



Évaluation du traitement des voyageurs (mode maritime)

Direction de la vérification
interne et de l'évaluation des
programmes

Mai 2017

PROTECTION SERVICE INTÉGRITÉ
 TÉ **PROTECTION** SERVICE INT
 EGRITY PROTECTION **SERVICE**
INTÉGRITÉ PROTECTION SERVI
 CE INTEGRITÉ PROTECTION SE
 RVICE INT PROTECTION
 SERVICE INT PROTECTION
 ON SE PROTECTION SE
 ECTION SE PROTECTI
 OTECTION INTÉGRITÉ
 PROTECTION LE INTEGRI
 TY **PROTECTION** SERVICE INT
 ÉGRITÉ PROTECTION **SERVICE**
INTEGRITY PROTECTION SERVI
 CE INTÉGRITÉ PROTECTION SE



Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Sommaire	3
1. Introduction.....	1
1.1. Objet et portée de l'évaluation	1
1.2. Description et objectifs du programme	1
1.3. Ressources du programme.....	4
2. Méthode d'évaluation	4
3. Constatations et recommandations	5
3.1. Pertinence – Harmonisation avec les rôles et les responsabilités	5
3.2. Pertinence – Harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada.....	6
3.3. Pertinence – Besoin continu.....	7
3.4. Rendement : Évaluation de l'efficacité du programme	9
3.4.1. Traitement des traversiers et bateaux d'excursion.....	9
3.4.2. Traitement des passagers des navires de croisière	9
3.4.3. Traitement des plaisanciers privés	11
3.5. Rendement : Évaluation de l'utilisation des ressources.....	18
3.5.1 Dépenses du programme et suivi.....	18
3.5.2. Efficience du traitement des voyageurs dans le mode maritime.....	20
3.5.3. Efforts visant à améliorer l'efficacité du TVMM.....	23
3.5.4 Disponibilité de l'infrastructure, des outils et des systèmes afin de répondre aux besoins du personnel opérationnel	25
Annexe A – Réponse de la direction et plan d'action	26
Annexe B – Méthode d'évaluation.....	29

Sigles et acronymes

AF	Année financière
ASF	Agent des services frontaliers
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CDT	Centre de déclaration par téléphone
CNC	Centre national de ciblage
ETP	Équivalent temps plein
GC	Gouvernement du Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
LIPR	Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés
[*]	[*]
PDT/M	Poste de déclaration par téléphone/maritime
PE	Point d'entrée
PPA	Premier port d'arrivée
RGT	Région du Grand Toronto
SCDT	Système du Centre de déclaration par téléphone
[*]	[*]
TVMM	Traitement des voyageurs (mode maritime)

[*] L'astérisque apparaît pour signaler que des renseignements de nature délicate ont été supprimés en application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Sommaire

La présente évaluation avait pour but d'examiner la pertinence et le rendement (efficacité, efficience et économie) du Traitement des voyageurs (mode maritime) (TVMM), conformément à la *Politique sur l'évaluation* de 2009 du Secrétariat du Conseil du Trésor (remplacée par la *Politique sur les résultats* de 2016).

Description du programme

Le Traitement des voyageurs (mode maritime) est un sous-programme au sein du Programme de détermination de l'admissibilité de l'architecture d'alignement des programmes de l'ASFC. Dans le cadre de ce programme, les résultats escomptés du TVMM sont de faciliter la circulation des personnes et des marchandises légitimes, et d'intercepter les voyageurs interdits de territoire et les marchandises non admissibles arrivant au Canada dans le mode maritime.

