur commercial. De plus, l'Agence travaille à l'élaboration d'une politique et de procédures visant à normaliser l'utilisation et la gestion des sceaux de sécurité que l'ASFC impose sur les conteneurs d'expédition.
51. Dans la vérification interne de 2012, il avait été recommandé de procéder à un examen de la sécurité entourant la manutention et l'entreposage des conteneurs maritimes, et de prendre des mesures en vue de renforcer la sécurité. Même si la vérification n'a pas permis de constater la mise en œuvre du plan d'action de la direction, des efforts ont été déployés récemment, comme il est noté dans les paragraphes ci-dessus. De plus, le groupe responsable de la sécurité matérielle mène actuellement des examens des unités opérationnelles du mode maritime et la Direction générale des opérations a terminé l'examen national de l'exécution des programmes dans le mode maritime en juillet 2018. Ces examens présentent les mesures supplémentaires pouvant être prises pour améliorer la sécurité et la mise en œuvre opérationnelle du programme. Cependant, avec le récent renouvellement des structures de gouvernance et des structures organisationnelles de l'Agence, il sera essentiel que la direction tienne compte des conclusions de ces examens à la lumière du nouveau modèle.

²¹ Source : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-52.6/page-2.html#h-9>



Recommandation 5

Le vice-président de la Direction générale des échanges commerciaux devrait renforcer les efforts pour faire face aux risques de sécurité et du crime organisé. Il faudra notamment étudier les résultats des examens de l'exécution du programme de sécurité matérielle et du programme opérationnel dans le mode maritime et présenter les résultats et les plans d'action correspondants aux comités de gouvernance concernés.

RÉPONSE DE LA DIRECTION	DATE D'ACHÈVEMENT
<p>La Direction générale des échanges commerciaux est d'accord avec la recommandation et examinera les résultats des examens de l'exécution du programme de sécurité matérielle et du programme opérationnel dans le mode maritime et présentera les plans d'action recommandés connexes aux comités de gouvernance concernés.</p>	<p>Mars 2019</p>
<p>La Direction générale collaborera avec des intervenants externes du mode maritime, y compris des exploitants de terminaux et d'autres ministères, pour examiner la manutention des conteneurs dans l'environnement opérationnel du mode maritime. La Direction générale élaborera également de nouveaux documents d'orientation pour rehausser la sécurité de la manutention, du transport et de l'entreposage des conteneurs maritimes et en faciliter la présentation en temps opportun en vue d'un examen.</p>	<p>Décembre 2019</p>
<p>L'ASFC dépend en partie de ses partenaires pour respecter et renforcer les exigences de sécurité existantes de l'Agence en ce qui concerne le programme du secteur commercial dans le mode maritime. La Direction générale des échanges commerciaux consultera la Direction générale de la politique stratégique et la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi et travaillera avec Transports Canada et Sécurité publique Canada pour faire avancer un plan visant à contrer le crime organisé au moyen de l'établissement des priorités pour les menaces à la sécurité aux points d'entrée maritimes canadiens.</p>	<p>Décembre 2019</p>

Sanctions administratives pécuniaires

52. Les sanctions administratives pécuniaires font partie d'un éventail de mécanismes dont l'Agence peut tirer parti afin de remédier à l'inobservation des exigences se rapportant à la déclaration et au déplacement des marchandises commerciales. Parmi les autres mécanismes, mentionnons la sensibilisation, l'envoi d'avertissements ou de lettres, l'enregistrement des transporteurs (transporteurs cautionnés), les programmes des négociants fiables, les poursuites, la saisie ou la retenue des marchandises, l'interdiction de charger ou de décharger, et le retour (c.-à-d. la réexportation) de l'expédition. Les ASF ont accès, en ligne, à de la formation, aux politiques, aux procédures et aux bulletins opérationnels liés à l'imposition de sanctions administratives pécuniaires. Un processus d'assurance de la qualité est établi afin de permettre d'évaluer le bien-fondé et la qualité des avis de



cotisation de pénalité et de repérer les contestations et les incohérences, de déterminer les améliorations possibles et de proposer des modifications dans l'imposition des sanctions dans l'ensemble des régions.

