

Évaluation du Programme de sûreté du fret aérien

Transports Canada
Services d'évaluation et de conseils

7 juillet 2011

Page intentionnellement laissée en blanc

Table des matières

RÉSUMÉ	1
SECTION 1: CONTEXTE	3
1.1. Profil du Programme de sûreté du fret aérien	6
1.2. Méthode d'évaluation	10
1.2.1. Portée et conception.....	10
1.2.2. Éléments de preuve	12
1.2.3. Limites de l'évaluation et défis analytiques.....	13
SECTION 2: CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION.....	15
2.1. Pertinence.....	15
2.1.1. Besoin continu du programme	15
2.1.2. Conformité aux priorités du gouvernement	22
2.1.3. Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement.....	23
2.2. Rendement	25
2.2.1. Atteinte des extrants escomptés	25
2.2.2. Atteinte de résultats immédiats	30
2.2.3. Démonstration de l'efficacité et de l'économie.....	38
SECTION 3: CONCLUSIONS	40
SECTION 4: RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE GESTION	42
4.1. Recommandations	42
4.2. Plan d'action de gestion.....	43
RÉFÉRENCES	45

Liste des abréviations

AAP	Architecture des activités de programme
ACSTA	Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
Annexe 17 (Convention de Chicago)	Sûreté : Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BPR	Bureau de première responsabilité
CCSP	Certified Cargo Screening Program (États-Unis)
CESTA	Collecte électronique de statistiques sur le transport aérien
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
CIEM	Centre intégré d'évaluation des menaces
CMR	Cadre de mesure du rendement
Commission Air India	Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India
Convention de Chicago	Convention relative à l'aviation civile internationale
DTE	Détection de traces d'explosifs
EEI	Engin explosif improvisé
EFVP	Évaluation des facteurs relatifs à la vie privée
GCSA	Groupe consultatif sur la sûreté aérienne (Comité technique de la sûreté du fret aérien)
GIR	Cadre de gestion intégrée du risque
GRC	Gendarmerie royale du Canada
MSTA	Mesures de sûreté des transporteurs aériens
MSVFA	Mesure de sûreté visant le fret aérien
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
PAE	Plan d'action économique du Canada
PE	Protocole d'entente
Rapport Air India	Rapport de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India
Rapport Seaborn	Rapport sur les mesures de sécurité touchant les aéroports et les compagnies aériennes au Canada
RCSA	Règlement canadien sur la sûreté aérienne
RMR	Rapport ministériel sur le rendement
RPP	Rapport sur les plans et les priorités
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SCRS	Système consultatif de la réglementation de sûreté
SEC	Services d'évaluation et de conseils
SGCAS	Système de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée
SGICAS	Système de gestion de l'information de la chaîne d'approvisionnement sécurisée
SGS/SGSu	Systèmes de gestion de la sécurité/Systèmes de gestion de la sûreté

SiGCAS	Système intérimaire de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée
SIST	Système d'information de la sûreté des transports
Stratégie MR	Stratégie de mesure du rendement
TSA	Transportation Security Administration (États-Unis)

Liste des tableaux

Tableau 1 : Budget de la sûreté du fret aérien	6
Tableau 2 : Questions fondamentales et indicateurs	11
Tableau 3 : Modes de déplacement des importations et exportations canadiennes, 1999–2009	19
Tableau 4 : Exportations canadiennes par destination et type de marchandises en 2009 (en millions \$CAN).....	21
Tableau 5 : État des étapes clés financées par le PAE au 31 mars 2010.....	25
Tableau 6 : Extrants escomptés en 2009–2010	26

Liste des figures

Figure 1 : Trois options pour sécuriser le fret : transporteurs aériens, transitaires et expéditeurs.....	9
Figure 2 : Évolution prévue du Programme des expéditeurs	9
Figure 3 : Éléments de preuve	12
Figure 4 : Croyance concernant la prédominance du fret à bord d'aéronefs de passagers.....	17
Figure 5 : Fret au départ, par type d'aéronef, depuis 1999.....	18
Figure 6 : Importations et exportations canadiennes par voie aérienne (1999–2009).....	20
Figure 7 : Référence à la sûreté du fret aérien et de la poste aérienne dans les documents de base du gouvernement fédéral.....	22
Figure 8 : Programme des participants à la sûreté du fret aérien	29
Figure 9 : Couverture de la sûreté du fret aérien dans les médias (2005–2010 et 2010 seulement)	34
Figure 10 : Ton et importance de la couverture de la sûreté du fret aérien dans les médias.....	36
Figure 11 : Chevauchements entre le Programme de sûreté du fret aérien et l'ASFC.....	37

Résumé

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* et la Commission Air India ont tous déterminé que la sûreté du fret aérien représente un point relativement faible du système de sûreté de l'aviation civile. Depuis 2006, Transports Canada, avec le soutien de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), travaille à faire en sorte que le système de sûreté du fret aérien du Canada soit mieux harmonisé avec les normes internationales. Le contrôle des bagages et des passagers a été renforcé à la suite de l'attentat terroriste contre le vol d'Air India et de celui du 11 septembre 2001, mais il a fallu plus de temps pour élaborer le régime de sûreté du fret aérien en partie en raison des défis techniques et logistiques que cela implique. En outre, comme le détournement d'avions, des explosifs dans la cabine passagers et des explosifs dans les bagages enregistrés ont été les moyens privilégiés par les terroristes, ce sont d'abord sur ces menaces que les organismes de réglementation de la sûreté aérienne ont mis l'accent.

En 2009–2010, Transports Canada a reçu un financement dans le cadre du Plan d'action économique (PAE) du Canada pour mettre en œuvre des mesures de sûreté accrues pour le fret aérien, et pour établir les fondements d'une chaîne d'approvisionnement sécurisée devant permettre à l'industrie du fret de sécuriser celui-ci tôt dans le processus d'expédition et de maintenir la sûreté de ce fret jusqu'à ce qu'il soit accepté par le transporteur aérien. Le budget de 2010 a annoncé un financement pour la mise en œuvre de la sûreté du fret aérien à titre de programme permanent à partir de 2010–2011.

La présente évaluation a porté sur le Programme de sûreté du fret aérien de Transports Canada, et en particulier sur le travail entrepris en 2009–2010 dans le cadre du Plan d'action économique. Nous avons aussi veillé à ce que les constatations et les recommandations soient tournées vers l'avenir et pertinentes au Programme de sûreté du fret aérien en cours.

L'évaluation a déterminé qu'il y a une justification claire et documentée en matière de sécurité nationale pour le Programme de sûreté du fret aérien de Transports Canada et a souligné que le fret aérien représente une valeur importante pour l'économie canadienne. La *Loi sur l'aéronautique* confère au ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités un mandat clair de réglementation de la sûreté du fret aérien, et le Programme est conforme aux priorités gouvernementales et aux résultats stratégiques de Transports Canada.

En vertu du Plan d'action économique, le Programme de sûreté du fret aérien visait à renforcer la réglementation, à gérer la chaîne d'approvisionnement sécurisée et à établir des normes obligatoires en matière de contrôle du fret aérien. Il a été déterminé que le Programme a atteint la majorité des étapes clés prévues pour 2009–2010, et il y a consensus parmi les intervenants pour dire que le Programme de sûreté du fret aérien a fait des progrès pour améliorer la sûreté de la chaîne d'approvisionnement. Toutefois, un certain nombre de problèmes potentiels ont été cernés relativement aux normes de sûreté en vigueur pour certains « expéditeurs enregistrés » et à la régularité des évaluations de la menace et des risques. L'évaluation a aussi noté la nécessité d'accroître et d'améliorer l'information sur le rendement et d'améliorer l'interopérabilité avec d'autres ministères.

L'évaluation a formulé quatre recommandations. Premièrement, le Programme de sûreté du fret aérien devrait effectuer ses évaluations de la menace et des risques d'une manière plus systématique, intégrée et régulière. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**. Troisièmement, le Programme de sûreté du fret aérien devrait veiller à recueillir suffisamment de renseignements opérationnels sur la chaîne d'approvisionnement sécurisée pour permettre d'évaluer l'efficacité et l'incidence de ses mesures et de ses règlements en matière de

sûreté. Enfin, Transports Canada devrait collaborer avec d'autres ministères et agences pour gérer le fardeau associé à la conformité auquel est confrontée l'industrie en éliminant le chevauchement et en réduisant les « tracasseries administratives » autant que faire se peut. Un Plan d'action de gestion a été élaboré pour donner suite à ces recommandations.

Section 1: Contexte

À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Canada a agi rapidement pour améliorer la sûreté aérienne, en ciblant principalement les passagers et leurs bagages. Toutefois, en 2003, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense s'est dit préoccupé du fait qu'un déséquilibre s'est créé entre le contrôle des passagers et le contrôle du fret. Alors que les passagers et les bagages de cabine faisaient l'objet d'un contrôle minutieux, le Comité notait que le fret et le courrier transportés à bord des mêmes aéronefs demeuraient en grande partie non contrôlés. À ce moment-là, les règles de Transports Canada permettaient aux transporteurs aériens en partance d'un aéroport canadien de considérer le fret comme étant sécurisé s'il provenait d'une entreprise avec laquelle ils entretenaient déjà une relation – c'est-à-dire un « expéditeur connu » – ou si le fret était retenu pendant une certaine période. Cette dernière condition visait à rendre plus difficile pour les terroristes de cibler un aéronef en particulier. Selon ces dispositions, les transporteurs aériens étaient tenus de s'assurer que leurs installations de fret soient sécurisées, de veiller à ce que les lettres de transport aérien accompagnant chaque colis soient conformes audit colis et d'inspecter visuellement l'extérieur du fret reçu. Toutefois, en l'absence de menace spécifique ou de signes d'altération, le fret était la plupart du temps chargé à bord de l'aéronef sans jamais avoir été fouillé physiquement ou soumis à un contrôle technologique.

Évaluations externes du système de fret aérien du Canada

En réponse à la tragédie d'Air India et aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Canada a mis en œuvre des mesures de sûreté rigoureuses pour le contrôle des bagages des passagers. Ces règles ne s'appliquaient pas au fret.

Bien que le Canada n'ait pas perdu d'aéronefs en raison d'une bombe dans le fret depuis 1949, un consensus international s'est dégagé au milieu des années 2000 comme quoi le fret aérien et la poste aérienne représentaient des cibles accessibles pour les terroristes, et que ce n'était qu'une question de temps avant qu'un groupe trouve une occasion pour exploiter cette vulnérabilité. En 2005, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a vérifié la conformité du Canada aux dispositions de l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*. Le Canada est signataire de la Convention, et l'Annexe 17, intitulée *Sûreté : Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite*, établit des exigences précises pour la sûreté du fret aérien et de la poste aérienne. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

En 2006, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (ACSTA) a effectué une évaluation détaillée de la sûreté aérienne au Canada et déterminé qu'il était « urgent et prioritaire » de mettre en place un nouveau régime de sûreté pour le fret aérien et la poste aérienne. Le Comité a cerné différents problèmes au chapitre de la sûreté aérienne au Canada, mais il a indiqué que le fret aérien représentait « une grave lacune (...) peut-être la plus importante » et souligné le caractère inadéquat des règles relatives aux expéditeurs connus. En 2007, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a examiné la sûreté aérienne pour une seconde fois et a sévèrement critiqué Transports Canada et son régime de sûreté du fret aérien.

En 2010, le *Rapport de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India* (rapport Air India) a cerné le fret comme étant « l'une des lacunes les plus importantes dans le secteur de la sûreté aérienne ». Le rapport a souligné les critiques formulées à l'égard du régime de sûreté du fret aérien du Canada dans les rapports du Sénat

en 2003 et en 2007, dans l'audit de l'OACI en 2005 et dans le rapport du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* en 2006, et conclu en ce qui a trait au fret aérien et à un certain nombre d'autres secteurs que « les lacunes en matière de sûreté n'ont pas encore été suffisamment examinées » (p. 69). Citant le témoignage d'un certain nombre d'experts en aviation, la Commission a conclu :

Le prochain acte de sabotage contre l'aviation civile pourrait bien viser le fret aérien. Transporté essentiellement à bord des aéronefs de passagers, le fret aérien du Canada n'est pas systématiquement fouillé avant d'être chargé à bord de ces appareils, et les mesures de contrôle qui s'appliquent aux personnes qui apportent des colis aux fins d'expédition sont insuffisantes. À bien des égards, la situation actuelle de la sûreté du fret aérien ressemble de façon troublante à celle qui s'appliquait aux bagages enregistrés avant la tragédie du vol 182 d'Air India (Vol. 4, p. 301).

Le rapport Air India a noté que « les améliorations apportées au contrôle des passagers et des bagages auront un effet nettement moins positif si une bombe peut être introduite dans une expédition de fret. » (Vol. 4, p. 304) La Commission a critiqué les progrès de Transports Canada à l'égard du fret aérien lorsqu'elle a entendu son témoignage sur la question en 2007. Bien qu'elle ait émis des commentaires positifs sur les initiatives de sûreté du fret aérien alors mises en œuvre, elle a noté que la sûreté du fret était une lacune connue depuis les années 80 et que Transports Canada avait bien peu fait pour améliorer la situation dans les décennies qui ont suivi.¹

La Commission Air India a noté que Transports Canada avait commencé à inspecter le fret au début des années 80 et qu'il avait mis en œuvre un programme d'expéditeurs connus et des exigences en matière de contrôle. Toutefois, elle a aussi souligné que la définition canadienne d'un expéditeur connu ne correspondait pas aux normes internationales. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**. Chaque transporteur aérien tenait sa propre liste d'expéditeurs connus et, contrairement au ministère des Transports du Royaume-Uni (R.-U.), qui supervise un processus de demande et d'inspection des emplacements pour les expéditeurs connus, Transports Canada ne jouait aucun rôle dans la surveillance, la vérification ou l'inspection des expéditeurs connus.

La Commission a aussi noté que la définition du « contrôle » de Transports Canada n'exige pas que les transporteurs examinent le contenu des colis reçus d'expéditeurs connus ou qu'ils contrôlent ces colis à l'aide de chiens renifleurs d'explosifs, d'appareils radioscopiques ou de tout autre moyen. Du moment que la description du fret sur la lettre de transport aérien correspondait au fret lui-même, et qu'il n'y avait pas de signes évidents d'altération, le colis pouvait être accepté. Même si le fret était reçu d'un expéditeur inconnu, les transporteurs n'avaient pas à le fouiller physiquement ou à le soumettre à un contrôle technologique s'ils étaient disposés à le « retenir » pendant un certain temps avant de l'expédier. Citant le témoignage d'un représentant d'Air Canada, la Commission a souligné que le principal transporteur aérien du Canada disposait d'équipements radioscopiques à ses installations de fret à Londres et à Paris, car ces pays l'exigent, mais qu'elle n'avait pas d'équipements comparables au Canada.

¹ La première enquête du Canada sur l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India a été le *Rapport sur les mesures de sécurité touchant les aéroports et les compagnies aériennes au Canada* [rapport Seaborn] en 1985. Le Rapport Seaborn notait que lorsque le niveau d'alerte s'accroît, les petits colis devraient faire l'objet d'une inspection aux rayons X, et les marchandises plus volumineuses devraient faire l'objet d'une fouille manuelle, d'un contrôle par des chiens renifleurs d'explosifs, ou les transporteurs pourraient refuser de transporter des marchandises qu'ils n'ont pu ouvrir et fouiller. (p. 5)

La Commission a formulé trois recommandations concernant la sûreté du fret aérien et donné son appui aux initiatives de sûreté du fret aérien proposées par Transports Canada, recommandant leur mise en œuvre sur une base prioritaire accompagnées d'un système complet de contrôle du fret aérien et de la poste aérienne tant sur les aéronefs de passagers que sur les aéronefs tout-cargo. De plus, la Commission Air India a recommandé le remplacement des dispositions concernant les expéditeurs connus par un programme d'agents habilités dont les exigences vont au-delà de la Convention de Chicago. Enfin, la Commission a recommandé qu'une chaîne d'approvisionnement sécurisée soit mise en œuvre pour les marchandises de non-passagers comme les provisions de bord (c.-à-d., nourriture et boissons) et les articles de restauration.

Le défi de sécuriser le fret aérien

Le fret est difficile à contrôler parce que pratiquement n'importe quoi pouvant être mis à bord d'un aéronef peut être considéré comme étant du fret. Les bagages des passagers sont relativement uniformes pour ce qui est de leur taille, de leur poids et de leur composition. C'est pourquoi le contrôle préembarquement centralisé à l'aéroport au moyen de détecteurs radioscopiques et de métaux est à la fois pratique et efficace. À l'opposé, le fret peut comprendre des fruits, des légumes, des véhicules, de l'équipement électronique, des articles ménagers, des livres, des pierres précieuses, des restes humains ou de la machinerie industrielle dont le poids peut varier de quelques grammes à quelques tonnes. Les technologies existantes pour contrôler le fret sont plus efficaces sur de petits objets non métalliques et à faible densité dont la composition est uniforme. Ces technologies ont tendance à être moins efficaces lorsqu'elles sont utilisées sur des objets de grande taille, denses ou de composition complexe, et la difficulté est augmentée lorsque le fret est regroupé sur des palettes ou dans des conteneurs. Une solution technologique simple qui permettrait un contrôle préembarquement efficace du fret aux aéroports n'existe pas.