Les voyageurs du mode maritime arrivent au Canada à bord de l'un de trois moyens de transport : navires de croisière, traversiers ou bateaux d'excursion et bateaux privés. Pour traiter les voyageurs arrivant par navire de croisière, l'ASFC utilise l'information préalable à l'arrivée fournie par les exploitants de navires de croisière pour contrôler les passagers et l'équipage avant que le navire n'arrive au Canada. Les voyageurs arrivant par traversier sont traités personne par personne ou véhicule par véhicule à une ligne d'inspection primaire d'une manière semblable au traitement des passagers arrivant au Canada dans le mode routier. Enfin, les voyageurs arrivant au Canada par bateaux privés doivent faire leur déclaration auprès du Centre de déclaration par téléphone afin de respecter leur obligation, aux termes de la loi, de signaler leur arrivée à l'ASFC et de déclarer leurs marchandises.

Portée de l'évaluation

L'évaluation a mis l'accent sur les activités exécutées au primaire et au secondaire par les agents des services frontaliers (ASF) travaillant auprès des voyageurs dans le mode maritime afin de déterminer dans quelle mesure ils réussissent à accélérer le traitement des voyageurs légitimes et à empêcher les personnes interdites de territoire et leurs marchandises d'entrer au pays. La collecte des données a été axée sur les activités de programme entreprises entre les AF 2011-2012 et 2015-2016.

Les données de rendement incluaient les données des programmes NEXUS (mode maritime) et CANPASS (bateaux privés), toutefois ces programmes ont été exclus de la portée de la présente évaluation, car ils ont déjà fait l'objet d'une évaluation antérieure. Le traitement des membres d'équipage des navires commerciaux ne faisait pas non plus partie de la portée de la présente évaluation.

Constatations et recommandations

Pertinence

Le TVMM demeure pertinent. Les activités du TVMM s'harmonisent avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral visant l'application de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). Les objectifs du TVMM s'harmonisent également avec les priorités du gouvernement fédéral et contribuent directement à l'atteinte des résultats stratégiques de l'ASFC. Compte tenu de l'accroissement du volume de voyageurs dans le mode maritime et de l'émergence des voyages maritimes dans l'Arctique, il est nécessaire de maintenir le TVMM.

Rendement – Concrétisation des résultats escomptés

L'efficacité et l'efficience du traitement des voyageurs arrivant par traversier ou bateau d'excursion n'ont pas pu être déterminées en raison de la disponibilité limitée de données historiques fiables sur les traversiers et les bateaux d'excursion. Une recommandation a découlé de cette constatation.

Dans l'ensemble, le TVMM facilite efficacement la circulation des personnes légitimes et de leurs marchandises arrivant par navire de croisière et bateau privé. Le contrôle effectué par le CNC et le processus lié au premier port d'arrivée appuient le dédouanement accéléré des passagers des navires de croisière. Le TVMM présente aussi un processus relativement simple et pratique pour les plaisanciers privés légitimes.

Le contrôle des passagers par le CNC est efficace pour identifier les personnes et les marchandises interdites arrivant par bateau de croisière. Il existe des limites de processus, mais celles-ci n'ont généralement pas eu d'impact sur l'efficacité.

Dans le mode maritime, le traitement des plaisanciers privés par l'ASFC constitue le plus important défi à relever pour atteindre l'objectif du TVMM qui est d'intercepter les personnes interdites de territoire et les marchandises inadmissibles. L'évaluation a permis de constater que le modèle d'auto-déclaration pour le traitement des plaisanciers privés et les limites du système actuel quant au respect des exigences de déclaration ont engendré des difficultés [*] De plus, l'ampleur de la non-déclaration des plaisanciers privés au CDT demeure inconnue; ainsi, on ignore le volume réel de voyageurs dans cette filière et la mesure dans laquelle les plaisanciers privés présentent un risque.

[*]

Trois recommandations découlant des constatations mettent en lumière les occasions d'améliorer l'efficacité du traitement des plaisanciers privés.