53. Dans le mode maritime du secteur commercial, la sécurité, la livraison, le déchargement et le rechargement des expéditions dépendent énormément des autorités portuaires maritimes et des fournisseurs de services, tels que les exploitants d'installations de contrôle des terminaux et des conteneurs. Même si l'Agence peut imposer une sanction lorsque des marchandises ne sont pas présentées aux fins d'examen, aucun mécanisme n'a été prévu pour garantir la présentation des marchandises aux fins d'examen en temps opportun. Le critère « en temps opportun » n'est défini de façon explicite ni dans la législation, ni dans les politiques de l'Agence, ni dans les ententes sur les niveaux de service établies avec les exploitants des gares maritimes. L'Agence doit trouver un équilibre entre le maintien d'une relation de travail collaborative avec ces fournisseurs de services, tout en veillant au respect des exigences de l'ASFC et en pénalisant la non-conformité, de façon efficace. De 2014 à 2017, seulement 66 sanctions ont été imposées aux principaux exploitants de gares maritimes. Parmi ces sanctions, 53 % ont été imposées dans la région de l'Atlantique et la majorité des sanctions avaient trait au déplacement ou à l'enlèvement de marchandises qui n'avaient pas encore été dédouanées à partir d'un entrepôt d'attente ou à l'omission de déclarer la réception de marchandises.
54. Pour plusieurs raisons, l'Agence n'utilise pas activement les sanctions afin de veiller à l'observation en ce qui a trait à l'information préalable sur les expéditions commerciales (IPEC) dans le mode maritime. Lors de la mise en œuvre des exigences relatives aux plans de chargement, en 2015, l'Agence a établi une période d'observation avisée (c.-à-d. une période de clémence) conformément aux lignes directrices de l'Organisation mondiale des douanes concernant la mise en œuvre de l'IPEC²². À la suite de plaintes de la part d'un consortium de l'industrie en 2016, l'imposition de sanctions relatives à l'IPEC a été suspendue jusqu'à ce que l'on clarifie la responsabilité des exploitants pour ce qui est de fournir l'IPEC. En septembre 2017, l'Agence a publié un avis des douanes afin de clarifier la responsabilité des transporteurs de fret et des transporteurs exploitant les moyens de transport (TEMT) pour ce qui est de fournir l'IPEC²³. De ce fait, seulement 261 sanctions liées à l'IPEC ont été imposées dans le mode maritime depuis 2015, malgré le grand nombre de transporteurs qui fournissent, à l'ASFC, une information préalable insuffisante pour lui permettre d'effectuer une évaluation des risques avant l'arrivée, comme il a été noté au paragraphe 43. Les 261 sanctions imposées relatives à l'IPEC étaient, pour la plupart (77 %) liées à l'omission de transmettre un « message d'attestation de l'arrivée d'un moyen de transport » afin de confirmer l'arrivée d'un navire. Le tableau qui suit contient des précisions à ce sujet.

²² <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/guide-rpcf.pdf>

²³ <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/cn-ad/cn17-26-fra.html>



Sanctions liées à l'IPEC levées au cours de la période de janvier 2015 à décembre 2017²⁴

Sanction (Code d'infraction et description)	2015 Taux nul	2016 Taux nul	2016	2017	Total
C023/C375 – Omission de transmettre le message d'attestation d'arrivée d'un moyen de transport dans les délais prescrits.	105	3	57	37	202
C378/C383 – Omission de soumettre l'information prescrite préalable à l'arrivée ou celle du préchargement relative au fret et/ou au moyen de transport.	7	6	14	Aucune	27
C380/C385 – Omission de se conformer à un avis émis par l'ASFC concernant les marchandises à bord ou censées être à bord du moyen de transport.	Aucune	25	3	Aucune	28
C382/C387 – Soumission d'informations prescrites par le <i>Règlement sur la déclaration des marchandises importées</i> qui n'étaient pas véridiques, exactes et exhaustives.	1	1	Aucune	Aucune	2
C379/C384 – Omission de soumettre à l'Agence l'information préalable dans le délai prescrit ou de la manière prescrite.	1	Aucune	Aucune	Aucune	1
C381/C386 – Omission d'informer l'Agence, dans les délais prescrits et sans retard, de toute correction aux informations préalables à l'arrivée ou à celles du chargement envoyées à l'Agence.	Aucune	Aucune	Aucune	1	1
Total	114	35	74	38	261

55. Le fait que l'Agence ne reçoive pas, en temps opportun, l'IPEC, le plan de chargement et les renseignements sur l'équipage limite sa capacité de faciliter le passage des expéditions à faible risque ou [*] et il pourrait en résulter des risques inacceptables pour la sécurité du Canada. L'Agence et les importateurs s'exposent également à des retards et à des coûts inutiles si des examens sont effectués sans qu'un processus ne soit prévu pour le rapprochement de l'information avant et après l'arrivée, afin d'infirmer le risque. De plus, en l'absence d'exigences de sécurité rigoureuses dans l'ensemble du processus, de l'importation à l'examen, le fret maritime est susceptible d'être altéré, volé ou déplacé avant l'examen, ce qui accroît les risques pour la santé et la sécurité des Canadiens et du personnel de l'Agence.