Les principaux partenaires commerciaux du Canada s'occupent de la sûreté du fret aérien en combinant des exigences de contrôle obligatoires, des technologies de contrôle améliorées et des programmes de chaîne d'approvisionnement sécurisée. Pour le fret aérien, la chaîne d'approvisionnement comprend les expéditeurs d'où proviennent les marchandises et qui expédient celles-ci, les transitaires qui les regroupent, les entreprises de logistique qui les acheminent à l'aéroport, les agents de services d'escale et agents de piste qui les reçoivent et qui les chargent à bord des aéronefs et enfin les transporteurs qui exploitent ces aéronefs. Les entreprises qui forment une chaîne d'approvisionnement sécurisée peuvent ne pas très bien se connaître les unes les autres, mais elles ont toutes une relation directe ou indirecte avec le gouvernement.²

Pour faire partie d'une chaîne d'approvisionnement sécurisée, les entreprises doivent démontrer que leurs installations physiques, leur personnel et leurs procédures sont conformes à certaines normes. Le programme britannique d'expéditeurs connus fait appel à des responsables de la validation indépendants qui visitent les emplacements des expéditeurs et des transitaires pour en évaluer la sécurité physique et les contrôles d'accès, les procédures de recrutement et de formation du personnel, de même que les procédures d'emballage, d'entreposage et de transport final du fret vers les transporteurs aériens. De façon similaire, la Transportation Security Administration (TSA) des États-Unis (É.-U.) administre un programme de contrôle du fret certifié (Certified Cargo Screening Program (CCSP)). Ce programme exige la vérification des antécédents des employés, l'inspection des emplacements par

² [SUPPRIMÉ AIPRP].

une entreprise de vérification accréditée, des inspections permanentes par des inspecteurs de la TSA, de même qu'un engagement à respecter certaines normes de manutention et de contrôle du fret.

Les chaînes d'approvisionnement sécurisées sont efficaces parce qu'elles permettent que différents types de fret soient sécurisés en différents points du processus par différentes méthodes. Pourvu que les transporteurs aériens puissent être assurés que chaque partie réglementée a bien fait son travail, et que la chaîne de possession n'a jamais été rompue, ils peuvent reconnaître un contrôle de sûreté effectué par une autre entreprise à un emplacement à l'extérieur de l'aéroport. En repoussant le contrôle et l'inspection plus haut dans la chaîne d'approvisionnement cela a pour effet d'accélérer la sûreté et de la rendre moins coûteuse pour les transporteurs aériens, de créer des possibilités d'affaires pour les transitaires et de permettre aux manufacturiers et aux autres expéditeurs d'expédier leurs marchandises par avion avec un minimum de perturbation en termes de calendriers de livraison et d'emballage des produits.

1.1. Profil du Programme de sûreté du fret aérien

Comparativement à ses partenaires commerciaux, le Canada a été lent à s'attaquer à la question de la sûreté du fret aérien. Le programme des expéditeurs connus du Royaume-Uni utilise la validation externe depuis 2003. En 2004, la National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (la Commission du 11 septembre) a publié son rapport. La loi intitulée *Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act* a été promulguée en 2007, et exige le contrôle de la totalité du fret transporté à bord d'aéronefs de passagers aux États-Unis, y compris le fret en provenance du Canada, à partir d'août 2010.

Le Canada a mis en œuvre son premier projet pilote de sûreté du fret aérien en 2006–2007, mais ne s'est pas engagé envers un programme de sûreté du fret aérien permanent avant 2010–2011. D'ici 2015, 100 % du fret transporté à bord d'aéronefs de passagers au Canada sera contrôlé en vertu des mesures de sûreté accrues.

Tableau 1 : Budget de la sûreté du fret aérien

Ministère ou Organisme Fédéral / Initiative	Année financière (en millions de dollars)									
	2006–2007	2007–2008	2008–2009	2009–2010	2010–2011	2011–2012	2012–2013	2013–2014	2014–2015	Exercices suivants
Transports Canada										
Initiative de sûreté du fret aérien	3,5	13	10,5							
Initiatives prioritaires en matière de sûreté du fret aérien (PAE)				11,4						
Programme de sûreté du fret aérien					15,3	15,6	15,4	14,8	14,6	13,9
Agence des services frontaliers du Canada										
Initiative de sûreté du fret aérien	4,2	3,7	4,2							
Initiatives prioritaires en matière de sûreté du fret aérien (PAE)				2,9						
Programme de sûreté du fret aérien					3,0	3,3	3,6	4,0	3,8	3,8
Total (TPS/TVH incluses)	7,9	17,3	15,1	14,6	19,5	20,0	20,1	19,9	19,4	18,6

Source : Transports Canada, Programme de sûreté du fret aérien

Transports Canada, avec l'appui de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), travaille depuis 2006 à harmoniser davantage le système de sûreté du fret aérien du Canada avec les normes internationales. Le budget de 2006 avait prévu 39 millions de dollars sur trois ans pour l'Initiative de sûreté du fret aérien (voir Tableau 1). Les initiatives en matière de sûreté du fret aérien qui se sont déroulées de 2007 à 2009 consistaient en deux projets pilotes, une initiative volontaire concernant une chaîne d'approvisionnement sécurisée et une initiative concernant le contrôle du fret. L'Initiative de sûreté du fret aérien était structurée comme étant un grand projet de l'État, et le Conseil du Trésor a approuvé un modèle de gouvernance qui comprenait un comité directeur, un comité consultatif interministériel et un comité de gestion.

L'Initiative de sûreté du fret aérien originale était de nature exploratoire, avec le mandat d'obtenir la participation de l'industrie du fret aérien, d'élever le profil de la sûreté du fret aérien et d'envisager des options pour un programme permanent. Lorsque l'initiative a débuté en 2007, Transports Canada avait le pouvoir de réglementer les activités de fret des transporteurs aériens en vertu du *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* (RCSA) et des Mesures de sûreté des transporteurs aériens (MSTA) **[SUPPRIMÉ AIPRP]**. Lorsque l'Initiative de sûreté du fret aérien a réussi à ouvrir un bureau de projet à Transports Canada, à inscrire des transitaires au programme pilote sur une base volontaire et à accroître la sensibilisation de l'industrie, sa large portée et ses autorisations limitées en matière de politiques et de programmes ont peut-être limité son efficacité.

Le Canada a choisi de ne pas mettre en œuvre un programme permanent de sûreté du fret aérien en 2009–2010, optant plutôt de continuer à améliorer le projet pilote pour une année additionnelle. Le budget de 2009 a prévu une année de financement dans le cadre du *Plan d'action économique du Canada* (PAE) pour trois initiatives prioritaires en matière de sûreté du fret aérien. Bien que les initiatives prioritaires en matière de sûreté du fret aérien n'avaient pas le pouvoir de prendre des engagements à long terme envers l'industrie, ou de doter une organisation permanente, elles ont donné à Transports Canada le mandat et le financement pour renforcer le régime de réglementation du fret aérien (1,5 million de dollars), pour gérer la chaîne d'approvisionnement sécurisée (8,8 millions de dollars) et pour établir des normes obligatoires en matière de contrôle du fret aérien (1,1 million de dollars). En décembre 2009, Transports Canada a mis en œuvre la Mesure de sûreté visant le fret aérien (MSVFA) qui comportait de nouvelles normes et des normes améliorées pour le contrôle du fret aérien.

Le budget de 2010 a prévu 95,7 millions de dollars sur cinq ans et 17,6 millions de dollars pour chaque exercice suivant afin de mettre en œuvre le Programme de sûreté du fret aérien sur une base permanente. Mis en œuvre en 2010–2011, le Programme de sûreté du fret aérien devait devenir opérationnel le 1^{er} avril 2011 et être entièrement mis en œuvre d'ici 2015. Transports Canada a maintenant le pouvoir de réglementer les activités de fret aérien des transitaires qui se joignent au Programme (participants approuvés) et des transporteurs aériens. Le Ministère s'efforce aussi d'harmoniser les normes canadiennes avec les normes internationales et d'étendre le Programme aux expéditeurs d'ici 2012.

La sûreté du fret aérien implique la division complexe du travail entre bon nombre d'industries et de ministères et organismes fédéraux. La *Loi sur l'aéronautique*, ses règlements d'application et les Mesures de sûreté qui l'accompagnent établissent Transports Canada comme étant le principal organisme de réglementation, et les transporteurs aériens comme étant le groupe ayant la responsabilité de veiller à ce que le fret qu'ils chargent à bord de leurs aéronefs soit sécurisé de manière adéquate. Transports Canada adopte des règles et les fait appliquer, mais il ne se charge par lui-même de contrôler et de sécuriser le fret comme l'ACSTA contrôle les bagages des passagers. Dans la plupart

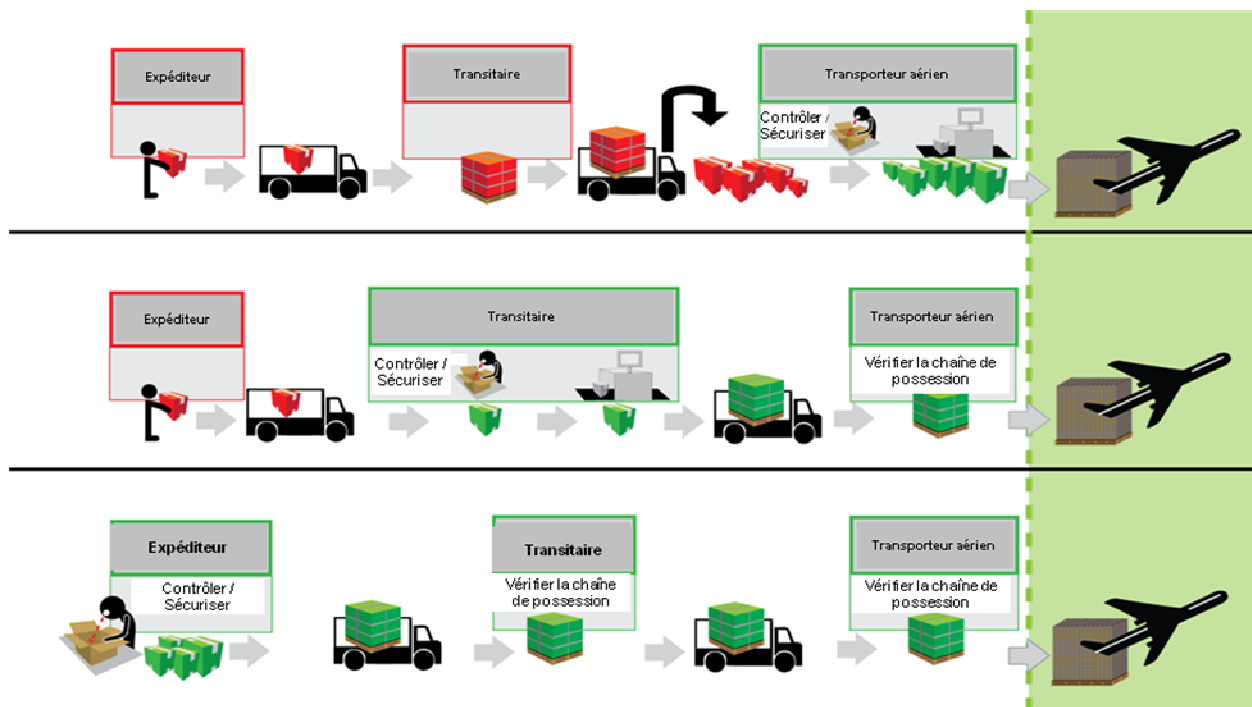
des cas, le fret chargé à bord d'un aéronef commercial au Canada a été accepté d'un expéditeur connu ou enregistré sans avoir été contrôlé, ou sécurisé par un transporteur aérien au moyen d'une fouille physique ou d'une technologie active. Comme décrit ci-dessous, Transports Canada, l'ASFC, Postes Canada – et dans une moindre mesure l'ACSTA – ont tous un intérêt dans la sûreté du fret transporté à bord d'aéronefs civils au Canada.

- **Transports Canada** : Le rôle principal de Transports Canada relativement à la sûreté du fret aérien est de prendre des règlements et de les faire appliquer. Il supervise les aspects opérationnels de la chaîne d'approvisionnement sécurisée, mais il ne contrôle pas le fret lui-même.
- **Agence des services frontaliers du Canada** : Alors que Transports Canada s'intéresse à l'intégrité des aéronefs dans l'espace aérien du Canada, l'ASFC s'intéresse à l'intégrité des frontières. L'ASFC contrôle le fret à l'arrivée afin de détecter des produits interdits comme des narcotiques et des armes, ainsi que des passagers clandestins, et applique des contrôles d'exportation qui restreignent le type de marchandises que les Canadiens peuvent expédier vers certains pays. L'ASFC ne fouille pas de manière active les aéronefs en partance d'aéroports canadiens pour y détecter la présence d'engins explosifs improvisés (EEI) ou de pirates de l'air.
- **Postes Canada** : Tant Postes Canada que Transports Canada ont une certaine responsabilité en matière de sûreté de la poste aérienne. Bien que Transports Canada ne considère pas la poste aérienne comme étant du fret, les Mesures de sûreté des transporteurs aériens imposent des exigences précises aux transporteurs aériens pour l'acceptation de la poste. Bien que Postes Canada ait la responsabilité d'assurer la sécurité et le contrôle de la poste aérienne, et de veiller à ce que le Canada respecte les normes de l'Union postale universelle, l'acceptation de la poste aérienne par les transporteurs aériens et son traitement entre le moment où elle est acceptée et celui où elle est chargée à bord d'un aéronef, sont réglementés par Transports Canada. Transports Canada examine des options visant à associer Postes Canada au Programme de sûreté du fret aérien à titre d'organisme partenaire.
- **Administration canadienne de la sûreté du transport aérien** : Depuis 2011, l'ACSTA travaille avec Transports Canada pour contrôler le fret aérien à un nombre limité d'aéroports éloignés de la catégorie II et de la catégorie Autres. Ce contrôle est effectué en dehors des heures de pointe en faisant appel à l'équipement et au personnel en place, et est limité aux articles de fret expédiés à ces aérogares.

La chaîne d'approvisionnement sécurisée

L'industrie du fret au Canada a la responsabilité de contrôler ses marchandises conformément aux normes de Transports Canada. Un vaste groupe d'entreprises de logistique et de services d'aviation jouent un rôle dans l'entreposage, le chargement et le transport du fret aérien, mais le Programme de sûreté du fret aérien travaille principalement avec trois groupes : les expéditeurs, les transitaires et les transporteurs aériens. Comme le montre la Figure 1, lorsque le Programme de sûreté du fret aérien sera entièrement mis en œuvre, les transporteurs aériens, de même que les transitaires et les expéditeurs qui participent au Programme, seront en mesure de sécuriser le fret grâce à une combinaison de fouilles manuelles et de contrôles technologiques. Lorsqu'un transporteur aérien ou un expéditeur ou transitaire participant retient les services d'un tiers fournisseur de services (TFS), le sous-traitant et ses installations sont réglementés comme s'ils faisaient partie de l'entreprise qui a retenu ses services.

Figure 1 : Trois options pour sécuriser le fret : transporteurs aériens, transitaires et expéditeurs



Source : Transport Canada, Programme de sûreté du fret aérien

- **Transporteurs aériens** : Les transporteurs de passagers et les transporteurs tout-cargo sont en définitive responsables de la sûreté du fret qu'ils placent à bord de leurs aéronefs. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.
- **Transitaires** : Bien que toute entreprise puisse s'afficher comme étant transitaire, il s'agit habituellement d'entreprises qui servent d'intermédiaire entre les expéditeurs originaux et les transporteurs aériens. Leur rôle est d'assembler, de regrouper et d'emballer le fret provenant de diverses sources, et de veiller à son expédition par voie terrestre, maritime ou aérienne. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.
- **Expéditeurs** : Le terme « expéditeur » peut s'appliquer à toute entreprise qui expédie des marchandises pour le transport. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

Figure 2 : Évolution prévue du Programme des expéditeurs

[SUPPRIMÉ AIPRP]

À partir de 2012, le Programme de sûreté du fret aérien espère être en mesure d'étendre le Programme des participants aux expéditeurs et aux fabricants à grande échelle. L'élargissement du Programme des participants aux expéditeurs serait mis en œuvre au moyen d'un règlement public plutôt que de mesures de sûreté, et le Programme de sûreté du fret aérien se prépare actuellement aux consultations des intervenants avec l'industrie. Il est impossible de prédire le résultat de ces consultations, mais on s'attend à ce que Transports Canada mette en œuvre un programme équivalent au programme de contrôle du fret certifié (CCSP) des États-Unis ou au programme des expéditeurs connus du Royaume-Uni. Ces deux programmes exigent des expéditeurs et de leurs

employés qu'ils respectent des normes de sûreté, subissent des inspections d'emplacements effectuées par des responsables de la validation de l'extérieur ou des inspecteurs du gouvernement et qu'ils se conforment à certaines des normes de sûreté et de contrôle.

Dans le cadre du Programme de sûreté du fret aérien, chaque participant reconnaît le contrôle de sûreté effectué par le participant au Programme qui a accepté le fret initialement, et veille à ce que le fret contrôlé demeure sécurisé jusqu'à ce que le prochain participant de la chaîne d'approvisionnement sécurisée l'accepte. Les transporteurs aériens peuvent à leur discrétion accepter du fret contrôlé des participants au Programme sans le contrôler de nouveau.

1.2. Méthode d'évaluation

Cette évaluation fait partie des efforts permanents de Transports Canada pour rendre compte des résultats atteints avec les fonds du PAE en 2009–2010 et, dans la mesure du possible, pour montrer comment ces investissements se sont traduits en avantages à long terme pour les Canadiens. De multiples éléments de preuve ont été utilisés pour évaluer la pertinence et l'efficacité du Programme de sûreté du fret aérien, et l'accent a été mis sur la mise en œuvre du Programme et ses premiers résultats.

1.2.1. Portée et conception

La sûreté du fret aérien est un programme nouveau et complexe qui a fait l'objet d'une attention particulière en raison de l'enquête sur Air India, de la tentative d'attentat à la bombe dans le fret le 29 octobre 2010 et parce que le Programme a reçu un financement dans le cadre du PAE. À titre de grand projet de l'État, le Programme de sûreté du fret aérien est actuellement mis en œuvre conformément à un plan quinquennal approuvé par le Conseil du Trésor (2010–2011 à 2014–2015). Il était prévu que la réalisation de la majeure partie des activités du Programme, notamment son cadre de conformité et sa stratégie de mesure du rendement, ne devait pas se terminer avant le 31 mars 2010. C'est ce qui explique que la plupart des données de rendement sur le Programme étaient limitées ou non disponibles au moment de la présente évaluation. En outre, au début de l'exercice 2009–2010, la Sûreté du fret aérien (SFA) n'avait l'autorisation de mettre en œuvre que certaines initiatives à court terme – soit une prolongation d'une année des projets pilotes en cours depuis 2006–2007. Mais à la fin de 2009–2010, un financement permanent avait été accordé, et la SFA a procédé activement à la transition de ses initiatives à court terme en un programme permanent. Le travail effectué en 2009–2010 grâce aux fonds du PAE a établi le fondement du Programme de sûreté du fret aérien tel qu'il existe aujourd'hui.