Rendement – Évaluation de l'utilisation des ressources

Les dépenses exactes liées au traitement des voyageurs dans le mode maritime n'ont pas fait l'objet d'un suivi uniforme permettant une évaluation de l'efficacité globale du programme. Selon les meilleures estimations, les dépenses liées au TVMM, y compris les coûts de fonctionnement et de programme, se chiffrent approximativement à 15 millions de dollars par année, soit environ 0,83 % du total des dépenses de l'Agence. Les coûts de fonctionnement liés aux examens primaires et secondaires des voyageurs du mode maritime se chiffrent à environ 6,6 millions de dollars par an et sont demeurés relativement constants au cours des deux dernières années.

Une analyse du coût par voyageur (examen primaire seulement) révèle que le TVMM est plus coûteux comparativement au traitement des voyageurs dans d'autres modes; toutefois, en raison du volume relativement faible de voyageurs dans le mode maritime, il en découle un coût total peu élevé pour l'Agence. Les coûts les plus élevés sont ceux attribués à la réalisation des vérifications de plaisanciers privés selon le modèle de prestation de services actuel. Toutefois, avant de tirer toute conclusion quant à l'efficacité ou la rentabilité du traitement des voyageurs dans le mode maritime, l'Agence doit cerner avec davantage de précision les coûts du mode maritime et en assurer un suivi.

L'ASFC a déployé des efforts afin de réduire les redondances pour améliorer l'efficacité. L'ASFC a apporté des changements à ses processus, comme la centralisation des Centres de déclaration par téléphone, la mise en œuvre du Premier port d'arrivée et la rationalisation des Postes de déclaration par téléphone/maritime. Cependant, il est difficile de quantifier les économies exactes résultant de ces initiatives.

Les volumes accrus dans le mode maritime et la mise en œuvre du modèle de premier port d'arrivée ont mis en lumière les limites des installations et les pressions relatives à la charge de travail à Victoria. L'état des installations servant à traiter les passagers de traversiers est aussi un problème qui doit être abordé lors de la planification des infrastructures de l'ASFC.

Recommandations

Pour améliorer la prestation et la production de rapports sur le rendement, et pour veiller à ce que le TVMM atteigne les résultats attendus, les quatre recommandations suivantes ont été formulées dans le cadre de l'évaluation :

1. Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait établir une méthode d'une exactitude et d'une fiabilité accrues pour la collecte de données sur le TVMM, notamment une

2. méthode particulière pour recueillir des données relatives aux traversiers et aux bateaux d'excursion.
3. Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait élaborer un mécanisme de dissuasion afin de renforcer le modèle existant pour le traitement des plaisanciers privés en vue d'améliorer l'observation de la législation frontalière.
4. Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait mobiliser ses partenaires fédéraux dans le domaine de la sécurité publique afin de réaliser une évaluation des risques associés aux bateaux privés, y compris une évaluation de la situation en matière de non-déclaration.
5. Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait, après avoir consulté le vice-président de la Direction générale des opérations, élaborer des directives fondées sur les risques afin d'améliorer le taux d'examen des bateaux privés.

1. Introduction

1.1. Objet et portée de l'évaluation

L'évaluation décrite aux présentes visait à examiner la pertinence et le rendement (efficacité, efficience et économie) du traitement des voyageurs dans le mode maritime (TVMM), conformément à la *Politique sur l'évaluation* de 2009 du Secrétariat du Conseil du Trésor (maintenant remplacée par la *Politique sur les résultats*). L'évaluation du TVMM s'inscrit dans le cadre du plan d'évaluation quinquennal 2015-2020 de l'ASFC. Même si certaines parties du programme ont fait l'objet de vérifications et d'évaluations¹, le TVMM n'a pas été évalué de façon globale.

Cette évaluation, dont la portée a été approuvée par l'ancien Comité d'évaluation de la haute direction en décembre 2015, mettait l'accent sur les activités exécutées au primaire et au secondaire par les agents des services frontaliers (ASF) dont le travail se rapporte aux voyageurs dans le mode maritime, afin de déterminer dans quelle mesure ils réussissent à accélérer le traitement des voyageurs légitimes et à empêcher les personnes interdites de territoire et les marchandises non admissibles d'entrer au pays. De plus, l'évaluation visait à cerner les possibilités d'amélioration du programme. La collecte des données était centrée sur les activités entreprises dans le cadre du programme durant la période des années financières (AF) 2011-2012 à 2015-2016.