Recommandation 6

Le vice-président de la Direction générale des échanges commerciaux devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie, en matière d'observation dans le secteur commercial, qui permette de répondre aux besoins

²⁴ Les sanctions pécuniaires sont entrées en vigueur le 11 janvier 2016. Auparavant, les sanctions étaient à taux nul. La plupart des sanctions imposées se situaient au niveau un et elles étaient en grande partie fixées à 2 000 \$.



de l'Agence quant à la présentation en temps opportun des marchandises aux fins d'examen, et d'améliorer sa capacité de surveiller et d'assurer l'observation concernant l'IPEC.

RÉPONSE DE LA DIRECTION	DATE D'ACHÈVEMENT
<p>La Direction générale des échanges commerciaux est d'accord avec la recommandation et procédera à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie en matière d'observation dans le secteur commercial qui permettra de répondre aux besoins de l'Agence quant à la présentation en temps opportun des marchandises aux fins d'examen et d'améliorer sa capacité de surveiller et d'assurer l'observation concernant l'IPEC.</p> <p>La Direction générale surveillera et assurera continuellement l'observation des transporteurs maritimes concernant l'IPEC et tirera profit des outils technologiques et de l'analyse des données afin de détecter le plus possible les cas d'inobservation.</p>	<p>Mars 2019</p> <p>Septembre 2019</p>



ANNEXE A – À PROPOS DE LA VÉRIFICATION

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

L'objectif de la vérification consistait à s'assurer que les responsabilités de l'Agence, en ce qui concerne les programmes du secteur commercial dans le mode maritime, sont assumées et gérées adéquatement. Cette vérification a également donné suite à des constatations et à des recommandations clés des vérifications antérieures. Il s'agissait, en particulier, de vérifier ce qui suit :

- Les gestionnaires des programmes surveillent efficacement le rendement des programmes et les risques qui y sont associés, et ils élaborent des plans et des stratégies afin de s'adapter à un milieu en évolution;
- Des efforts sont déployés pour remédier aux divergences dans la transmission d'informations commerciales afin qu'il soit possible d'infirmer les risques inconnus et de se concentrer sur les expéditions et les navires qui présentent des risques élevés;
- Les examens du fret maritime et des navires sont bien consignés et servent à éclairer la prise de décisions concernant le ciblage, les examens et l'efficacité des outils et de la technologie de détection;
- Les contrôles liés à l'observation et à la sécurité matérielle dans le mode maritime du secteur commercial fonctionnent comme prévu.

La vérification était centrée sur la gestion et la surveillance des programmes, et elle donnait suite aux recommandations ayant découlé de la Vérification des contrôles frontaliers dans les points d'entrée maritimes de 2012 concernant les portiques de détection des radiations, les plans de chargement, les résultats des examens et la sécurité matérielle. La période visée par la vérification s'étendait d'avril 2014 à mars 2017.

La vérification incluait le fret et les moyens de transport du secteur commercial dans le mode maritime, mais elle excluait le traitement des voyageurs, les bateaux privés, scientifiques ou militaires ainsi que les navires de croisière.

La vérification ne comprenait pas l'examen de la qualité de l'IPEC étant donné qu'une vérification actuelle de l'IPEC dans le mode aérien devrait faire ressortir les difficultés liées à l'IPEC que l'Agence éprouve dans l'ensemble du secteur commercial. Cependant, la vérification a permis d'examiner la mesure dans laquelle l'Agence déploie des efforts pour demander de l'information supplémentaire, au besoin, afin d'éclairer les décisions concernant le ciblage, ainsi que pour utiliser les renseignements tirés des plans de chargement et en effectuer le rapprochement.

La vérification ne portait pas sur le système de cotation des risques TITAN²⁵, le Système de ciblage et d'analyse de navires (SCAN), le processus de renvois aléatoires et les avis de surveillance (étant donné qu'une vérification de suivi des avis de surveillance est prévue pour 2018-2019). Elle ne visait pas non plus la gestion et la mise en œuvre du projet des installations d'examen des conteneurs maritimes, le

²⁵ L'Agence est consciente des lacunes du système de cotation des risques TITAN, qui se trouve en mode maintenance jusqu'à son remplacement par l'un des éléments du Manifeste électronique.



programme des exportations et les examens après le passage à la frontière en ce qui a trait à l'observation du secteur commercial ou des échanges commerciaux en matière d'importations.

Une vérification des programmes du secteur commercial dans le mode maritime a été approuvée par le Comité de vérification de l'Agence dans le cadre du Plan de vérification axé sur les risques 2017-2022.