Tableau 2 : Questions fondamentales et indicateurs

Question fondamentale	Indicateur
Pertinence	
Besoin continu du programme	a. Importance du fret aérien pour la sécurité nationale du Canada b. Importance du fret aérien pour l'économie canadienne
Conformité aux priorités du gouvernement	a. Conformité du Programme de sûreté du fret aérien aux priorités du gouvernement b. Conformité du Programme de sûreté du fret aérien au mandat, aux lois et aux objectifs stratégiques de Transports Canada
Justification du programme et harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement	a. Responsabilités et obligations internationales du gouvernement fédéral b. Autres divisions des rôles et des responsabilités
Rendement	
Réalisation des résultats escomptés	
<u>Extrants</u> <ul style="list-style-type: none"> • Élaboration de politiques • Élaboration de règlements • Système de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée • Programme des participants • Normes de rendement pour le contrôle du fret aérien • Essais et qualification en permanence d'outils de contrôle du fret aérien 	<u>Indicateurs d'extrants</u> <ol style="list-style-type: none"> a. Cadre stratégique amélioré en place b. Cadre de réglementation amélioré en vigueur c. Le cadre de réglementation amélioré accroît le respect par le Canada de l'Annexe 17 de la <i>Convention relative à l'aviation civile internationale</i> d. Le système de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée est opérationnel e. Les transitaires canadiens sont approuvés pour accepter, manutentionner et sécuriser du fret aérien f. Nombre de demandes d'évaluation des risques reçues, traitées, acceptées ou rejetées en 2009–2010 g. Normes de rendement de la sûreté du fret aérien h. Technologies mises à l'essai (bancs d'essai) i. Technologies certifiées
<u>Résultat immédiat</u> <ul style="list-style-type: none"> • Le fondement d'une chaîne d'approvisionnement sécurisée pour le fret aérien intérieur, transfrontalier et international au départ d'aéroports canadiens 	<u>Indicateurs de résultats</u> <ol style="list-style-type: none"> a. Mise en œuvre des mesures de sûreté du fret aérien b. Participation de l'industrie c. Opinions du personnel et des intervenants du Programme d. Connaissance du Programme de SFA e. Coopération et interopérabilité
Question 5 – Démonstration d'efficacité et d'économie	a. Coûts du Programme de sûreté du fret aérien b. Coût relatif des modèles stratégiques actuels et de rechange c. Opinions du personnel et des principaux intervenants du Programme de sûreté du fret aérien

Cette évaluation a été conçue pour examiner les données et les renseignements disponibles, la mise en œuvre des initiatives prioritaires en matière de sûreté du fret aérien en 2009–2010 et les premiers résultats atteints par le Programme depuis lors. L'évaluation a délibérément mis l'accent sur les questions de pertinence, d'atteinte des résultats et d'atteinte des résultats immédiats. Bien que l'accent ait été mis sur les résultats, la mise en œuvre et l'utilisation des fonds du PAE, les évaluateurs se sont efforcés de comprendre comment la SFA a développé ces initiatives en 2010–2011, et a formulé des recommandations tournées vers l'avenir. Par exemple, une analyse des médias a été effectuée afin d'avoir une première évaluation de la confiance du public envers la sûreté du système d'aviation – l'un des résultats immédiats du Programme de sûreté du fret aérien. Ainsi, l'évaluation a été en mesure d'effectuer une évaluation nuancée de la pertinence du Programme et une évaluation détaillée des réalisations du Programme jusqu'à maintenant. De même, elle a cerné un certain nombre d'améliorations possibles.

L'évaluation est structurée autour des cinq questions fondamentales définies dans la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor : besoin continu du programme, conformité aux priorités du gouvernement, réalisation des résultats escomptés et la démonstration d'efficacité et d'économie. Afin de guider l'évaluation, les Services d'évaluation et de conseils ont travaillé avec le Programme de sûreté du fret aérien afin de peaufiner son « Schéma de résultats » et son « Registre de résultats » dans un modèle logique (voir Annexe A) qui situe les initiatives financées par le PAE dans le contexte plus large du Programme de sûreté du fret aérien permanent de Transports Canada. De même, l'évaluation a produit une liste d'indicateurs de rendement spécifiques pour évaluer chaque question (voir Tableau 2). La matrice d'évaluation figure à l'Annexe B.

1.2.2. Éléments de preuve

De multiples éléments de preuve ont été utilisés pour établir le rendement et la pertinence du Programme, notamment un examen de la documentation et de la réglementation, un examen de la littérature et des bases de données, des entrevues et une analyse des médias.

Figure 3 : Éléments de preuve

<p>Examen de la documentation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Objet : Recueillir et analyser l'information concernant la pertinence et le rendement, et documenter les autorisations, les politiques et les procédures du Programme. • Sources : Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR), documents de base, lois, règlements, mesures de sûreté, documents de planification de projets (p. ex., charte de projet, plan de projet, rapports d'étape mensuels du comité de gestion), discours du Trône, budgets fédéraux, rapports d'évaluation et de vérification, Rapports sur les plans et les priorités (RPP), Rapports ministériels sur le rendement (RMR) et Cadres de mesure du rendement (CMR).
<p>Examen de la littérature</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Objet : Documenter des évaluations de tierces parties de la sûreté du fret aérien au Canada, documenter les pratiques exemplaires des principaux partenaires commerciaux et documenter l'utilisation de chaînes d'approvisionnement sécurisées dans d'autres administrations. • Sources : Littérature universitaire, intergouvernementale, non gouvernementale et de l'industrie.

Examen des bases de données	<ul style="list-style-type: none"> • Objet : Analyser l'information concernant l'importance économique du fret aérien, analyser l'information concernant le mouvement du fret aérien au Canada et analyser les données administratives concernant les activités du Programme. • Sources : Système de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée, base de données sur le commerce international de Statistique Canada et système de Collecte électronique de statistiques sur le transport aérien (CESTA) de Transports Canada.
Entrevues	<ul style="list-style-type: none"> • Objet : Fournir de l'information sur les progrès du Programme et valider et replacer dans son contexte l'information obtenue par d'autres méthodes. • Sources : Personnel du Programme de sûreté du fret aérien, inspecteurs de Transports Canada, personnel de l'ASFC, transitaires et transporteurs aériens.
Analyse des médias	<ul style="list-style-type: none"> • Objet : Évaluer la fréquence de la question du fret aérien de même que le niveau de confiance. • Sources : Journaux canadiens

1.2.3. Limites de l'évaluation et défis analytiques

L'évaluation est restreinte par un certain nombre de facteurs.

1. **Mise en œuvre et premiers résultats** : La Sûreté du fret aérien est un jeune programme, et les renseignements disponibles sur le rendement se limitent aux extrants et aux premiers résultats. De plus, les données de rendement et d'inspection pour les initiatives prioritaires en matière de sûreté du fret aérien sont limitées. La Mesure de sûreté visant le fret aérien n'est entrée en vigueur qu'en décembre 2009, et le Programme commencera l'inspection en fonction de celle-ci en 2011–2012. La Sûreté aérienne a continué d'inspecter les transporteurs aériens en fonction des anciennes exigences des Mesures de sûreté des transports aériens, mais ces renseignements ont une valeur limitée.
2. **Autorisations limitées en matière de politiques et de programmes** : Cette évaluation porte sur la période 2009–2010. Le Programme a obtenu les autorisations permanentes de programmes et de politiques en janvier 2010. Bien que les initiatives prioritaires en matière de sûreté du fret aérien aient établi le fondement du programme permanent, le financement alloué en 2009–2010 visait un ensemble d'initiatives bien précises visant à prolonger les projets pilotes lancés en 2006–2007, sans qu'il n'y ait d'engagement permanent. Ainsi, Transports Canada n'avait pas l'autorisation de mettre en œuvre un Programme de sûreté du fret aérien permanent en 2009–2010. C'est pourquoi tout le travail touchant les politiques et les programmes qui a été entrepris, notamment les communications du Programme avec l'industrie, reposait sur le postulat que le Programme pourrait prendre fin ou sa portée être réduite à la fin de 2009–2010.
3. **Évaluation des programmes de contre-terrorisme** : Les gouvernements évaluent habituellement le rendement de façon très systématique, en examinant les succès et les échecs récents et en utilisant ces renseignements pour prédire l'état de préparation du Programme pour faire face à des défis semblables dans un avenir rapproché. Pour les programmes de contre-terrorisme, cette logique systématique est potentiellement dangereuse. La logique sous-jacente du terrorisme est opportuniste plutôt que systématique. Des attentats terroristes réussis contre le réseau de transport aérien ont pris la forme d'événements catastrophiques uniques et non fréquents. Chaque tentative, qu'elle soit fructueuse ou non, est unique et met à l'épreuve une faiblesse différente, une faiblesse potentielle, dans le système; cela fait en sorte qu'il est difficile de produire des données significatives sur le rendement, et ce, pour différentes raisons. Premièrement, le fait que le système de fret n'a pas fait l'objet d'attentat, et qu'aucun aéronef n'a été perdu, ne signifie aucunement que le régime de sûreté fonctionne; si tel était le cas, des mesures de sûreté accrues pour le fret aérien n'auraient pas

été nécessaires (c.-à-d., les règles relatives aux expéditeurs connus pour le fret aérien qui ont fait l'objet de critiques par la Commission Air India, l'OACI et d'autres n'auraient pas à être modifiées). Deuxièmement, le fait qu'une lacune en particulier ait été exploitée par le passé ne signifie pas que les terroristes seront plus susceptibles de choisir cette avenue à l'avenir; les programmes de sûreté doivent mettre l'accent sur la prochaine menace plutôt que sur la dernière. Enfin, il est difficile de savoir si un changement dans le nombre d'incidents de sûreté signalés reflète un changement dans le régime de signalement/d'application ou un changement dans l'environnement de sûreté.

4. **Évaluation des programmes de SGS/SGSu :** Les systèmes de gestion de la sécurité (SGS) et les systèmes de gestion de la sûreté (SGSu) sont des mécanismes réglementaires qui remplacent les règles normatives et les régimes d'application rigides par une culture plus souple de réglementation axée sur le rendement. Les médias au Canada ont critiqué les SGS/SGSu en disant qu'il s'agissait d'une forme moins coûteuse et moins efficace d'autoréglementation de l'industrie, ou pire en disant qu'il s'agissait d'un euphémisme pour la déréglementation. Pour Transports Canada, le défi consiste à démontrer que ces systèmes sont réels et que lorsqu'ils sont mis en œuvre de manière adéquate, les SGS/SGSu peuvent offrir un niveau de sécurité et de sûreté à tout le moins équivalent à ce que permet la réglementation traditionnelle. Cela rend plus difficile la mesure du rendement; avant de mesurer les résultats d'un programme, une évaluation du SGS/SGSu doit valider que le « système » SGS/SGSu existe réellement de façon concrète, et n'est pas qu'un simple concept. Ce n'est qu'après la validation de l'existence du système qu'une évaluation peut être faite du lien entre le fonctionnement du système et la sécurité et la sûreté de l'industrie. Concrètement, cela implique qu'il faille traiter les résultats et la mise en œuvre comme étant des préalables nécessaires aux résultats du Programme. En l'absence d'un système validé de SGS/SGSu, il n'y a aucune façon d'attribuer les changements dans la sécurité ou la sûreté de l'industrie à l'argent ou aux efforts investis par le gouvernement.

Section 2: Constatations de l'évaluation

Les constatations de l'évaluation sont présentées selon les questions fondamentales décrites dans la *Politique sur l'évaluation*, soit d'abord la pertinence et ensuite le rendement (efficacité, efficacité et économie).

2.1. Pertinence

2.1.1. Besoin continu du programme

Le besoin continu du Programme de sûreté du fret aérien a été évalué en fonction de deux indicateurs :

- l'importance du fret aérien pour la sécurité nationale du Canada;
- l'importance du fret aérien pour l'économie canadienne.

Sécurité nationale

Constatation : Il y a une justification claire et documentée en matière de sécurité nationale pour un régime de sûreté du fret aérien comme composante du système d'aviation du Canada.

La *Politique de sécurité nationale* (2004) du Canada présente le fret aérien comme étant une priorité. De plus, une évaluation de la menace et des risques menée par Transports Canada en 2004 en coopération avec les services de renseignements du Canada a déterminé que les aéronefs demeurent une cible de choix pour les terroristes; l'évaluation a aussi déterminé qu'une bombe placée dans le fret transporté à bord d'un aéronef de passagers, une bombe placée dans la poste aérienne transportée à bord d'un aéronef de passagers et le détournement d'un avion tout-cargo sont des menaces spécifiques pour le réseau de transport aérien du Canada.³ En 2009–2010, le Programme de sûreté du fret aérien a mis l'accent sur l'atténuation de la première de ces trois menaces, soit une bombe placée dans le fret transporté à bord d'un aéronef de passagers en partance.

Le fret fait partie de la liste de vérification de l'inspection de la sûreté aérienne des transporteurs aériens depuis les années 80, et jusqu'à ce que la Mesure de sûreté visant le fret aérien (MSVFA) soit mise en œuvre en décembre 2009, la sûreté du fret était régie par les Mesures de sûreté des transporteurs aériens. Un certain nombre d'examineurs externes ont fait valoir que la sûreté du fret aérien est un problème connu depuis au moins 20 ans, et ont critiqué Transports Canada pour ne pas avoir agi de manière décisive sur cette question, comme suit :

- **Rapport sur les mesures de sécurité touchant les aéroports et les compagnies aériennes au Canada (1985) :** Le rapport Seaborn sur l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India a déterminé que le fret était une menace potentielle pour l'aviation civile. Le rapport recommandait que lorsque le niveau d'alerte « s'accroît », les petits colis devraient faire l'objet d'une inspection aux rayons X et les marchandises plus volumineuses faire l'objet d'une fouille manuelle ou d'une inspection par des chiens renifleurs d'explosifs. En cas de menaces élevées, le rapport Seaborn recommandait aussi que

³ En 2004, le groupe de travail sur le fret aérien de Transports Canada a tenu un atelier sur l'évaluation de la menace afin de documenter la nature et la gravité des menaces pesant sur le système de fret aérien du Canada. L'atelier réunissait des experts des agences et ministères fédéraux suivants : Transports Canada (experts en politiques, en explosifs et en renseignements de sûreté sur les transports); le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM); le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS); la Gendarmerie royale du Canada (GRC); et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

les transporteurs aériens refusent de transporter toute marchandise ne pouvant être ouverte et fouillée, ou encore refusent tout simplement de transporter des marchandises (p. 5).

- **Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (2003)** : Le Comité a cerné des lacunes graves et permanentes dans le régime de sûreté du fret aérien et de la poste aérienne du Canada. En 2003, il a recommandé « de mettre un terme à la pratique qui consiste à faire généralement l'impasse sur les mesures de sécurité dans le cas des expéditeurs connus » et plutôt adopter un programme plus fiable d'agents habilités.
- **Plan de vol : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien – Rapport du Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur l'ACSTA (2006)** : Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a déterminé que le fret au départ d'aéroports canadiens était en grande partie non contrôlé, et a indiqué que le fret aérien représentait « une grave lacune (...) peut-être la plus importante » dans la sûreté aérienne au Canada. Le Comité a noté ce qui suit :

L'Annexe 17 [de la Convention de Chicago] précise également que l'on doit appliquer les contrôles de sûreté au fret et à la poste avant qu'ils ne soient chargés à bord d'un aéronef effectuant des vols de transport commercial de passagers. Comme les vols de passagers constituent le principal moyen de transport du fret au Canada, le Comité estime qu'il est urgent et prioritaire de mettre en place au pays un régime de sûreté pour leur transport.

Le Comité a été « impressionné » par le programme des expéditeurs connus du Royaume-Uni et a exhorté Transports Canada à mettre sur pied aussi rapidement que possible un régime de sûreté du fret aérien, en faisant remarquer que « l'ACSTA serait l'organisme tout désigné pour superviser les aspects opérationnels d'un nouveau régime ».

- **Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (2007)** : En 2007, le Comité permanent a fait valoir que le mandat de Transports Canada visant à promouvoir l'efficacité et la rentabilité de l'industrie du transport était en conflit avec son rôle d'organisme de réglementation de la sûreté. Le Comité a fait valoir que « confier la sécurité [aérienne] à Transports Canada, c'est comme confier l'environnement à Industrie Canada. Industrie Canada cherche à maximiser la production. Les environnementalistes veulent s'assurer que la production ne pollue pas la planète. Les deux rôles sont incompatibles. » Le Comité a réitéré ses critiques à l'égard des dispositions concernant les expéditeurs connus, et a recommandé « que l'on dégage Transports Canada de ses responsabilités en ce qui a trait à la sécurité dans les aéroports et qu'on les transfère au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada. »
- **Le vol 182 d'Air India - Une tragédie canadienne – Rapport final de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India (2010)** : La Commission, instituée en juin 2006, a tenu ses audiences de septembre 2006 à février 2008, et a publié son rapport final le 16 décembre 2009. En se fondant en bonne partie sur la preuve examinée en 2007, la Commission a noté de sérieuses lacunes dans le système de sûreté du fret aérien du Canada :

Quant au fret aérien, dans la plupart des cas, il est simplement placé à côté des bagages dans la soute de l'aéronef pourvu que l'expéditeur ait rempli le critère minimal qui consiste à entretenir une relation d'affaires régulière avec le transporteur aérien. L'image suivante est troublante : un aéronef ayant à son bord des passagers entièrement contrôlés et du fret aérien en grande partie non contrôlé.

...