Même si certaines données utilisées dans cette évaluation comprennent des moyens de transport et des passagers traités dans le cadre des programmes NEXUS (mode maritime) et CANPASS (bateaux privés), ces programmes sont exclus de la portée de cette évaluation, car ils ont fait partie de l'évaluation des programmes des voyageurs dignes de confiance de 2016 (modes aérien, terrestre et maritime). Le traitement des équipages des navires commerciaux² a également été exclu de la portée de cette évaluation. Des précisions sur la portée et les limites de l'évaluation se trouvent à *l'annexe B – Méthode d'évaluation*.

1.2. Description et objectifs du programme

Le traitement des voyageurs (mode maritime) est un sous-programme du programme de détermination de l'admissibilité dans l'Architecture d'alignement des programmes de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Dans le cadre du Programme de détermination de l'admissibilité, l'ASFC élabore, tient à jour et applique les politiques, les règlements, les procédures et les partenariats qui permettent aux ASF de traiter les voyageurs qui arrivent au Canada dans tous les modes (c.-à-d. aérien, terrestre,

¹ Les vérifications et évaluations antérieures connexes comprennent l'Audit du programme de déclaration par téléphone de l'ASFC réalisé en 2013 et l'Étude d'évaluation sur le dédouanement des navires commerciaux de passagers de l'ASFC, réalisée en 2011, qui comprenait le traitement des navires de croisière et des traversiers.

² Les navires commerciaux comme étant tout moyen de transport offert au public pour le transport de passagers et utilisé par un transporteur de voyageurs, un affréteur ou un fournisseur commercial tel qu'un aéronef, un navire de croisière, un traversier, un wagon, un autobus ou un autre moyen de transport. (Documents internes de l'ASFC).

ferroviaire et maritime). Dans le cadre de ce programme, le TVMM est axé sur le traitement des voyageurs qui arrivent dans le mode maritime, et ses résultats escomptés sont les suivants :

- Intercepter les personnes interdites de territoires et les marchandises non admissibles qui arrivent au Canada dans le mode maritime;
- Faciliter la circulation des personnes légitimes et de leurs marchandises qui arrivent au Canada dans le mode maritime.

Les voyageurs dans le mode maritime arrivent au Canada à bord de trois types de moyens de transport, soit les navires de croisière, les traversiers et bateaux d'excursion et les bateaux privés. Le processus distinct que l'ASFC utilise pour le dédouanement des voyageurs qui arrivent dans chacun de ces moyens de transport est décrit ci-dessous.

Traitement des navires de croisière

Dans la plupart des cas, le dédouanement des navires de croisière a lieu dans l'une des dix installations de dédouanement des Opérations des navires de croisière qui sont concentrées sur les côtes Pacifique et Atlantique du Canada ainsi que le long des voies navigables qui séparent l'Ontario des États-Unis. Cependant, il arrive parfois que le dédouanement des navires de croisière se fasse dans d'autres ports selon le principe du recouvrement des coûts.

L'ASFC utilise l'information que les exploitants des navires de croisière lui fournissent au préalable afin d'effectuer le contrôle des passagers et de l'équipage avant l'arrivée du navire au Canada. L'ASFC demande aux exploitants des navires de croisière de lui fournir le manifeste des passagers et de l'équipage par voie électronique ou par télécopieur, au moins 96 heures avant l'arrivée du navire de croisière³. Cette information préalable à l'arrivée permet au Centre national de ciblage (CNC) d'effectuer un contrôle des passagers en procédant à des examens et à des recherches afin d'évaluer le risque associé à chacun des voyageurs et de déterminer leur admissibilité au Canada. Le CNC peut ainsi repérer les personnes qui doivent se présenter à une entrevue avec un ASF à l'arrivée du navire⁴.