ÉVALUATION DES RISQUES

L'évaluation préliminaire des risques effectuée pendant l'étape de planification de la vérification a permis de recenser les principaux risques suivants :

1. Les programmes pourraient ne pas réussir à s'adapter de façon efficace et efficiente aux nouveaux risques et aux besoins changeants (p. ex. les nouvelles méthodes de dissimulation, l'augmentation du volume, dont celui des expéditions maritimes dans l'Arctique, les risques associés aux infrastructures et aux systèmes de TI désuets et inadéquats et l'infrastructure des immobilisations).
2. L'Agence risque de ne pas pouvoir répondre aux attentes du public et des intervenants (p. ex. des plaintes provenant de l'industrie au sujet des retards et du coût des examens).
3. Les processus opérationnels pourraient ne pas permettre de repérer ni d'intercepter efficacement les marchandises illicites [*].
4. La surveillance du rendement et l'information sur celui-ci pourraient ne pas appuyer efficacement la prise de décisions et l'amélioration continue (p. ex. bouclage de la boucle lors des examens, respect des normes de service et efficacité de la technologie de détection).
5. [*]
6. Les sanctions pourraient ne pas être imposées ou se révéler inefficaces pour ce qui est d'assurer l'observation.

DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification a été réalisée conformément à la Politique sur la vérification interne du gouvernement du Canada et aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada. Les méthodes utilisées au cours de la phase d'examen de cette vérification sont les suivantes :

- Réaliser des entrevues auprès des intervenants internes, plus particulièrement le personnel de la Direction générale des programmes, de la Direction générale des opérations, de la Direction générale des finances et de la gestion organisationnelle et de la Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie, ainsi que des intervenants externes comme les administrations portuaires;
- Examiner et analyser de l'information provenant de diverses sources, notamment de lois, de politiques, de procédures et de rapports;
- Effectuer des visites sur les lieux afin d'observer les processus, les procédures et les contrôles, ainsi que d'en discuter;
- Analyser les données sur les renvois liés au ciblage, sur la consignation des résultats des examens et des fouilles et sur l'imposition des sanctions.



L'équipe de la vérification s'est rendue dans la région de l'Atlantique (Halifax) au cours de la phase de planification, ainsi que dans la région du Pacifique (Vancouver) et dans la région du Québec (Montréal) durant la phase de l'examen.

CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Les secteurs d'intérêt et les critères de vérification sélectionnés étaient les suivants :

Secteurs d'intérêt	Critères de vérification
1. Gestion des programmes	1.1 Des plans et des stratégies visant la réalisation des objectifs des programmes du secteur commercial dans le mode maritime ont été établis et sont mis à jour, comme prévu.
	1.2 Les gestionnaires des programmes ont établi une démarche de gestion des risques dans le cadre des programmes du secteur commercial dans le mode maritime et prennent des mesures afin de remédier aux risques cernés, comme prévu.
2. Surveillance des programmes	2.1 Une surveillance périodique des résultats en matière de rendement et des normes de service permet de fournir en temps opportun des renseignements pertinents qui soutiennent la prise de décisions.
	2.2 Les responsables des programmes veillent à la surveillance périodique de l'observation en ce qui a trait au programme RADNET, et au bouclage de la boucle concernant les résultats d'examen.
3. Contrôles	3.1 Des contrôles efficaces sont établis pour permettre de déterminer les divergences dans la déclaration des expéditions et des navires du secteur commercial (p. ex. des demandes de renseignements sont faites pour permettre d'infirmier les risques inconnus; l'information des plans de chargement est reçue et utilisée efficacement aux fins du repérage des conteneurs non déclarés; et l'Agence est en mesure de déterminer l'arrivée de tous les navires commerciaux).
	3.2 Des contrôles efficaces sont en place pour garantir la manutention et l'entreposage sécuritaires du fret maritime.
	3.3 Des sanctions sont imposées à l'appui de l'observation dans le mode maritime du secteur commercial et de la présentation des marchandises sans délai, et elles servent à éclairer la prise de décisions.



ANNEXE B – LISTE DES SIGLES

APA – Avis préalable à l'arrivée

ASF – Agent des services frontaliers

ASFC – Agence des services frontaliers du Canada

CNC – Centre national de ciblage

DDR – Demande de renseignements

IPEC – Information préalable sur les expéditions commerciales

RadNet – Réseau d'appareils de détection des radiations

ROV – Engin télécommandé

RSAP – Régime de sanctions administratives pécuniaires

SAP – Sanction administrative pécuniaire

SCAN – Système de ciblage et d'analyse de navires

SCEM – Système commercial d'évaluation des menaces

SRA – Sommaire du rendement de l'Agence

SSMAEC – Système de soutien de la mainlevée accélérée des expéditions commerciales

TGPSC – Table de gestion des programmes du secteur commercial

TITAN – Système de ciblage des expéditions commerciales