Les améliorations apportées au contrôle des passagers et des bagages auront un effet nettement moins positif si une bombe peut être introduite dans une expédition de fret. Il s'agit de la révélation la plus perturbante au sujet du régime actuel de sûreté de l'aviation civile. De plus, c'est l'élément qui revient systématiquement dans les témoignages des experts et des intervenants qui ont comparu lors des audiences. Avec une unanimité frappante, ils ont reconnu que le fret aérien représentait, à l'heure actuelle, l'une des lacunes les plus importantes dans le secteur de la sûreté aérienne et que cette dernière devait être corrigée (p. 304).

La Commission Air India a formulé trois recommandations au sujet de la sûreté du fret aérien, a appuyé l'initiative de sûreté du fret aérien que propose Transports Canada et a recommandé sa mise en œuvre en priorité :

Recommandation 15 – *Un système global de contrôle du fret aérien (y compris le courrier) destiné à être transporté à bord d'aéronefs de passagers ou d'aéronefs tout-cargo devrait être mis en place sans tarder. Le système canadien fondé sur l'expéditeur connu devrait être abandonné dès que possible, pour être remplacé par un système d'agents habilités conforme aux pratiques exemplaires à l'échelle internationale. Au moment de concevoir et de mettre en place le système de contrôle du fret aérien, le gouvernement du Canada devrait chercher à excéder les exigences minimales de l'Annexe 17, et chercher à appliquer les normes les plus élevées possible en matière de sûreté du fret aérien.*

Recommandation 16 – *Le nouveau régime de sûreté du fret aérien doit être régi par une loi. Les rôles et responsabilités ne devraient pas être définis par des protocoles d'entente non exécutoires. En outre, le régime de sûreté devrait être établi conformément aux pratiques exemplaires à l'échelle internationale.*

Recommandation 17 – *Un régime de sûreté de la chaîne d'approvisionnement devrait également être établi pour régir les autres marchandises de non-passagers (comme les marchandises des magasins et des services de traiteur) qui sont souvent préparées en dehors des installations de l'aéroport avant d'être transportées pour être chargées à bord d'un aéronef.*

À la suite de la tentative d'attentat du 29 octobre 2010 impliquant une bombe placée dans le fret, le Programme de sûreté du fret aérien a tenu un autre atelier sur l'évaluation de la menace et des risques. Contrairement à l'évaluation de 2004, l'atelier de 2010 a examiné autant le fret à l'arrivée que le fret au départ, et la conclusion du rapport mentionnait la nécessité d'une stratégie pour la sûreté du fret à l'arrivée et une meilleure sûreté pour les vols tout-cargo.

L'ajout des vols tout-cargo est important. Une croyance répandue veut que de 70 à 80 % du fret aérien canadien soit transporté à bord d'aéronefs de passagers (voir Figure 4).

Figure 4 : Croyance concernant la prédominance du fret à bord d'aéronefs de passagers

Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India

80 % du fret aérien canadien est transporté à bord d'aéronefs de passagers (la source citée était Reg Whitaker, professeur distingué émérite, Université York).

Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur l'ACSTA

70 % du fret aérien canadien est transporté à bord de vols de passagers (cité à l'unité de l'analyse économique de Transports Canada).

Le ministre John Baird, annonçant un nouveau financement pour la sûreté du fret aérien

75 % du fret commercial voyage à bord d'avions transportant des passagers (*National Post*, 25 mai 2010).

Le ministre Jim Prentice, annonçant un nouveau financement pour la sûreté du fret aérien

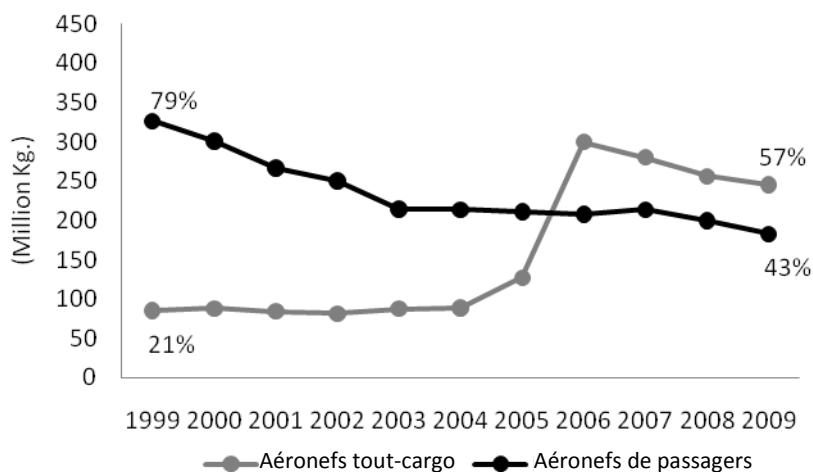
75 % de tout le fret aérien au Canada est transporté à bord d'aéronefs de passagers (*Calgary Herald*, 25 mai 2010; *BBC News*, 8 juillet 2010).

CBC News

Le gouvernement canadien affirme que 75 % du fret commercial au pays est transporté dans des aéronefs à bord desquels voyagent aussi des passagers (CBC News Online, 1^{er} novembre 2010).

Toutefois, selon la base de données du système CESTA (Collecte électronique de statistiques sur le transport aérien) de Transports Canada, la majorité (57 %) du fret aérien canadien voyage maintenant à bord d'avions tout-cargo. Transports Canada continue d'améliorer le système de rapports du CESTA, et le personnel du Programme prévient que ces données pourraient sous-représenter la proportion du fret à bord des aéronefs tout-cargo, car les transporteurs tout-cargo ne sont pas aussi diligents que les transporteurs de passagers dans la communication de rapports à Transports Canada. Néanmoins, comme le montre la Figure 5, depuis 2004 la proportion de fret aérien canadien voyageant à bord d'aéronefs tout-cargo semble s'être accrue de façon importante. La majorité du fret expédié vers des destinations internationales en dehors de l'Amérique du Nord voyage toujours à bord d'aéronefs de passagers, mais les données du Tableau 3 indiquent que la majeure partie du fret à destination des États-Unis ou d'autres parties du Canada est maintenant transportée à bord d'aéronefs tout-cargo.

Figure 5 : Fret au départ, par type d'aéronef, depuis 1999



Destination	Fret annuel par type d'aéronef (kg)	
	Passagers	Tout-Cargo
Intérieur	52 732 036	160 410 846
International	150 778 086	9 865 248
Transfrontalier	9 696 379	107 434 685
Total	213 206 501	277 710 779

Source : Transports Canada, Analyse économique, Données du CESTA

Importance économique de sécuriser le fret aérien

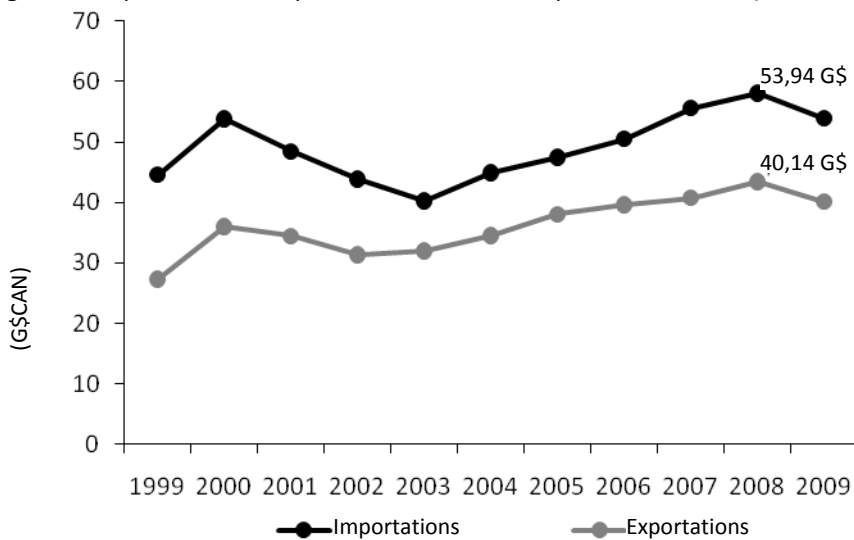
Constatation : Le fret aérien représente une valeur importante pour l'économie canadienne, et il est dans l'intérêt économique du Canada de veiller à ce qu'il y ait un régime viable de sûreté du fret aérien tant pour les aéronefs de passagers que pour les aéronefs tout-cargo.

Selon la Base de données sur le commerce international canadien de marchandises de Statistique Canada, les importations et exportations canadiennes combinées se sont élevées à 725 milliards de dollars en 2009, dont 94 milliards de dollars ont été transportées par voie aérienne (voir Tableau 3). En pourcentage, le fret aérien a représenté 12,79 % des importations et exportations combinées comparativement à 10,33 % pour le transport ferroviaire, 45,89 % pour le transport routier et 20,9 % pour le transport maritime. La valeur du fret aérien canadien s'est accrue dans l'ensemble depuis 2002 (voir Figure 6). Les échanges commerciaux par tous les modes ont diminué en 2009 comparativement aux années précédentes. Bien que la valeur des marchandises transportées par voie aérienne ait diminué dans une moindre mesure comparativement aux autres modes (8 % pour les exportations et 7 % pour les importations comparativement à 21 % pour tous les modes), la valeur combinée des importations et exportations par voie aérienne en 2009 a été inférieure de 7,5 milliards de dollars par rapport à 2008. En 2009, le Canada a importé pour 53,94 milliards de dollars de marchandises par voie aérienne et en a exportées pour 40,14 milliards de dollars. Ces données comprennent les exportations d'aéronefs canadiens, dont la valeur s'élevait à près de 7 milliards de dollars en 2009, de même que les marchandises transportées comme fret par aéronef. Néanmoins, ces données sont une bonne indication de l'importance du fret aérien pour l'économie canadienne.

Tableau 3 : Modes de déplacement des importations et exportations canadiennes, 1999–2009

Année	Exportations (G\$CAN)						Importations (G\$CAN)						Total général
	Transp. aérien	Transp. ferrov.	Transp. routier	Transp. maritime	Autres	Total	Transp. aérien	Transp. ferrov.	Transp. routier	Transp. maritime	Autres	Total	
1999	27,3	70,9	188,4	40,7	28,1	355,4	44,6	20,2	211,2	42,8	1,6	320,4	675,8
2000	36,1	76,3	203,7	47,1	50,1	413,2	53,9	23,1	222,1	55,9	2,1	357,0	770,2
2001	34,4	76,1	195,8	45,1	52,6	404,1	48,5	24,5	210,7	53,9	5,6	343,1	747,2
2002	31,4	76,6	199,7	46,1	42,6	396,4	43,8	26,2	217,0	57,0	4,9	349,0	745,3
2003	32,0	72,6	176,4	47,8	52,2	381,1	40,2	24,5	203,8	59,7	7,7	336,0	717,1
2004	34,5	78,4	186,7	54,5	57,9	412,0	44,9	25,4	209,7	63,2	11,2	354,5	766,5
2005	38,1	76,5	188,4	60,5	72,1	435,7	47,5	27,5	216,2	69,4	18,2	378,9	814,6
2006	39,6	75,4	185,7	68,7	70,2	439,6	50,5	28,9	221,4	75,0	17,6	393,4	832,9
2007	40,8	74,3	180,3	81,4	73,5	450,4	55,6	31,3	224,7	78,3	17,1	406,9	857,3
2008	43,5	71,1	169,8	96,2	102,9	483,6	58,1	34,5	221,5	99,0	20,9	434,0	917,6
2009	40,1	49,0	136,9	71,6	62,3	360,0	53,9	25,9	193,0	79,9	12,4	365,2	725,2

Source : Statistique Canada, Base de données sur le commerce international canadien de marchandises

Figure 6 : Importations et exportations canadiennes par voie aérienne (1999–2009)

Source : Statistique Canada, Base de données sur le commerce international canadien de marchandises

Les États-Unis et le Royaume-Uni sont les principales destinations des exportations par voie aérienne du Canada, et le Programme met l'accent sur ces pays en ce qui a trait à la reconnaissance mutuelle et l'harmonisation. Comme le montre le Tableau 4, les États-Unis ont reçu 33 % des exportations du Canada par voie aérienne, la majeure partie étant composée de machines et de matériel électrique et de matériel de transport. Bien que le Canada ait exporté plus de 4 milliards de dollars de matériel de transport vers les États-Unis en 2009, il faut noter que la majeure partie de ce montant – 3,7 milliards de dollars – correspond à des aéronefs entiers (avions et hélicoptères) plutôt qu'à du fret transporté dans la soute d'un avion. Lorsque la Mesure de sûreté visant le fret aérien (MSVFA) sera entièrement mise en œuvre, les transporteurs aériens ne seront plus autorisés à transporter du fret non sécurisé au départ d'aéroports canadiens. En outre, certains pays, notamment les États-Unis, exigent que tout le fret à l'arrivée soit sécurisé selon leurs normes nationales, lesquelles peuvent être plus rigoureuses que les normes canadiennes.

Tableau 4 : Exportations canadiennes par destination et type de marchandises en 2009 (en millions \$CAN)

Pays	Animaux et produits animaux	Produits végétaux	Produits industrie alimentaire	Tabacs	Produits minéraux	Produits industrie chimique	Plastiques / Caoutchouc	Peaux, cuirs, pelleteries	Bois et produits du bois	Documents imprimés	Textiles	Chaussures / Coiffures	Ouvrages en pierre / verre	Métaux	Machines / Matériel électrique	Matériel de transport	Produits divers	Services	Total	Pourcentage
Les 20 principales destinations des exportations (au moins 1 % des exportations totales)																				
États-Unis	22	2	3	1	0	257	79	13	9	33	47	3	1 710	150	4 032	4 053	1 346	1 417	13 177	32,8%
Royaume-Uni	14	4	2	0	0	171	14	4	4	7	13	4	6 867	31	732	673	196	47	8 784	21,9%
Allemagne	20	1	2	0	0	68	8	7	2	8	28	4	59	22	604	420	191	281	1 725	4,3%
France	50	2	1	0	0	187	7	3	2	4	5	1	4	21	675	83	107	15	1 169	2,9%
Mexique	3	5	0	0	0	22	7	1	2	2	3	0	39	17	830	76	42	8	1 057	2,6%
Suisse	28	0	1	0	0	323	1	1	0	2	4	1	376	2	120	34	38	110	1 041	2,6%
Chine	46	1	1	0	0	21	9	69	3	2	4	0	3	21	508	24	191	7	913	2,3%
Japon	63	12	4	0	0	116	6	2	1	1	13	3	11	11	331	147	81	25	829	2,1%
Belgique	27	2	1	0	0	121	3	0	0	2	1	0	547	3	52	8	43	1	814	2,0%
Australie	3	1	2	0	0	49	8	1	1	2	5	1	16	18	228	194	65	69	661	1,6%
Hong Kong	67	8	4	0	0	32	9	103	2	1	5	0	28	4	209	98	52	22	645	1,6%
Singapour	2	1	1	0	41	22	5	0	0	1	1	0	1	13	298	99	63	12	560	1,4%
Italie	6	1	1	0	0	28	5	4	1	2	4	1	5	7	283	106	86	6	545	1,4%
Danemark	1	0	0	0	0	3	1	2	0	0	1	0	0	1	34	363	23	5	437	1,1%
Émirats arabes unis	4	2	1	0	0	12	3	0	1	1	4	1	98	8	172	88	37	4	435	1,1%
Irlande	0	0	1	0	0	327	2	0	0	1	1	0	0	1	54	33	13	1	435	1,1%
Pays-Bas	15	4	1	0	0	42	4	0	0	2	17	1	4	5	221	15	92	11	434	1,1%
Corée du Sud	15	1	7	0	0	27	3	23	1	1	3	0	2	23	216	9	83	4	417	1,0%
Brésil	5	0	0	0	0	22	4	0	0	1	2	0	2	6	237	68	50	7	407	1,0%
Inde	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>12</u>	<u>3</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>99</u>	<u>6</u>	<u>143</u>	<u>63</u>	<u>48</u>	<u>11</u>	<u>388</u>	<u>1,0%</u>
Total partiel	392	47	35	2	44	1 864	182	234	28	75	167	20	9 872	369	9 981	6 654	2 847	2 061	34 872	86,9%
Autres destinations des exportations (moins de 1 % des exportations totales)																				
195 Autres	79	28	21	0	8	436	69	27	9	42	49	6	38	129	2 170	1 460	560	134	5 266	13,1%
Total	472	75	57	2	52	2 300	250	262	36	117	215	26	9 910	498	12 152	8 114	3 406	2 195	40 138	100%
	1,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	5,7%	0,6%	0,7%	0,1%	0,3%	0,5%	0,1%	24,7%	1,2%	30,3%	20,2%	8,5%	5,5%	100,0%	

Source : Statistique Canada, Base de données sur le commerce international canadien de marchandises

Résultats stratégiques du Ministère

Des engagements précis concernant la sûreté du fret aérien et de la poste aérienne ont été relevés dans les Rapports sur les plans et les priorités (RPP) de 2005–2006, de 2006–2007 et de 2007–2008. Bien que Transports Canada réglemente l'expédition de courrier par voie aérienne au moyen des Mesures de sûreté des transporteurs aériens, le Programme de sûreté du fret aérien n'a pas la responsabilité de la poste aérienne. Après 2007–2008, les RPP ont cessé de faire référence à la poste aérienne, même si des engagements concernant la sûreté du fret aérien *ont été* relevés dans les RPP de 2008–2009, de 2009–2010 et de 2010–2011. Les Rapports ministériels sur le rendement (RMR) de 2005–2006 à 2009–2010 comportent tous certaines références à la sûreté aérienne et au fret aérien, mais non à la poste aérienne. Dans sa réponse au rapport Air India, Transports Canada pourrait s'engager à mettre sur pied un Programme national de sûreté aérienne dont la sûreté du fret aérien serait une priorité. Le Programme de sûreté du fret aérien a lié ses extrants et les résultats du Programme à l'objectif de Transports Canada d'un « réseau de transport sûr ».

2.1.3. Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement

L'harmonisation du Programme de sûreté du fret aérien avec les responsabilités du gouvernement fédéral et ses obligations internationales a été évaluée selon deux indicateurs :

- les responsabilités et les obligations internationales du gouvernement fédéral;
- d'autres répartitions des rôles et des responsabilités.