Au besoin, les ASF peuvent se rendre à bord des navires de croisière, à l'arrivée de ceux-ci, afin de s'assurer que toute la documentation requise pour le dédouanement a été remplie et présentée. Ils peuvent vérifier les certificats d'inspection et de sécurité requis, surveiller les passerelles pendant que le navire est dans le port, recueillir les cartes de déclaration de l'ASFC (formulaire E311) dûment remplies, s'assurer que les voyageurs et les marchandises satisfont aux exigences d'entrée au Canada et percevoir les droits et taxes exigibles. De plus, les ASF sont tenus d'effectuer diverses inspections pour satisfaire aux exigences d'autres ministères fédéraux et de procéder à des examens secondaires, au besoin.

³ Source : Documents internes de l'ASFC.

⁴ Par exemple, le CNC peut repérer les ressortissants étrangers qui pourraient être visés par des exigences en matière d'immigration (p. ex. personnes ayant besoin d'un visa de résident temporaire [VRT], ou personnes jugées d'intérêt en raison du renseignement, d'un avis de surveillance ou d'infractions antérieures).

Traitement des traversiers et bateaux d'excursion

Les responsables des traversiers et bateaux d'excursion qui servent au transport de véhicules, de passagers et de marchandises doivent se présenter à un bureau désigné de l'ASFC. Les passagers et les marchandises embarqués dans un traversier ou bateau d'excursion ou débarqués de celui-ci sont assujettis aux exigences applicables en matière de déclaration à l'ASFC. Les ASF traitent les passagers individuellement, ou un véhicule à la fois, dans une ligne d'inspection primaire, de façon très semblable au traitement des voyageurs du mode routier qui arrivent au Canada.

Traitement des plaisanciers privés

Tous les voyageurs qui arrivent à bord de bateaux privés sur des voies navigables canadiennes doivent faire une auto-déclaration à l'ASFC. Le propriétaire ou l'exploitant du bateau doit se rendre à l'un des 428 postes de déclaration par téléphone/maritime (PDT/M)⁵ et communiquer avec le Centre de déclaration par téléphone (CDT)⁶ afin de déclarer son entrée au Canada. La déclaration au CDT est offerte seulement pour les plaisanciers privés qui ne transportent pas plus de 29 personnes⁷. Les voyageurs arrivant à bord de bateaux privés peuvent aussi faire leur déclaration en personne à l'un des dix postes de déclaration directe dans le mode maritime, qui sont des points d'entrée maritimes dotés en personnel de l'ASFC.

Sous réserve de certaines conditions, les plaisanciers privés peuvent aussi faire une déclaration au CDT directement depuis le bateau. Par exemple, les voyageurs qui arrivent des États-Unis à bord d'un bateau privé peuvent faire une déclaration directement du bateau à leur entrée au Canada s'ils n'ont pas l'intention d'accoster au Canada ou d'y laisser des personnes ou des marchandises. Les plaisanciers privés canadiens peuvent également faire une déclaration directement depuis le bateau à leur retour dans les eaux canadiennes s'ils n'ont pas accosté aux États-Unis et n'ont embarqué ni des personnes ni des marchandises alors qu'ils se trouvaient dans des eaux étrangères.

Quelle que soit la méthode utilisée pour faire une déclaration, le propriétaire ou l'exploitant du bateau a l'obligation de fournir le nom, la date de naissance, la citoyenneté et le lieu de résidence de chacun des membres de l'équipage et des passagers, et de déclarer toutes les marchandises importées au Canada. L'agent du CDT consigne l'information dans le Système du Centre de déclaration par téléphone (SCDT) et il décide ensuite s'il autorise les bateaux et tous les voyageurs à entrer au pays, ou s'il les renvoie en vue d'un examen secondaire.

⁵ Source : ASFC, Direction générale des opérations, Division des opérations de traitement des voyageurs. À jour en date de décembre 2016. Inclut les postes de déclaration NEXUS maritime.

⁶ Le CDT est un centre d'appel national de l'ASFC situé à Hamilton, en Ontario, qui traite les appels des voyageurs arrivant au Canada à bord d'un aéronef privé, d'un aéronef d'entreprise ou d'un bateau privé. La déclaration par téléphone est une solution de rechange qui permet aux voyageurs de respecter les exigences de la loi en signalant leur entrée au Canada et en déclarant leurs marchandises.

⁷ Les bateaux privés transportant 30 personnes ou plus qui entrent dans les eaux canadiennes doivent prendre des dispositions pour que le traitement soit fait localement en informant l'ASFC par écrit au moins 72 heures avant leur arrivée, et le traitement doit se faire en personne. (Source : <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/travel-voyage/pb-pp-fra.html> [consulté le 23 février 2017].)

Les plaisanciers inscrits aux programmes des voyageurs dignes de confiance (p. ex. NEXUS) ont accès à 22 autres postes de déclaration désignés et ils bénéficient de privilèges de préavis qui ne sont pas offerts aux autres plaisanciers privés.

Une fois qu'un plaisancier privé a été renvoyé en vue d'un examen secondaire, une équipe de vérification maritime du point d'entrée concerné peut être chargée de se rendre au PDT/M où le bateau privé est accosté afin de procéder à l'examen des passagers ou du bateau, selon le besoin⁸.

1.3. Ressources du programme

Selon les meilleures estimations, les dépenses liées au TVMM, y compris les coûts de fonctionnement et du programme, se chiffrent approximativement à 15 millions de dollars par année, soit environ 0,83 % du total des dépenses de l'Agence⁹. Il n'est pas possible de confirmer cette estimation au moyen de données rendues publiques, car le Rapport ministériel sur le rendement de l'ASFC ne ventile pas les dépenses des programmes d'admissibilité et de détermination de l'admissibilité jusqu'au niveau des sous-programmes, et il ne distingue pas les dépenses liées au traitement des voyageurs de celles qui se rapportent au traitement des expéditions commerciales.

En 2015-2016, les dépenses annuelles liées aux activités de traitement de première ligne des voyageurs du mode maritime (coûts de fonctionnement liés aux examens primaires et secondaires) se sont chiffrées à environ 6,6 millions de dollars, ce qui comprend le salaire d'environ 81 équivalents temps plein (personnel de première ligne) qui contribuent à la prestation de ces activités du programme. Il s'agit de postes aux fonctions multiples dont les titulaires sont souvent chargés d'accomplir des tâches liées aux activités de traitement des voyageurs dans d'autres modes.

2. Méthode d'évaluation

La collecte et l'analyse des données pour cette évaluation ont été réalisées au cours de la période de mars 2016 à février 2017. Les questions de l'évaluation portent sur les cinq questions fondamentales liées à la pertinence et au rendement (efficacité, efficience et économie), conformément à la *Directive sur la fonction d'évaluation* du Secrétariat du Conseil du Trésor de 2009. Au moment de l'évaluation, le modèle logique, la stratégie de mesure du rendement et les indicateurs de rendement clés n'avaient pas encore été approuvés ni validés. Les questions et les indicateurs de l'évaluation sont fondés sur des consultations menées auprès d'intervenants clés et sur un examen des principaux documents au cours de l'étape de la planification, notamment un examen des évaluations, audits et examens connexes antérieurs, afin d'assurer la production de données utiles pour la prise de décisions.

⁸ En ce qui a trait aux bateaux privés, les ASF qui traitent des renvois refont l'interrogatoire primaire afin de permettre à tous les passagers de faire leur propre déclaration, et ils procèdent à des examens secondaires des passagers et du navire s'il y a lieu.