Responsabilités et obligations fédérales

Constatation : La *Loi sur l'aéronautique* du Canada confère au ministre des Transports la responsabilité de la réglementation de la sûreté aérienne.

Le transport aérien est une responsabilité fédérale, et la *Loi sur l'aéronautique* confère au ministre des Transports le pouvoir de prendre des règlements relativement à la sûreté aérienne et de « collaborer et conclure des ententes administratives avec les services officiels de l'aéronautique d'autres institutions ou d'États étrangers pour toutes questions liées à ce domaine ». En ce qui a trait à la sûreté aérienne, l'alinéa 4.71(2)d) de la Loi stipule que le gouverneur en conseil peut prendre un règlement pour « régir le contrôle des biens qu'on se propose d'apporter ou de placer ou qui sont apportés ou se trouvent dans un aéronef, un aéroport ou d'autres installations aéronautiques (...) ». De plus, les alinéas k, l, m et o du paragraphe 4.71(2) confèrent au ministre des Transports le pouvoir de prendre un règlement relativement aux systèmes de gestion de la sûreté (SGSu), et d'établir des normes en matière d'équipement et de formation du personnel.

L'article 4.72 confère au ministre le pouvoir de prendre des mesures de sûreté. Les mesures de sûreté ont la même force de loi qu'un règlement, mais elles ne sont pas rendues publiques et n'ont pas à être publiées dans la *Gazette du Canada*. Puisque les mesures de sûreté sont moins transparentes qu'un règlement, elles ne peuvent être utilisées qu'en certaines circonstances, comme décrit au paragraphe 4.72(2) :

Le ministre ne peut prendre de mesure de sûreté sur une question que si : a) d'une part, celle-ci peut faire l'objet d'un règlement sur la sûreté aérienne; b) d'autre part, la sûreté aérienne ou la sécurité d'un aéronef, d'un aéroport ou d'autres installations aéronautiques ou celle du public, des passagers ou de l'équipage d'un aéronef serait compromise si la matière qui fait l'objet de la mesure de sûreté était incluse dans un règlement et que celui-ci devenait public.

En tout temps, si le ministre estime que la sûreté ne risque plus d'être compromise par la publication d'une mesure de sûreté, le gouvernement est tenu soit d'abroger ladite mesure ou de la publier dans la *Gazette du Canada*.

Constatation : Le gouvernement fédéral a la responsabilité de la mise en œuvre par le Canada de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago). En tant que signataire, le Canada s'est engagé à mettre en œuvre des mesures de sûreté du fret aérien, de même que les dispositions concernant la sûreté de la poste aérienne et la sûreté en vol. Les dispositions concernant la sûreté de la poste aérienne et la sûreté en vol sont régies par les Mesures de sûreté des transporteurs aériens plutôt que par la Mesure de sûreté visant le fret aérien, et ne sont pas considérées comme faisant partie du Programme de sûreté du fret aérien.

La Loi confère aussi au ministre des Transports le pouvoir de conclure des accords internationaux sur le transport aérien. Bien que la *Loi constitutionnelle* ne précise pas explicitement le pouvoir de conclure des traités internationaux comme étant un pouvoir fédéral exclusif, il est généralement reconnu que le gouvernement du Canada peut conclure des accords internationaux au nom du pays, sous réserve qu'il n'empiète pas sur les champs de compétence provinciale (Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Canada, 2008). Les normes internationales en matière de sûreté du fret aérien sont énoncées à l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (la Convention de Chicago). Plus précisément, l'article 4.6 précise les exigences concernant le fret, la poste et les autres marchandises :

- **4.6.1** Chaque État contractant veillera à ce que des contrôles de sûreté soient appliqués au fret et à la poste, avant qu'ils ne soient chargés à bord d'un aéronef effectuant des vols de transport commercial de passagers;
- **4.6.2** Chaque État contractant veillera à ce que ledit fret soit protégé contre toute intervention non autorisée depuis le point où les contrôles de sûreté ont été effectués;
- **4.6.3** Chaque État contractant établira une procédure pour l'agrément des agents habilités lorsqu'ils participent à la mise en œuvre des contrôles de sûreté;
- **4.6.4** Tout le fret doit être soumis à des contrôles de sûreté effectués par un agent habilité;
- **4.6.5** Chaque État contractant veillera à ce que les articles de restauration, les provisions de bord et autres fournitures destinés à être transportés sur des vols commerciaux de passagers soient soumis à des contrôles de sûreté appropriés et par la suite protégés jusqu'à ce qu'ils soient chargés à bord de l'aéronef;
- **4.6.6** (Recommandation) Il est recommandé que chaque État contractant veille à ce que des contrôles de sûreté à appliquer au fret et à la poste devant être transportés sur des aéronefs tout-cargo soient déterminés en fonction d'une évaluation des risques pour la sûreté effectuée par les autorités nationales concernées.

Le Canada est signataire de la Convention de Chicago, et a convenu de mettre en œuvre les mesures visant à protéger le fret aérien et de veiller à ce qu'il soit soumis à des contrôles de sûreté appropriés. Conformément au traité de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le Canada a la responsabilité de sécuriser le fret et la poste, de même que les articles de restauration et les provisions de bord. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

2.2. Rendement

2.2.1. Atteinte des extrants escomptés

Constatation : Au 31 mars 2010, le Programme de sûreté du fret aérien avait réalisé la majorité des étapes clés prévues en vertu du Plan d'action économique du Canada.

Le Programme de sûreté du fret aérien a suivi son utilisation des fonds du PAE en fonction de 20 étapes clés, chacune étant composée d'un certain nombre de sous-résultats. Comme le montre le Tableau 5, le Programme a réalisé les sept étapes clés associées au renforcement de la réglementation du fret aérien, et les trois étapes clés associées à l'établissement de normes obligatoires en matière de contrôle du fret aérien. En ce qui a trait à la gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée, quatre des 10 étapes clés ont été atteintes à la fin de l'exercice, deux sont en attente d'une décision du Commissaire à la protection de la vie privée concernant une Évaluation des facteurs relatifs à la vie privée (EFRVP) relativement à une entente de partage de renseignements avec l'ASFC, et deux étapes clés concernant un projet pilote pour les expéditeurs ont été reportées en 2010. Enfin, deux étapes clés sont devenues non pertinentes lorsqu'on a mis fin à un contrat avec un fournisseur de TI externe pour plutôt mettre en place un système interne.

Tableau 5 : État des étapes clés financées par le PAE au 31 mars 2010

Étape clé	Date d'achèvement prévue	État au 31 mars 2010
<i>Renforcer la réglementation</i>		
1. Entrée en vigueur de la MSVFA	31 mars 2010	Terminé
2. Publication de la MSVFA	28 août 2009	Terminé
3. Analyse économique (initiale)	31 août 2009	Terminé
4. Définition du fret à risque élevé	15 sept. 2009	Terminé
5. [SUPPRIMÉ AIPRP]	3 déc. 2009	Terminé
6. Achèvement des normes réglementaires	31 janv. 2010	Terminé
7. [SUPPRIMÉ AIPRP].	28 janv. 2010	Terminé
<i>Gérer la chaîne d'approvisionnement sécurisée</i>		
8. Lancement du Programme des transporteurs aériens	31 août 2009	Terminé
9. Achèvement du PE avec l'ASFC	À déterminer	En attente des résultats d'une EFRVP
10. Évaluation des facteurs relatifs à la vie privée préliminaire pour le partage de renseignements avec l'ASFC	À déterminer	Sous examen juridique
11. Cible n° 1 de l'évaluation des risques	31 oct. 2009	Terminé
12. Cible n° 2 de l'évaluation des risques	31 janv. 2010	Terminé
13. Élaboration du projet pilote pour les expéditeurs	15 sept. 2009	Reporté à 2010–2011
14. Lancement du projet pilote pour les expéditeurs	1 ^{er} nov. 2009	Reporté à 2010–2011
15. Résolution du contrat pour le SGCAS	18 sept. 2009	Terminé
16. Mise en œuvre de la version 2 du SGCAS	20 août 2009	N'est plus pertinent
17. Mise en œuvre de la version 3 du SGCAS	30 oct. 2009	N'est plus pertinent

Établir des normes obligatoires en matière de contrôle du fret aérien		
18. Publication de normes technologiques provisoires	31 juillet 2009	Terminé
19. Achèvement du banc d'essai n° 1	2 mars 2010	Terminé
20. Achèvement du banc d'essai n° 2	24 mars 2010	Terminé

Source : Transports Canada, Programme de sûreté du fret aérien, Rapport de fin d'année, AF 2009–2010

Constatation : En vertu du Plan d'action économique du Canada, le Programme de sûreté du fret aérien s'est engagé à renforcer la réglementation, à gérer la chaîne d'approvisionnement sécurisée et à établir des normes obligatoires en matière de contrôle du fret aérien. Le Programme a été efficace pour livrer les extrants escomptés avec les fonds du PAE.

Le Plan d'action économique du Canada a alloué 11,4 millions de dollars à Transports Canada en 2009–2010 pour l'amélioration de la sûreté du fret aérien. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**. Le Tableau 6 montre les extrants escomptés de ces investissements et activités, et les paragraphes suivants présentent une évaluation des six extrants décrits dans le tableau.

Tableau 6 : Extrants escomptés en 2009–2010

Investissement du PAE	Activité financée	Extrant mesurable
1,5 million \$	Renforcement de la réglementation	Élaboration de politiques
		Élaboration de règlements
8,8 millions \$	Renforcement de la chaîne d'approvisionnement sécurisée	Système de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée
		Programme des participants
1,1 million \$	Établissement de normes obligatoires en matière de contrôle du fret aérien	Normes de rendement pour le contrôle du fret aérien
		Essais et qualification en permanence d'outils de contrôle du fret aérien

Élaboration de politiques

Le travail associé aux politiques n'est pas habituellement considéré comme étant un extrant aux fins d'une évaluation. **[SUPPRIMÉ AIPRP]** En janvier 2010, après des consultations avec des représentants de l'industrie, Transports Canada a reçu l'autorisation d'établir un Programme de sûreté du fret aérien à titre de programme permanent.

[SUPPRIMÉ AIPRP]

Élaboration de règlements

En vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, le Programme de sûreté du fret aérien a l'obligation de consulter les transporteurs aériens avant de mettre en œuvre de nouvelles mesures de sûreté. Le Programme a tenu des consultations avec les intervenants de l'industrie dans tout le Canada, avant de mettre en œuvre la nouvelle Mesure de sûreté. En novembre et décembre 2009, les séances de consultation tenues dans 15 villes disposant d'un aéroport de catégorie I ou de catégorie II ont attiré 276 participants. Les documents de consultation ont aussi été mis à la disposition de plus de

1 500 intervenants par l'entremise du Système consultatif de la réglementation de sûreté (SCRS) de Transports Canada.

Le Programme a aussi travaillé avec l'Association des transitaires internationaux canadiens (ATIC), le Comité national de formation et de sensibilisation à la sûreté du fret aérien (CNFSSFA) et le Comité technique de la sûreté du fret aérien du Groupe consultatif sur la sûreté aérienne (GCSA), qui est formé de transporteurs aériens représentatifs, d'administrations aéroportuaires, d'associations de l'industrie, de syndicats, de fournisseurs et de l'ACSTA. Bon nombre de transporteurs aériens ont indiqué qu'ils étaient satisfaits du niveau de consultation. Par contre, plusieurs transitaires ont exprimé leur insatisfaction à cet égard.

En 2009–2010, le Programme a élaboré une nouvelle Mesure de sûreté visant le fret aérien (MSVFA) **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

Système de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée (SGCAS)

Le Programme de sûreté du fret aérien repose sur le SGCAS. Ce système informatique joue plusieurs rôles administratifs et opérationnels. Du point de vue administratif, le Programme utilise le système comme moyen sécurisé pour communiquer avec ses participants, pour distribuer des notes et des mises à jour sur la sûreté et pour recueillir des documents des participants et gérer leurs renseignements. Du point de vue opérationnel, les participants au Programme et les transporteurs aériens sont tenus d'utiliser le SGCAS pour valider leurs pièces d'identité respectives lors du déplacement de fret sécurisé. Le SGCAS a évolué en trois étapes :

1. Système de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée (SGCAS) : Jusqu'au 31 mars 2010, Transports Canada a confié le SGCAS à un fournisseur de services externe **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.
2. Système intérimaire de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée (SiGCAS) : En raison du coût du contrat et des difficultés d'obtenir l'approbation pour une prolongation du projet, on a décidé à l'automne 2009 d'élaborer un système interne. Le Système d'information de la sûreté des transports (SIST) proposé devait inclure le SGCAS. Comme mesure provisoire, un système intérimaire (SiGCAS) a été développé pendant la période du PAE; il reposait sur le Système consultatif de la réglementation de sûreté (SCRS), des applications de bases de données et des procédures administratives manuelles. Pour différentes raisons, notamment le fardeau des ressources associées aux procédures administratives manuelles, la lenteur inacceptable du système, la nécessité de mettre en œuvre le système dans les bureaux de Transports Canada à l'extérieur de la région de la capitale nationale et la reclassification des données du système de Protégé B à Protégé A, le Programme de sûreté du fret aérien élabore maintenant un nouveau système de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée.
3. Système de gestion de l'information de la chaîne d'approvisionnement sécurisée (SGICAS) : Le projet de SIST mentionné au paragraphe précédent a été abandonné. En lieu et place, le Programme a récemment obtenu l'approbation de mettre en œuvre son propre système de TI interne sur le Web pour gérer la chaîne d'approvisionnement sécurisée en ce qui a trait au fret aérien. Bien que certains renseignements soient enregistrés par le système CESTA, ni le système intérimaire SiGCAS, ni le système permanent SGICAS n'avaient la capacité de recueillir des renseignements opérationnels sur le mouvement du fret le long de la chaîne d'approvisionnement sécurisée.

Les transporteurs aériens étaient tenus de commencer à utiliser le système en février 2010, et il est devenu obligatoire pour les transitaires le 31 mars 2011. La plupart des grands transporteurs aériens ont indiqué qu'ils n'utilisaient pas le système SIGCAS actuel. Ils utilisent soit des feuilles de calcul Excel (fournies par le Programme) pour mettre à jour leurs propres systèmes exclusifs, ou alors ils se fient à leurs propres listes d'expéditeurs connus plutôt que de valider les expéditeurs en passant par Transports Canada. La plupart des transporteurs qui n'assurent pas de services vers des destinations internationales ne sont pas encore tenus d'utiliser le système, mais connaissent son existence. Pour différentes raisons, les transitaires n'utilisent pas le système de façon uniforme. Certains ne sont toujours pas au courant de son existence. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

Programme des participants

Dans le cadre du programme pilote, le Programme des participants réunissait des transporteurs aériens et des transitaires. Tous les transporteurs aériens autorisés en vertu d'une licence à exploiter des services au Canada sont régis par la *Loi sur l'aéronautique*, et leurs installations de manutention du fret doivent toujours être conformes à la MSVFA. D'autre part, les transitaires sont des participants volontaires au Programme de sûreté du fret aérien, et le Programme est en train d'élaborer un règlement qui permettrait aux expéditeurs de joindre le Programme sur une base volontaire d'ici 2012.

Les transitaires ne sont pas régis par la *Loi sur l'aéronautique*, et leur participation au Programme de sûreté du fret aérien est volontaire parce que ce ne sont pas tous les transitaires qui expédient des marchandises par voie aérienne, et que d'autres n'expédient pas suffisamment de fret aérien pour justifier les coûts pour faire partie du Programme. De 2007 à septembre 2010, les transitaires pouvaient joindre le programme pilote en signant un protocole d'entente (PE) avec Transports Canada. Le PE exigeait d'eux qu'ils soumettent un Plan de sûreté du fret fondé sur les Éléments minimums prescrits qui ont été élaborés pour mettre à l'épreuve les composants de sûreté au sein de l'industrie des transitaires.

En 2009, le Programme de sûreté du fret aérien a effectué une vérification de la conformité des entreprises qui avaient signé un PE **[SUPPRIMÉ AIPRP]**, et la Commission Air India a recommandé que Transports Canada élimine les PE individuels et adopte plutôt des conditions obligatoires. À l'automne 2010, en préparation des mesures de sûreté accrues et afin d'améliorer l'uniformité du Programme, les transitaires participants qui souhaitaient continuer de manutentionner et de soumettre du fret aérien sécurisé ont été tenus de signer des conditions qui les engageaient à soumettre un nouveau Plan de sûreté du fret fondé sur un ensemble révisé d'Éléments minimums prescrits (EMP). Les EMP devaient être codifiés dans la MSVFA et avoir force de loi le 1^{er} avril 2011.

Comme la MSVFA est une mesure de sûreté en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, elle remplace les protocoles d'entente et les conditions qui régissaient le projet pilote. Depuis avril 2011, les transitaires peuvent se joindre au Programme de sûreté du fret aérien en se soumettant à un processus d'habilitation de sécurité et d'inspection de l'emplacement, et en présentant un Plan de sûreté du fret qui documente leur conformité aux exigences du Programme de sûreté du fret aérien. Si leur demande est acceptée, le Programme de sûreté du fret aérien attribue aux transitaires un numéro d'autorisation du participant au nom du ministre des Transports. Cela leur permet d'accepter, de manutentionner et de transporter du fret dans la chaîne d'approvisionnement sécurisée. Les transitaires qui choisissent de ne pas faire partie du Programme de sûreté du fret aérien peuvent tout de même continuer d'expédier du fret par voie aérienne, mais le fret doit être contrôlé soit par un participant approuvé ou un transporteur aérien.

[SUPPRIMÉ AIPRP]. Au mois de novembre 2010, 255 emplacements avaient été approuvés (voir Figure 7).

Figure 8 : Programme des participants à la sûreté du fret aérien

[SUPPRIMÉ AIPRP].