⁹ Les dépenses totales liées au TVMM, incluant les coûts de fonctionnement, la prestation du programme et les services internes, se chiffrent à environ 15 millions de dollars. La méthode utilisée pour calculer les dépenses estimatives liées au traitement des voyageurs du mode maritime et les limites de cette estimation sont décrites à l'*annexe B – Méthode d'évaluation*. Le pourcentage des dépenses ministérielles totales est fondé sur des dépenses de 1,8 milliard de dollars de l'ASFC déclarées dans le Rapport ministériel sur le rendement de l'ASFC de 2015-2016.

Afin d'accroître la fiabilité et la validité de l'information et des données recueillies, l'évaluation a été réalisée à partir de plusieurs sources de données et au moyen de méthodes de recherche complémentaires. Les méthodes utilisées comprennent, en particulier, celles qui suivent :

- Analyse documentaire;
- Examen de documents;
- Analyse de données (notamment les données relatives aux opérations, au rendement, aux ressources humaines et aux finances);
- Entretiens avec des responsables de la gestion des programmes, des partenaires et des intervenants clés;
- Recherche sur le terrain;
- Comparaison internationale.

En raison d'importantes limites relatives aux données sur le rendement et sur les finances, il a été impossible d'évaluer entièrement le TVMM. Notamment, il n'a pas été possible d'évaluer l'efficacité et l'efficacité du traitement des passagers des traversiers, faute d'avoir pu trouver une source fiable de données sur le rendement dans ce domaine. Une description détaillée des méthodes de recherche utilisées, des limites et des difficultés se trouve à l'*annexe B : Méthode d'évaluation*.

3. Constatations et recommandations

3.1. Pertinence – Harmonisation avec les rôles et les responsabilités

Principale constatation : Les activités du programme de traitement des voyageurs dans le mode maritime cadrent avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral relativement à l'exécution de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR).

La *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada* (2005) définit le cadre législatif régissant l'établissement de l'ASFC en tant qu'organisme distinct¹⁰. L'article 5 de cette loi énonce clairement la responsabilité de l'ASFC en ce qui a trait à la prestation de services frontaliers intégrés qui appuient les priorités de sécurité nationale et qui facilitent le libre mouvement des personnes et des biens admissibles, notamment les végétaux et les animaux. La *Loi sur les douanes* et la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) constituent deux autres éléments clés des dispositions législatives régissant les rôles et les responsabilités de l'Agence à l'égard du traitement des voyageurs. En vertu de la *Loi sur les douanes*, l'ASFC est habilitée à percevoir des droits et des taxes et à contrôler l'entrée des personnes et des marchandises au Canada et leur sortie de celui-ci. Par ailleurs, la LIPR habilite les agents de l'ASFC à monter à bord et à faire l'inspection de tout moyen de transport amenant des

¹⁰ L'ASFC a été créée le 12 décembre 2003 par décret en conseil, et elle a été officialisée par la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, qui a reçu la sanction royale le 3 novembre 2005.

personnes au Canada, ainsi qu'à effectuer l'examen de tout passager et de ses documents. La *Loi sur les douanes* et la LIPR stipulent toutes deux que les voyageurs ont l'obligation de se présenter à un ASF et de répondre véridiquement à toute question de ce dernier en entrant au pays, et de fournir tous les renseignements et les documents requis. En effectuant le TVMM, l'ASFC s'acquitte de ses responsabilités, conformément à ces lois, à l'égard du traitement des voyageurs et des marchandises qui arrivent au Canada à bord de bateaux privés, de navires de croisière ou de traversiers.

3.2. Pertinence – Harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada

Principale constatation : Les objectifs du traitement des voyageurs dans le mode maritime cadrent avec les priorités du gouvernement fédéral visant à renforcer la sécurité, la sûreté et la gestion frontalières, et ils contribuent directement à l'atteinte des résultats stratégiques visés par l'ASFC.