Il y a consensus parmi les transporteurs aériens et les transitaires interviewés comme quoi une chaîne d'approvisionnement sécurisée pour le fret aérien est en train de se mettre en place au Canada. Toutefois, un certain nombre d'inspecteurs de Transports Canada et de transitaires ont indiqué que la majorité des transitaires ne contrôlent pas le fret; **[SUPPRIMÉ AIPRP]**. De plus, le Programme de sûreté du fret aérien travaille actuellement à intégrer Postes Canada dans la chaîne d'approvisionnement sécurisée à titre d'organisme partenaire; selon un tel arrangement, Postes Canada aurait la responsabilité de veiller à ce que la poste aérienne soit sécurisée selon une norme équivalente à celle qui s'applique au fret aérien.

Normes de rendement pour le contrôle du fret aérien

Le Programme a mis en œuvre des normes minimales de rendement technique pour un certain nombre de technologies et de processus de contrôle qui peuvent être utilisés pour détecter les explosifs dans le fret aérien : **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

La valeur des appareils radioscopiques et autres technologies de contrôle dépend de leur bonne utilisation par un opérateur qualifié. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

Essais et qualification en permanence d'outils de contrôle du fret aérien

[SUPPRIMÉ AIPRP]

Le Canada travaille activement avec les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union européenne et l'Australie sur des questions techniques liées à la sûreté du fret aérien. Transports Canada a signé une *Entente d'activités de coopération* en vertu de l'*Accord en vue de la protection des infrastructures essentielles et de la sécurité transfrontalière* avec les États-Unis. Le fait pour Transports Canada de partager son budget de recherche et développement avec d'autres administrations permet au Ministère d'avoir accès à une grande quantité de données de recherche et développement pour une fraction du prix. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

L'industrie s'est dite préoccupée du fait que la liste des technologies approuvées ne soit pas encore finalisée, et qu'elle ne comprenne pas d'appareils qui lui permettraient de contrôler rapidement de gros articles de fret ou des marchandises qui ont été regroupées en palettes ou en conteneurs. Certains transporteurs aériens ont indiqué qu'ils avaient les fonds disponibles et qu'ils pourraient acheter et mettre en œuvre des technologies de contrôle à leurs emplacements dans les 90 jours suivant la réception d'une liste « finale » d'équipement certifié de Transports Canada. Le personnel du Programme a indiqué qu'il y a peu de technologies qui permettent de contrôler de manière fiable le fret palettisé ou conteneurisé, et que les technologies utilisées ailleurs peuvent ne pas respecter les normes canadiennes lorsqu'elles sont utilisées adéquatement. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

2.2.2. Atteinte de résultats immédiats

Le Programme de sûreté du fret aérien semble bien harmonisé avec les résultats associés au quatrième Résultat stratégique de Transports Canada (RS 4) – Un réseau de transport sûr. Toutefois, comme le Programme de sûreté du fret aérien est toujours en cours de mise en œuvre, il est trop tôt pour évaluer si Transports Canada a atteint ses objectifs intermédiaires ou ultimes. Cette évaluation a ciblé le premier résultat immédiat du Programme – dans quelle mesure le Programme de sûreté du fret aérien a établi les bases d’une chaîne d’approvisionnement sécurisée pour le fret aérien intérieur, transfrontalier et international au départ d’aéroports canadiens. Ce résultat a été évalué selon cinq indicateurs :

- mise en œuvre de la Mesure de sûreté visant le fret aérien;
- participation de l’industrie;
- opinions du personnel du Programme et des intervenants;
- connaissance de la chaîne d’approvisionnement sécurisée;
- coopération et interopérabilité.

Mise en œuvre de la Mesure de sûreté visant le fret aérien

Constatation : [SUPPRIMÉ AIPRP].

[SUPPRIMÉ AIPRP].

Constatation : Au 1^{er} avril 2011, le Programme a l’infrastructure en place pour commencer à recueillir des renseignements opérationnels sur le mouvement du fret dans la chaîne d’approvisionnement sécurisée et sur le déploiement des technologies et du personnel de contrôle. Toutefois, il n’est pas certain que le Programme dispose de suffisamment de renseignements pour lui permettre de gérer les risques associés à un manque de capacité de contrôle à certains points de la chaîne d’approvisionnement ou à une participation plus faible que prévue des expéditeurs ou des transitaires.

Des améliorations pourraient aussi être apportées à la surveillance de la MSVFA. Le Programme élabore actuellement une infrastructure qui va permettre de recueillir des renseignements sur le déploiement des technologies de contrôle par les transporteurs aériens et les membres du Programme des participants, et de valider comment et dans quelle mesure l’industrie contrôle le pourcentage requis de fret. Au 1^{er} avril 2011, le Programme pourrait être en mesure de commencer à suivre un certain nombre de données clés :

- **Technologies de contrôle des participants au programme :** Le formulaire de conformité de la sûreté du fret utilisé par les inspecteurs de la sûreté du fret aérien de Transports Canada pour évaluer les transitaires du Programme des participants indiquera si chaque participant effectue un contrôle, la méthode utilisée et le nombre et le modèle de technologies approuvées déployées à chaque emplacement. Le Programme travaille à intégrer le formulaire de conformité de la sûreté du fret dans la seconde version du SGICAS d’ici **[SUPPRIMÉ AIPRP]**, afin de permettre la collecte électronique et l’exploration de ces renseignements.
- **Technologies de contrôle des transporteurs aériens :** Au 1^{er} avril 2011, la Liste de vérification de l’inspection des transporteurs aériens utilisée par les inspecteurs de la sûreté du fret aérien de Transports Canada aux emplacements des transporteurs servira à vérifier si ceux-ci contrôlent le fret

en employant des méthodes approuvées et à valider que le niveau approprié de second contrôle a bien lieu. Le Programme prévoit intégrer la Liste d'inspection des transporteurs aériens dans le SGICAS, mais cette version de la liste de contrôle n'enregistre pas le nombre ou le modèle de technologies approuvées déployées à chaque emplacement.

- **Données sur le contrôle au niveau de l'expédition et la chaîne de possession :** Au 1^{er} avril 2011, chaque envoi de marchandises passant par la chaîne d'approvisionnement sécurisée sera accompagné d'un Formulaire de sûreté du fret qui documentera où, quand et par qui chaque envoi a été reçu, sécurisé et transporté. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.
- **Données de conformité relatives aux vols :** **[SUPPRIMÉ AIPRP]** Transports Canada peut exiger que les transporteurs démontrent leur conformité à la Loi et à ses règlements d'application, et pourrait demander des données sur certains vols additionnels choisis au hasard afin d'augmenter les données recueillies par les inspecteurs.

En 2010–2011, le Programme de sûreté du fret aérien a fait des progrès importants relativement à la collecte de renseignements opérationnels, et des plans sont prévus pour recueillir une grande partie des renseignements nécessaires pour surveiller le mouvement du fret dans la chaîne d'approvisionnement sécurisée ou le déploiement des technologies de contrôle aux emplacements des transporteurs aériens et des transitaires la grandeur du Canada. Toutefois, il y a des cas où les mécanismes de collecte des données ou les exigences en matière de rapports pourraient être modifiés afin de soutenir une analyse plus solide. Une vérification de la conformité du projet pilote effectuée en 2010 à la demande du Programme a noté ce qui suit :

Sans un mécanisme pour mesurer le rendement de la chaîne d'approvisionnement sécurisée, le programme ne pourra pas mesurer son efficacité, prendre des mesures correctives au besoin et démontrer son efficacité aux partenaires internationaux. [trad.]

Dans les années à venir, le Programme aura besoin de ce type de renseignements opérationnels pour gérer les risques associés à un manque de capacité de contrôle à certains points de la chaîne d'approvisionnement ou à une participation plus faible que prévue de l'industrie.

Participation de l'industrie

<p>Constatation : Bien que le Programme des participants permette aux transitaires de contrôler le fret, ils ne le font pas. À l'heure actuelle, seuls les transporteurs aériens ont l'équipement et le personnel qualifié pour contrôler le fret aérien.</p>
--

Bien que les transporteurs aériens aient l'ultime responsabilité pour tout le fret qu'ils transportent, le but de la chaîne d'approvisionnement sécurisée est de permettre à l'industrie de sécuriser le fret au point le plus efficace de la chaîne d'approvisionnement, souvent bien avant qu'il atteigne l'aéroport. Toutefois, actuellement, pratiquement tout le fret aérien canadien est toujours sécurisé par les transporteurs aériens plutôt que par les transitaires, les expéditeurs ou des entreprises de contrôle spécialisées. Les évaluateurs ont observé un certain nombre de problèmes qu'il faudrait peut-être corriger avant que d'autres membres de la chaîne d'approvisionnement puissent faire une contribution significative relativement aux pourcentages de contrôle minimums décrits au Tableau 7.

Les transitaires *adhèrent* au Programme, mais bon nombre d'inspecteurs de Transports Canada et de transitaires interviewés ont indiqué que les transitaires ne fouillent pas ou ne contrôlent pas le fret actuellement, et qu'ils n'ont pas l'intention de le faire dans l'immédiat. Ils se sont aussi dits préoccupés du fait que tant que le Programme des participants ne sera pas étendu aux expéditeurs, les transitaires

ne tireront pas d'avantages à être membres du Programme ou ne seront pas en mesure de contribuer à ses objectifs.

La vérification de la conformité de 2010 mentionnée ci-dessus a aussi révélé des problèmes avec la gestion des données et la conformité des transitaires, notamment un manque d'engagement de la part des participants, un manque de clarté dans l'interprétation des Éléments minimums prescrits et des renseignements manquants dans les Plans de sûreté du fret. Les conclusions de la vérification indiquaient notamment ceci :

La vérification montre un niveau important de non-conformité dans les PSF [Plans de sûreté du fret] par rapport aux critères du Formulaire d'inspection et d'acceptation (FIA). Cela est dû en partie aux renseignements manquants en raison d'un modèle de PSF qui n'a peut-être pas suffisamment incité les entreprises à fournir des renseignements propres à l'entreprise, et au grand nombre d'annexes qui n'étaient pas jointes au PSF et qui n'ont pas été soumises séparément dans le SCRS [Système consultatif de la réglementation de sûreté]. Un petit nombre d'entreprises ont inclus des déclarations dans leur PSF indiquant qu'elles n'étaient pas disposées à accepter l'entière responsabilité de la sûreté du fret aérien. [trad.]

Lors des entrevues, un certain nombre de transporteurs aériens et de grands transitaires ont exprimé des préoccupations similaires voulant que la collectivité des transitaires ne prenne pas le Programme ou ses règles suffisamment au sérieux, et que Transports Canada n'en fait pas suffisamment pour faire appliquer ses règles.

Opinions du personnel du Programme et des intervenants

<p>Constatation : Le gouvernement et les intervenants de l'industrie ont indiqué que le Programme de sûreté du fret aérien va dans la bonne direction, et qu'une chaîne d'approvisionnement sécurisée pour le fret aérien est en train de se mettre en place.</p>
--

En novembre et décembre 2010, les Services d'évaluation et de conseils ont interviewé 13 transporteurs aériens, 10 transitaires, sept membres du personnel de la Sûreté du fret aérien, six inspecteurs de Transports Canada et cinq représentants de l'Agence des services frontaliers du Canada (les questionnaires figurent à l'Annexe C : Guides d'entrevue avec les personnes-clés). Bien que certaines préoccupations aient été soulevées, la plupart des répondants ont indiqué que le Programme de sûreté du fret aérien allait dans la bonne direction, et qu'une chaîne d'approvisionnement sécurisée pour le fret aérien se mettait en place au Canada.

- **Transporteurs aériens** : La majorité des transporteurs interviewés ont convenu que le Programme avait été efficace pour établir les bases d'une chaîne d'approvisionnement sécurisée pour le fret aérien, et qu'il s'agissait d'un développement positif pour l'industrie. Toutefois, certains d'entre eux se sont dits préoccupés du fait que la communauté des transitaires ne participait pas suffisamment au programme, et qu'elle n'était peut-être pas prête à mettre en œuvre les nouvelles exigences de contrôle au fur et à mesure de leur introduction progressive.
- **Transitaires** : La majorité des transitaires interviewés ont indiqué que le Programme avait été relativement efficace pour établir les bases d'une chaîne d'approvisionnement sécurisée. Ils ont convenu que le Programme avait joué un rôle clé pour sensibiliser les intervenants de l'industrie aux questions de sûreté du fret aérien et aux exigences programme. Bien que cela puisse refléter un manque de compréhension de la législation concernant le Programme, certains intervenants ont indiqué que le Programme pourrait avoir des assises plus solides si la participation au Programme de

sûreté du fret aérien était obligatoire pour tous les transitaires.

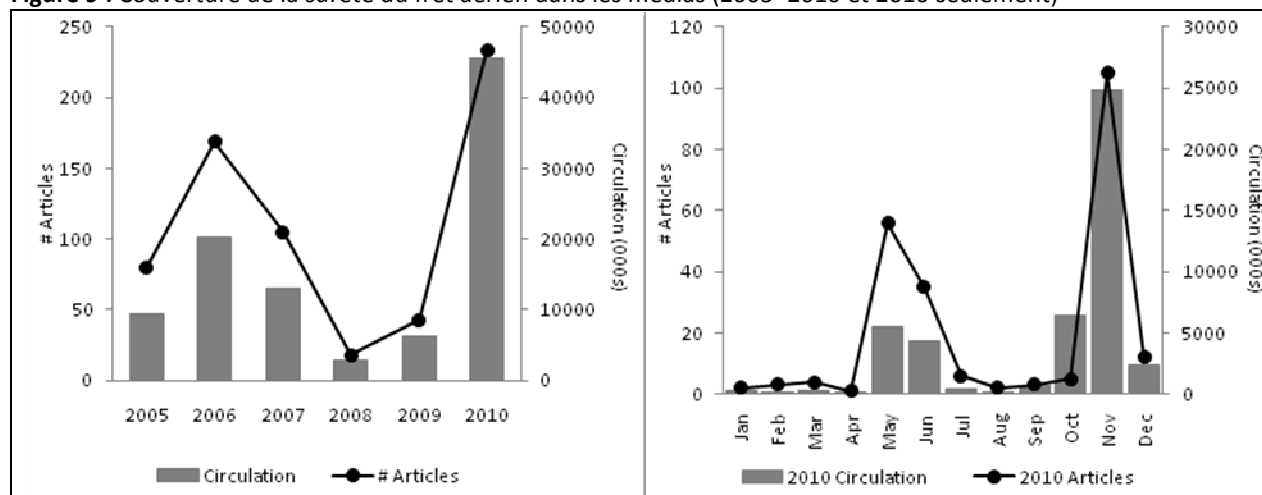
- **Personnel du Programme de sûreté du fret aérien** : Le personnel interviewé a indiqué que la stratégie du Programme visant à associer une chaîne d'approvisionnement sécurisée à des exigences de contrôle obligatoires était conforme aux pratiques exemplaires internationales, et la seule manière efficace du point de vue économique pour sécuriser l'ensemble du fret aérien du Canada. Le personnel du Programme a aussi souligné que la sûreté du fret aérien n'était devenue un programme permanent qu'en 2010–2011, et qu'en 2009–2010, Transports Canada n'avait pas le mandat de mettre en œuvre un programme permanent.
- **Inspecteurs du fret aérien de Transports Canada** : Les réponses des inspecteurs étaient partagées. Certains ont indiqué que les bases avaient été établies, alors que d'autres ont estimé que les bases n'étaient pas encore significatives, car le Programme ne cible pas encore les expéditeurs de fret.

Connaissance de la chaîne d'approvisionnement sécurisée

Constatation : Bien que le régime de sûreté du fret aérien du Canada ait fait l'objet d'une couverture négative des médias relativement à l'enquête de la Commission Air India, lorsque Transports Canada a communiqué activement au public ses initiatives en matière de chaîne d'approvisionnement sécurisée, le ton de la couverture des médias avait tendance à être positif, et le niveau de confiance plus élevé.

Les Services d'évaluation et de conseils ont réalisé une analyse des médias et une analyse du contenu de 650 articles portant sur la sûreté du fret aérien publiés dans des journaux du Canada entre 2005 et 2010. À l'aide d'un algorithme qui tient compte de l'endroit où se situent les références relatives au fret aérien dans chaque article et en se fondant sur la diffusion et le lectorat potentiels de chacun de ceux-ci, l'analyse des médias a déterminé que la sûreté du fret aérien était une question modérément importante selon les normes canadiennes.⁴ Comme le montre la Figure 9, il y a eu trois pics importants dans la couverture des médias portant sur la sûreté du fret aérien. En 2006–2007, le lancement de la Commission Air India a suscité une importante attention des médias, et les témoignages entendus en 2007 ont suscité un grand nombre d'articles mentionnant que la sûreté du fret aérien était un problème non réglé. À l'été 2010, la couverture s'est accrue à la suite de l'annonce le 24 mai 2010 d'un financement de 95,7 millions de dollars pour la sûreté du fret aérien et de la publication en juin du rapport de la Commission Air India. En novembre de la même année, à la suite de l'interception le 29 octobre 2010 de bombes sur deux avions tout-cargo provenant du Yémen à destination des États-Unis, la couverture sur la sûreté du fret aérien a augmenté encore une fois.

⁴ L'importance est fondée sur la fréquence de mots clés, la diffusion de la publication, l'emplacement des mots-clés dans l'article et l'emplacement de l'article dans la publication.

Figure 9 : Couverture de la sûreté du fret aérien dans les médias (2005–2010 et 2010 seulement)

Enquête Air India (2006–2007)

Ottawa Citizen, 16 août 2006 : Vous êtes contrôlés, mais beaucoup ne le sont pas : la sûreté des aéroports au Canada est comme une maison dont la porte avant est verrouillée, mais dont la porte arrière est entrouverte et les fenêtres grandes ouvertes. Les bagages des passagers sont contrôlés, **mais le fret aérien est actuellement chargé à bord d'aéronefs de passagers sans avoir subi un contrôle de sûreté.** Il y a trois mois, le gouvernement a annoncé qu'il entreprenait une étude sur la meilleure façon d'inspecter le fret aérien, et qu'il espérait que les résultats seraient disponibles d'ici deux ans. Combien de temps s'est écoulé depuis les attentats du 11 septembre? Il serait facile à première vue de critiquer l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) pour le manque de sûreté aux aéroports canadiens, mais il s'agit en fait d'un problème qui relève de Transports Canada. Transports Canada élabore les règlements que l'ACSTA doit suivre. À moins qu'ils effectuent les mêmes fouilles pour la partie inférieure des avions que celles qu'ils font pour la partie supérieure, on peut se demander si la pratique actuelle relève davantage des relations publiques que de la sûreté.

Windsor Star, 16 sept. 2006 : *Mesures énergiques pour la sûreté aérienne.* Tous les bagages enregistrés sont soumis à un processus de contrôle de sûreté à cinq niveaux, qui comprend des appareils de détection à rayons X et de détection des explosifs. Si un article suspect est décelé, les agents de contrôle ouvrent le bagage en présence du passager. Depuis le 1^{er} janvier 2006, tous les bagages des passagers au Canada sont contrôlés à l'aide d'équipements de détection d'explosifs. Plus de 60 millions de bagages sont contrôlés chaque année. **Le courrier et le fret sont chargés à bord des avions sans avoir été vérifiés ou contrôlés. Le gouvernement entreprend une étude sur la meilleure façon d'inspecter le fret aérien. Les résultats sont attendus d'ici deux ans.**

Saskatoon StarPhoenix, 7 juin 2007 : *Selon une enquête, le fret aérien représente une « énorme lacune » de sûreté.* Kathleen Sweet, avocate, auteure et lieutenant-colonel à la retraite des forces armées américaines, a déclaré que **le fret aérien et le personnel responsable de son chargement représentent une « énorme lacune » dans la sûreté aérienne.** Elle a déclaré que cette lacune doit être corrigée avant qu'il y ait un autre attentat terroriste comme l'attentat à la bombe du 23 juin 1985 contre le vol d'Air India, qui a fait 329 victimes. « Il faut agir. L'accès à la soute est beaucoup trop facile », a mentionné M^{me} Sweet, qui dirige maintenant une entreprise appelée Risk Management Security Group. « Malheureusement, ma théorie est qu'à moins que nous agissions rapidement, un avion va s'écraser, la cause sera dans la soute et tous vont combattre dans la prochaine guerre. »

Calgary Herald, 2 juin 2007 : *Un sénateur déclare que l'immobilisme face la sûreté des aéroports est une « véritable honte »; la Commission Air India a démontré que le personnel est rarement contrôlé.* Le sénateur Kenny, président du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, a déclaré que les travailleurs pouvaient apporter leur lunch, des sacs de sport ou des coffres à outils jusque dans les avions, sans que personne n'en ait vérifié le contenu... **Le comité du sénateur Kenny a publié en mars dernier un rapport dévastateur sur la sûreté aéroportuaire, qui signalait que le fret aérien n'était pas fouillé** et que les avions

privés et les petites bases d'hydravions étaient vulnérables aux terroristes.

Annnonce d'un nouveau financement pour la sûreté du fret aérien – 2010

Montreal Gazette, 25 mai 2010 : *De nouvelles règles pour le fret aérien; amélioration de la sûreté : 96 M\$ pour des améliorations à nos aéroports.* Le nouveau projet vise un contrôle accru du fret par les expéditeurs, les transitaires et transporteurs aériens. Ces « expéditeurs, transitaires et transporteurs aériens vont utiliser des technologies et des processus nouveaux et plus efficaces pour contrôler le fret », dans le cadre d'un nouveau plan.

Vancouver Sun, 26 mai 2010 : *Les entreprises sont responsables du fret; Transports Canada confie l'inspection du fret aérien aux expéditeurs.* **Le sénateur Kenny ne pense pas que le financement sera suffisant pour assurer une sûreté adéquate.** « Il s'agit d'un financement de 20 millions de dollars par année sur cinq ans. Il y a 7 000 expéditeurs au Canada et 750 transitaires. Le fret est transporté 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 », a déclaré M. Kenny. Air Canada n'a pas fait de commentaires quant à savoir si le financement couvrirait les coûts pour se conformer, et a dirigé les questions financières à Transports Canada.

Edmonton Journal, 25 mai 2010 : *La sûreté du fret aux aéroports sera accrue; les procédures de contrôle renforcées visent le terrorisme, a déclaré le ministre.* Le sénateur libéral Colin Kenny a déclaré dans une entrevue dimanche : « Je dois avouer que j'ai du mal à accepter cela. **Toute la question de confiance dans la chaîne d'approvisionnement pose problème.** Un fournisseur peut avoir ou non des installations sécurisées. Il doit confier des marchandises à un camionneur, et quelle est la fiabilité de ce camionneur? Le fret passe probablement par un grand nombre de personnes avant d'atteindre l'aéroport ».

Discussion sur la sûreté du fret aérien au Canada après la tentative d'attentat à la bombe dans le fret le 29 octobre 2010

CBC.ca News, 1^{er} nov. 2010 : *Le Canada interdit le fret aérien en provenance du Yémen.* Les autorités des deux côtés de l'Atlantique ont déclaré qu'elles allaient revoir la sûreté du fret aérien. Dans de nombreux pays, **notamment au Canada, il arrive souvent que le fret aérien ne soit pas contrôlé aussi rigoureusement que les passagers et les bagages.** « **Si les terroristes réussissent à introduire des explosifs dans le fret aérien, ils peuvent causer des dommages importants aux avions, tant en termes de matériel que de vies humaines** », a déclaré Peter St. John, un expert en sûreté aérienne de Winnipeg.

Fredericton Daily Gleaner, 9 nov. 2010 : *Interdiction des cartouches d'encre.* Andre Gerolymatos, un professeur de l'Université Simon Fraser spécialisé en sûreté et en terrorisme, a déclaré que **ce nouvel ensemble de règles montre que le gouvernement est « proactif ».** « **Ce sont de très bonnes mesures qui vont certainement décourager des personnes d'utiliser des colis pour faire passer des explosifs** », a-t-il déclaré. « Mais ils vont toujours tenter de le faire d'une autre manière. Nous réagissons de façon logique, mais nous devons prévoir ce que seront les prochaines tentatives. »

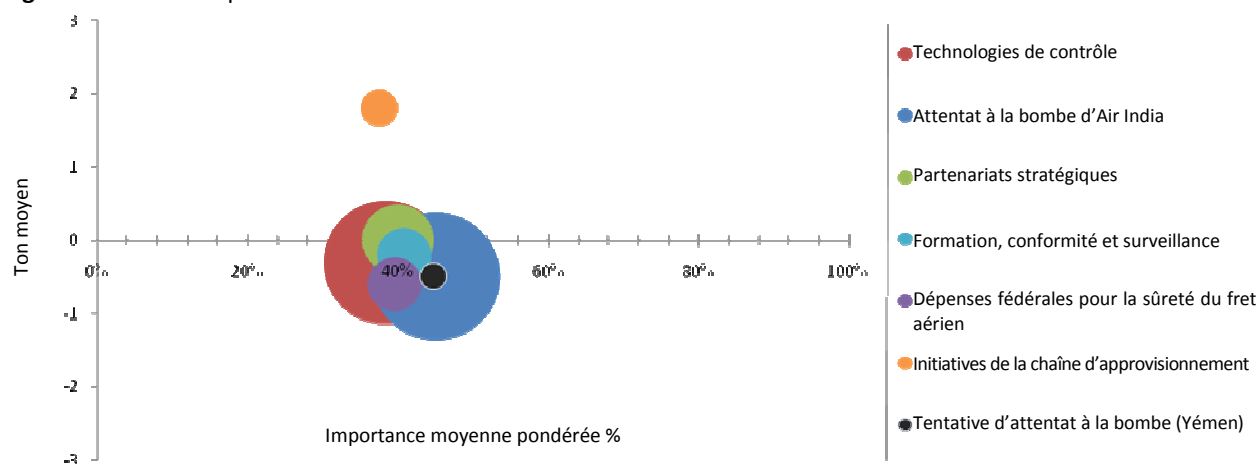
Montreal Gazette, 11 nov. 2010 : *L'interdiction des cartouches d'encre aura un impact mineur : il s'agit d'un « geste politique ».* « La règle vise à calmer les voyageurs nerveux », a déclaré un professeur. – « **Je ne veux pas être méprisant et dire qu'elles ne sont pas importantes, mais c'est le genre de mesures à la mode** », a-t-il déclaré. « Il est ridicule de prétendre qu'un élément technologique ou une procédure quelconque va éliminer toutes les menaces à la sûreté. Ces menaces évoluent trop rapidement, et les gens sont trop inventifs ».

Source : Transports Canada, Services d'évaluation et de conseils

Une majorité (57 %) des articles examinés mettaient l'accent sur la menace d'un attentat terroriste ou l'utilisation des technologies de contrôle pour atténuer ces menaces. Les dépenses fédérales en matière de sûreté du fret aérien et le développement d'une chaîne d'approvisionnement sécurisée ont aussi été mentionnés, mais seulement dans environ 18 % des articles. La plupart des articles employaient un ton négatif dans le traitement de la sûreté du fret aérien. La couverture négative était particulièrement notable en ce qui a trait au rapport Air India, qui a critiqué les règles de Transports Canada concernant les expéditeurs connus et déterminé que le fret aérien est un élément négligé et vulnérable de la sûreté

aérienne au Canada (voir Figure 10). À l’opposé, une couverture positive a suivi l’annonce de fonds additionnels pour la sûreté du fret aérien, avec un bon nombre de références positives concernant la chaîne d’approvisionnement sécurisée.

Figure 10 : Ton et importance de la couverture de la sûreté du fret aérien dans les médias



Source : Transports Canada, Services d’évaluation et de conseils

La majeure partie de la couverture médiatique sur la sûreté du fret aérien n’était pas associée à Transports Canada; il s’agissait d’une réaction au rapport Air India et à l’incident du Yémen. De tels articles ont tendance à avoir un ton négatif, et ne reflétaient pas une connaissance des récents changements apportés à la sûreté du fret aérien. Bien que moins nombreux, les articles publiés sur les dépenses faites par le gouvernement à l’égard de la sûreté du fret aérien ou des initiatives du Programme concernant la chaîne d’approvisionnement avaient tendance à être positifs, en particulier lorsque des porte-parole du gouvernement étaient appelés à promouvoir la question. L’analyse des médias suggère que lorsque Transports Canada a communiqué activement ses politiques et ses plans, le ton général des articles avait tendance à être positif. Cela suggère un niveau de réceptivité journalistique au message de Transports Canada, et peut indiquer que les communications destinées à sensibiliser le public aux programmes de la chaîne d’approvisionnement sécurisée du Ministère pourraient être bien reçues des médias et du public.

Coopération et interopérabilité

Constatation : Tant le personnel que les intervenants ont souligné le manque d’harmonisation (« interopérabilité ») entre les exigences de TC et celles de l’Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), ce qui entraîne un chevauchement des efforts.

[SUPPRIMÉ AIPRP]. L’ASFC dirige un certain nombre de programmes des négociants fiables, comme le programme Partenaires en protection (PEP) et le programme Expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES). Comme ces programmes sont fondés sur un modèle de chaîne d’approvisionnement sécurisée semblable à celui qui est élaboré pour le fret aérien, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé à l’ASFC et à Transports Canada de collaborer afin d’éliminer la redondance et le double emploi. [SUPPRIMÉ AIPRP].

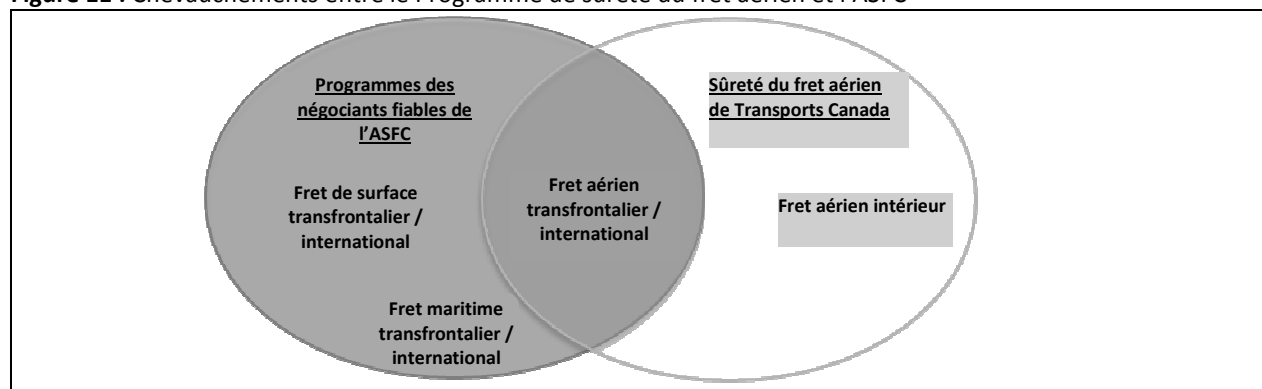
Dans les premières années du Programme de sûreté du fret aérien, l’ASFC et le personnel du Programme ont reconnu que la relation entre les deux ministères n’était pas bien définie, et qu’il y avait des cas où il y avait un chevauchement des efforts et des occasions manquées pour la meilleure

coopération possible. Jusqu'à récemment, la collaboration entre Transports Canada et l'ASFC a ciblé le partage de renseignements. L'ASFC a de l'expérience dans la vérification des membres de la chaîne d'approvisionnement sécurisée et a déjà recueilli et analysé une foule de renseignements opérationnels sur les importateurs et les exportateurs dont pourrait tirer profit Transports Canada.

Depuis 2007, l'ASFC a fourni à Transports Canada des informations concernant les processus d'élaboration de politiques et de règlements et les données disponibles dans le commerce relativement aux entreprises qui font une demande. Les deux organisations sont en train de mettre la dernière main à une entente qui permettra à l'ASFC de partager les données de ses programmes des négociants fiables (à savoir, Partenaires en protection et EXPRES) avec Transports Canada.

Bien qu'il y ait des chevauchements et des similitudes entre les programmes des négociants fiables de l'ASFC et le Programme de sûreté du fret aérien, ces chevauchements ne sont pas universels. Comme noté précédemment (voir Figure 6), le fret aérien représente moins de 13 % des importations et exportations combinées du Canada, et l'ASFC doit porter une grande attention aux autres modes de transport utilisés pour transporter les marchandises. Le personnel de l'ASFC a aussi reconnu que son intérêt et son expertise se limitent aux entreprises œuvrant dans le secteur du commerce transfrontalier et international, et qu'elle ne recueille pas de renseignements sur les expéditions intérieures (voir Figure 11).

Figure 11 : Chevauchements entre le Programme de sûreté du fret aérien et l'ASFC



Source : Transport Canada, Services d'évaluation et de conseils

Le personnel de l'ASFC a indiqué qu'une plus grande coopération, reconnaissance mutuelle et interopérabilité entre ses programmes des négociants fiables et le Programme de sûreté du fret aérien réduirait les redondances et les coûts pour l'industrie. En particulier, le personnel de l'ASFC considérerait que des inspections conjointes Transports Canada – ASFC, ou une reconnaissance mutuelle de leurs validations d'emplacements, offriraient des occasions importantes.

Lors des entrevues, les transporteurs aériens se sont dits préoccupés du fait que les inspections au niveau des entrepôts et que les activités d'application de la loi n'étaient pas suffisamment harmonisées, et que l'ASFC et Transports Canada semblaient ne pas communiquer l'un avec l'autre au niveau opérationnel dans les régions. Plus précisément, les transporteurs aériens voudraient une meilleure coopération entre les organismes du gouvernement au niveau opérationnel aux aéroports, aux entrepôts de fret ou à d'autres emplacements de la chaîne d'approvisionnement sécurisée. Les transporteurs aériens interviewés ont indiqué qu'il devrait y avoir une meilleure coopération entre le contrôle du fret par Transports Canada et le contrôle des exportations qui relèvent de l'ASFC. Les transitaires partageaient les préoccupations des transporteurs aériens en ce qui a trait à la coopération

opérationnelle et ont exprimé des préoccupations additionnelles voulant que le chevauchement des exigences entre Transports Canada et l'ASFC impose un fardeau administratif inutile, pouvant potentiellement ralentir le mouvement du fret, et dans certains cas nuire aux relations avec leurs clients.

2.2.3. Démonstration de l'efficience et de l'économie

L'efficience et l'économie du Programme de sûreté du fret aérien ont été évaluées en fonction de trois indicateurs :

- coûts du Programme de sûreté du fret aérien;
- coûts relatifs des modèles stratégiques actuels et de rechange;
- opinions du personnel du Programme de sûreté du fret aérien et des principaux intervenants.

Constatation : Il y a des indications comme quoi le Programme de sûreté du fret aérien fonctionne de manière efficiente et que son modèle stratégique et son approche globale sont conformes aux pratiques exemplaires internationales.

Il y a un fort consensus international voulant qu'il soit plus rapide et moins coûteux de contrôler le fret aérien tôt dans la chaîne d'approvisionnement plutôt qu'à l'aéroport. Lors des entrevues, bon nombre de transporteurs aériens étaient d'accord pour dire que la seule façon efficiente et économique pour contrôler 100 % du fret aérien selon les normes définies dans la MSVFA est de le faire tôt dans la chaîne d'approvisionnement. Le personnel du Programme de sûreté du fret aérien et les intervenants de l'industrie ont fait valoir que le contrôle du côté piste selon la nouvelle norme serait trop lent et trop coûteux, et pourrait entraîner des goulots d'étranglement de fret attendant d'être contrôlé.

La plupart des coûts associés au contrôle du fret aérien ont été assignés au secteur privé. En 2010–2011, le gouvernement du Canada dépensera 19,5 millions de dollars pour la sûreté du fret aérien. Ce montant est environ le trentième des 595,1 millions de dollars que l'ACSTA dépensera au cours de la même période à l'appui du contrôle préembarquement, du contrôle des bagages enregistrés, du contrôle des non-passagers et des cartes d'identité pour les zones réglementées. Si le Canada veut prendre des mesures significatives à l'égard de la sûreté du fret aérien, il est peu probable que le gouvernement fédéral puisse trouver un modèle stratégique moins coûteux. De plus, une récente vérification de la Direction générale de la sûreté aérienne a déterminé que le Programme de sûreté du fret aérien était dans l'ensemble bien géré.

Plus précisément, l'évaluation a noté un certain nombre d'économies clés :

- **Conception du Programme :** Mis à part le système d'expéditeurs connus qui a été discrédité, le Programme de sûreté du fret aérien actuel semble être fondé sur le modèle stratégique le moins coûteux suivant. Transports Canada a décidé de ne pas exploiter d'équipement de contrôle au niveau fédéral ou de subventionner son utilisation par le secteur privé. Ces coûts seront assumés par l'industrie, et dans le discours du Trône de 2010 le gouvernement fédéral s'est engagé à assurer que ces investissements du secteur privé entraînent des « résultats mesurables ».
- **Système de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée :** Jusqu'au 31 mars 2010, le SGCAS était confié en sous-traitance à un fournisseur externe pour un coût d'exploitation mensuel moyen de 259 780 dollars. Le système interne intérimaire mis en œuvre en 2010–2011 a un coût

d'exploitation mensuel moyen de 17 299 dollars. Le Programme met actuellement en œuvre un système interne permanent dont le coût d'exploitation mensuel prévu est de 17 659 dollars, réduisant ainsi le coût d'exploitation du SGCAS de 2,9 millions de dollars par année comparativement au système imparti.

- **Recherche et développement** : L'activité conjointe de recherche et développement entre Transports Canada et les États-Unis a un effet de levier important sur les investissements du Canada dans la recherche sur la sûreté du fret aérien. Le Canada finance environ 10 % du coût total de l'*Entente d'activités de coopération*, mais bénéficie de la totalité des recherches qui en découlent. En outre, la coopération avec les partenaires commerciaux pourrait améliorer l'harmonisation technique et créer des occasions d'influencer les normes internationales.

Section 3: Conclusions

Il y a un besoin clair et permanent d'un Programme de sûreté du fret aérien pour protéger la sécurité nationale et les intérêts économiques du Canada. Le ministre des Transports a la responsabilité d'appliquer la *Loi sur l'aéronautique* et la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, et Transports Canada est l'endroit approprié pour ce programme. Le Programme de sûreté du fret aérien a produit de manière efficace les extrants escomptés en vertu du Plan d'action économique du Canada, qui comprenaient des mesures de sûreté accrues, la gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée et l'établissement de normes obligatoires en matière de contrôle du fret aérien. De plus, les éléments réglementaires et opérationnels fondamentaux d'une chaîne d'approvisionnement sécurisée pour le fret aérien au départ sont maintenant en place. Enfin, tout laisse croire que le Programme fait une utilisation prudente des ressources pour atteindre ses résultats.

Les évaluateurs ont déterminé quatre possibilités d'amélioration pour la suite du Programme.

1. Les autorisations et les mesures de réglementation du Programme sont établies en fonction de trois scénarios de planification décrits dans l'évaluation de la menace et des risques de 2004 : **[SUPPRIMÉ AIPRP]**. Bien qu'une nouvelle évaluation de la menace et des risques ait été effectuée en novembre 2010, la Sûreté aérienne ne semble pas disposer d'un mécanisme systématique pour valider ou réévaluer ses scénarios de planification. De plus, il ne semble pas y avoir de méthodologie pour établir de nouveaux scénarios de planification, retirer les scénarios qui ne sont plus pertinents ou confier à d'autres les scénarios qui sont jugés être la responsabilité d'autres programmes de Transports Canada ou d'autres organismes du gouvernement.

[SUPPRIMÉ AIPRP]. Une approche centralisée de gestion de la menace aiderait la Sûreté aérienne à harmoniser ses dépenses en fonction des risques, et à assurer que la gestion de chaque risque a été affectée à une équipe en particulier. Cette question a aussi été notée lors d'une récente vérification de Transports Canada, Sûreté aérienne, et le Programme s'est engagé à mettre en œuvre un Cadre de gestion intégrée du risque (GIR) d'ici 2012.

2. À partir de février 2015, les transporteurs aériens auront la responsabilité de s'assurer que 100 % du fret aérien au départ d'aéroports canadiens est sécurisé conformément aux nouvelles mesures réglementaires plus rigoureuses. Pour atteindre ces cibles de manière efficiente, les transporteurs aériens, les transitaires et les expéditeurs devront tous jouer un rôle actif pour sécuriser le fret aérien. Toutefois, les transitaires ne semblent pas actuellement fouiller ou contrôler le fret aérien, même s'ils sont autorisés à le faire en vertu du Programme. Les transitaires participants sont en mesure d'assurer la sûreté du fret préalablement contrôlé qu'ils reçoivent, mais ils ne contribuent pas actuellement aux cibles du 100 %.

Lorsque l'évaluation a été effectuée, seuls les transporteurs aériens effectuaient la fouille et le contrôle du fret aérien. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

3. Le Programme de sûreté du fret aérien a fait des progrès importants en ce qui a trait à la collecte des renseignements opérationnels en 2010–2011, et prévoit recueillir la majorité des renseignements dont il aura besoin pour surveiller le mouvement du fret dans la chaîne d'approvisionnement sécurisée et le déploiement des technologies de contrôle aux installations des transporteurs aériens et des transitaires à la grandeur du Canada. Toutefois, le Programme doit s'assurer qu'il aura suffisamment de renseignements pour surveiller l'efficacité de la chaîne

d'approvisionnement sécurisée, les risques associés à un manque de capacité de contrôle à certains points de la chaîne d'approvisionnement, ou une participation plus faible que prévue des expéditeurs ou des transitaires dans des régions clés.

4. Une plus grande interopérabilité avec l'ASFC aux niveaux administratif et opérationnel augmenterait le rendement global (efficience et efficacité) du Programme. Les questions d'interopérabilité qui existent actuellement ont de multiples facettes. Au niveau de l'administration centrale, il y a des possibilités de rationaliser les processus administratifs et de vérification de la sûreté pour les participants aux programmes de Transports Canada et de l'ASFC. Parallèlement, les représentants de l'industrie estiment que le chevauchement au niveau des exigences administratives et au niveau des entrepôts dans les régions ralentit potentiellement le mouvement du fret. Le Programme de sûreté du fret aérien est au fait de la nécessité d'améliorer l'interopérabilité avec les autres ministères et organismes fédéraux. **[SUPPRIMÉ AIPRP]**.

Le Programme de sûreté du fret aérien a fait une utilisation efficace des autorisations et des fonds qui lui ont été attribués en 2009–2010 en s'assurant de la participation de l'industrie et en établissant les bases d'une chaîne d'approvisionnement sécurisée pour le fret aérien. Depuis l'annonce d'un programme permanent en 2010, la Sûreté du fret aérien a travaillé résolument à faire en sorte que le régime de sûreté du fret aérien du Canada soit conforme aux normes internationales. Bien que le Programme de sûreté du fret aérien semble bénéficier de l'appui de l'industrie et de la communauté internationale, il ne sera pas entièrement mis en œuvre avant 2015, et il faudra bon nombre d'années par la suite avant que l'on puisse en mesurer l'impact réel.

Section 4: Recommandations et plan d'action de gestion

4.1. Recommandations

Selon les constatations et les conclusions de l'évaluation :

- 1. Le Programme de sûreté du fret aérien devrait effectuer ses évaluations de la menace et des risques d'une manière plus systématique et régulière. Les évaluations de la menace et des risques de la sûreté du fret aérien pourraient être intégrées dans un cadre de gestion de la menace pour l'ensemble de la sûreté aérienne qui tient compte des menaces qui pèsent sur le système d'aviation civile canadien dans son entier.**
- 2. [SUPPRIMÉ AIPRP].**
- 3. Le Programme de sûreté du fret aérien devrait mettre en place une solide stratégie de mesure du rendement et veiller à recueillir suffisamment de renseignements opérationnels sur la chaîne d'approvisionnement sécurisée pour permettre d'évaluer l'incidence et l'efficacité de ses mesures et de ses règlements de sûreté.**
- 4. Le Programme de sûreté du fret aérien devrait trouver des manières d'améliorer l'interopérabilité avec les autres ministères et organismes du gouvernement et, dans la mesure du possible, réduire le fardeau associé à la conformité imposé à l'industrie en éliminant le chevauchement et les « tracasseries administratives ».**

4.2. Plan d'action de gestion

Recommandation	Mesure proposée et date d'achèvement prévue	BPR
<p>1. Le Programme de sûreté du fret aérien devrait effectuer ses évaluations de la menace et des risques de façon plus systématique et régulière. Les évaluations de la menace et des risques de la sûreté du fret aérien pourraient être intégrées dans un cadre de gestion de la menace pour l'ensemble de la sûreté aérienne qui tient compte des menaces qui pèsent sur le système d'aviation civile canadien dans son entier.</p>	<p>La Sûreté aérienne produit un Cadre de gestion intégrée du risque (GIR), dont les menaces et les risques touchant le fret aérien feront partie intégrante. Étapes clés et dates cibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Élaborer un document stratégique et de gouvernance pour la GIR. La mise en œuvre se fera en fonction de la disponibilité des ressources et des réaffectations internes. Date cible : [SUPPRIMÉ AIPRP] • Fournir un document d'orientation sur la gestion des risques au niveau du programme décrivant l'approche globale du Programme en matière de risque et les outils de gestion des risques. Date cible : [SUPPRIMÉ AIPRP] <p>Donner des séances de formation et/ou de sensibilisation, au besoin, concernant la gestion intégrée des risques à l'ensemble du personnel et de la gestion de la Direction générale de la sûreté aérienne. Date cible : [SUPPRIMÉ AIPRP]</p>	<p>SFA et Sûreté aérienne, Politiques et Opérations</p>
<p>2. [SUPPRIMÉ AIPRP]</p>	<p>[SUPPRIMÉ AIPRP] Date cible : [SUPPRIMÉ AIPRP]</p> <p>[SUPPRIMÉ AIPRP] Date cible : [SUPPRIMÉ AIPRP]</p> <p>[SUPPRIMÉ AIPRP] Date cible : [SUPPRIMÉ AIPRP]</p>	<p>Conception du Programme de SFA</p>
<p>3. Le Programme de sûreté du fret aérien devrait mettre en place une solide stratégie de mesure du rendement et veiller à recueillir suffisamment de renseignements opérationnels sur la chaîne d'approvisionnement sécurisée</p>	<p>Soumettre l'ébauche d'une stratégie de mesure du rendement au chef de l'Évaluation pour examen. Date cible : Juillet 2011</p> <p>Mettre la dernière main à la stratégie de mesure du rendement.</p>	<p>Planification opérationnelle de la SFA</p>

Recommandation	Mesure proposée et date d'achèvement prévue	BPR
pour permettre d'évaluer l'incidence et l'efficacité de ses mesures et de ses règlements de sûreté.	Date cible : Octobre 2011	
4. Le Programme de sûreté du fret aérien devrait trouver des manières d'améliorer l'interopérabilité avec les autres ministères et organismes du gouvernement et, dans la mesure du possible, réduire le fardeau associé à la conformité imposé à l'industrie en éliminant le chevauchement et les « tracasseries administratives ».	Mettre sur pied un groupe de travail interministériel sur l'interopérabilité en matière de sûreté du fret aérien afin d'examiner des possibilités d'améliorer la coordination et l'harmonisation des politiques et des activités du Programme concernant le fret aérien et des questions connexes. Les principaux partenaires comprennent l'ASFC, l'ACSTA, Santé Canada, l'ASPC, le MDN, CIC, le SCRS, la GRC, Postes Canada, etc. Date cible : Mars 2011 [SUPPRIMÉ AIPRP] Date cible : [SUPPRIMÉ AIPRP]	Planification et évaluation du Programme de SFA

Références

- Association des transitaires internationaux canadiens. « Air Cargo Security : Mutual Recognition on the Agenda. » *The Forwarder : The Voice of Freight Forwarding in Canada*, Décembre 2008 : 11.
- . « The Air Cargo Security Initiative. » *The Forwarder : The Voice of Freight Forwarding in Canada*, Septembre 2008 : 11.
- Canada. Bibliothèque du Parlement, Canada. *Le processus de conclusion des traités au Canada*. 24 novembre 2008. <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/prb0845-f.pdf> (consulté le 27 février 2011).
- Canada. Bureau du Conseil privé. *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. Avril 2004. <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/natsec-secnat/natsec-secnat-fra.pdf> . (consulté le 16 mars 2011).
- Canada. Bureau du Conseil privé, Comité interministériel de la sécurité et des renseignements . *Rapport sur les mesures de sécurité touchant les aéroports et les compagnies aériennes au Canada (Rapport Seaborn)*. 24 septembre 1985. <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/ai182/fl/seabornaimod-fr.pdf> (consulté le 16 mars 2011).
- Canada. Bureau du vérificateur général. *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes – Chapitre 2 : La sécurité nationale au Canada – L’initiative de 2001 en matière d’antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile*. Avril 2005. <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20050402cf.pdf> (consulté le 16 mars 2011).
- . *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes – Chapitre 1 : La sécurité nationale : l’échange de renseignements et d’information*. Mars 2009. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_200903_01_f.pdf (consulté le 16 mars 2011).
- . *Rapport d’examen spécial de l’Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*. 15 décembre 2006. http://www.catsa-acsta.gc.ca/File/Library/33/French/ACSTA%20Exam_Spec_F.pdf (consulté le 16 mars 2011).
- . *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes – Chapitre 5 : Assurer la sécurité et l’ouverture de nos frontières – Agence des services frontaliers du Canada*. Octobre 2007. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20071005c_f.pdf (consulté le 16 mars 2011).
- Canada. Commission d’enquête relative aux mesures d’investigation prises à la suite de l’attentat à la bombe commis contre le vol 182 d’Air India. *Le vol 182 d’Air India - Une tragédie canadienne*. Vol. 4 : Sûreté aérienne. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010.
- Canada. Gouverneure générale et Parlement. Discours du Trône ouvrant la troisième session de la quarantième législature du Canada, 3 mars 2010. Ottawa : Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2010.
- Canada. Ministère des Finances Canada. *Le Plan budgétaire de 2005 : Respecter ses engagements*. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005.

- *Le Plan budgétaire de 2006 : Bâtir un Canada meilleur.* Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006.
 - *Le Plan budgétaire de 2007 : Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur.* Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2007.
 - *Le Plan budgétaire de 2008 : Un leadership responsable dans un contexte économique incertain.* Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2008.
 - *Le Plan budgétaire de 2009 : Plan d'action économique du Canada.* Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2009.
 - *Le Plan budgétaire de 2010 : Tracer la voie de la croissance et de l'emploi.* Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010.
- Canada. Parlement. Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. *Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens.* Deuxième session de la Trente-septième législature, 2003.
- *Manuel de sécurité du Canada : Le point sur les problèmes de sécurité dans la quête de solutions, Édition 2007, AÉROPORTS.* Première session de la Trente-neuvième législature, 2007.
- Canada. Secrétariat sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA. Plan de vol : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien (Rapport du Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur l'ACSTA)*, 2006. http://www.tc.gc.ca/tcss/CATSA/Final_Report-Rapport_final/rapport_final_f.htm (consulté le 16 mars 2011).
- Crowley, P.J., and Bruce R. Butterworth. « Keeping the Bombs off Planes : Securing Air Cargo, Aviation's Soft Underbelly. » *Center for American Progress*. 4 mai 2007. http://www.americanprogress.org/issues/2007/05/pdf/air_cargo.pdf (consulté le 27 février 2011).
- États-Unis. Congressional Research Service. *Air Cargo Security*, RL32022. par Bart Elias. Washington : The Service, 2007. <http://www.fas.org/sgp/crs/homesec/RL32022.pdf> (consulté le 27 février 2011).
- États-Unis. Government Accountability Office. *Federal Action Needed to Strengthen Domestic Air Cargo Security – United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters*, GAO-06-76. Washington, DC : Government Accountability Office, octobre 2005. <http://www.gao.gov/new.items/d0676.pdf> (consulté le 27 février 2011).
- *Federal Efforts to Secure U.S.-Bound Air Cargo Are in the Early Stages and Could Be Strengthened – United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters*, GAO-07-660. Washington, DC : Government Accountability Office, avril 2007. <http://www.gao.gov/new.items/d07660.pdf> (consulté le 27 février 2011).
 - *Preliminary Observations on TSA's Progress and Challenges in Meeting the Statutory Mandate for Screening Air Cargo on Passenger Aircraft* GAO-09-422T. Washington, DC : Government Accountability Office, mars 2009. <http://www.gao.gov/new.items/d09422t.pdf> (consulté le 27 février 2011).

- . *TSA Has Made Progress but Faces Challenges in Meeting the Statutory Mandate for Screening Air Cargo on Passenger Aircraft*, GAO-10-446. Washington, DC : Government Accountability Office, juin 2010. <http://www.gao.gov/new.items/d10446.pdf> (consulté le 27 février 2011).
 - . *Vulnerabilities and Potential Improvements for the Air Cargo System*, GAO-03-344. Washington, DC : Government Accountability Office, décembre 2002. <http://www.gao.gov/new.items/d03344.pdf> (consulté le 27 février 2011).
- Ghobrial, Atef et Wes A. Irvin. « Combating Air Terrorism : Some Implications to the Aviation Industry. » *Journal of Air Transportation* 9, n° 3 (2004) : 67-86.
- Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2.
- Peterson, Joann et Alan Treat. « The Post-9/11 Global Framework for Cargo Security. » *Journal of International Commerce & Economics* 2 (septembre 2009) : 1-30.
- Poole, Robert W. Jr. « The case for risk-based aviation security policy. » *World Customs Journal* 3, n° 2 (septembre 2009) : 3-16.
- . « Toward Risk-Based Aviation Security Policy. » *International Transportation Forum – Discussion Papers*. Novembre 2008. <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/discussionpapers/DP200823.pdf> (consulté le 27 février 2011).
- Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, DORS/2000-111.