La sécurité et la sûreté demeurent d'importantes priorités pour le gouvernement du Canada. L'ASFC exerce un rôle clé au sein du gouvernement fédéral à l'égard de ces priorités, puisqu'elle forme la première ligne de défense contre les personnes et les marchandises qui pourraient constituer une menace pour la sécurité nationale et pour la sécurité générale des Canadiens. Le TVMM exerce un rôle important en veillant à ce que la frontière maritime demeure ouverte pour les voyageurs légitimes tout en repérant les personnes et les marchandises qui présentent un risque élevé et en les interceptant avant qu'ils ne deviennent un problème de sécurité ou de sûreté pour le Canada.

Le renforcement de la sécurité, de la sûreté et de la gestion frontalières, et l'accélération du passage frontalier des voyageurs légitimes ont été annoncés comme étant des priorités de dépenses du gouvernement du Canada dans le budget de 2012, 2013 et 2016, ce qui met en évidence la priorisation de programmes comme le TVMM, en particulier, afin de répondre aux attentes du gouvernement du Canada.

Par ailleurs, les activités de TVMM appuient les priorités du gouvernement du Canada en matière de sûreté maritime. La priorisation de celle-ci à l'échelon fédéral est évidente dans la législation ainsi que dans des initiatives actuelles, telles que la *Loi sur la sûreté du transport maritime*, l'initiative horizontale *Sûreté maritime* et les centres des opérations de la sécurité maritime établis en vue de surmonter les défis de sécurité maritime et nationale à la suite des attaques du 11 septembre 2001 contre les États-Unis. L'ASFC contribue activement et de façon importante à de telles initiatives. L'examen des voyageurs dans le mode maritime, la collecte et l'analyse d'information sur la circulation des navires, ainsi que la coordination avec d'autres ministères dans le cadre d'activités de TVMM contribuent aux priorités de sûreté maritime du gouvernement du Canada.

Enfin, les objectifs du TVMM cadrent directement avec les priorités stratégiques de l'ASFC qui consistent à sécuriser la frontière de même qu'à rationaliser et à simplifier les formalités à la frontière, comme il est indiqué dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 2015-2016.

3.3. Pertinence – Besoin continu

Principale constatation : Compte tenu de l'augmentation du volume de voyageurs arrivant dans le mode maritime et de la présence d'un nombre croissant de voyageurs en Arctique, il existe un besoin continu de traiter les voyageurs dans le mode maritime.

Le volume global de voyageurs qui arrivent dans le mode maritime démontre la nécessité d'un programme conçu expressément pour le contexte des opérations maritimes. Par exemple, au cours des AF 2014-2015 et 2015-2016, le nombre moyen de voyageurs qui sont entrés au Canada à bord de navires de croisière, de traversiers, de bateaux d'excursion ou de bateaux privés atteignait plus de 2,4 millions¹¹. Durant la saison des croisières de 2015-2016, le traitement de 582 navires de croisière transportant plus d'un million de voyageurs a été effectué dans des centres des opérations des navires de croisière canadiens. La même année, plus de 174 000 voyageurs ont traversé la frontière canadienne sur l'eau, à bord d'un bateau privé. Même si les données relatives aux traversiers sont limitées, selon les estimations, ceux-ci ont assuré le transport de plus d'un million de voyageurs additionnels durant la même période. Malgré le fait que le volume global de voyageurs à bord de moyens de transport maritimes représentait seulement 2,9 % du nombre total de personnes entrées au Canada en 2015-2016 (tous modes confondus), les tendances indiquent que les volumes augmentent. Le *tableau 1* résume le volume de voyageurs arrivés à bord de bateaux privés, de navires de croisière ou de traversiers au cours des deux plus récentes années financières, et il permet de voir que le volume a augmenté durant cette période.

Même si les passagers des navires de croisière et des traversiers représentent la majorité des voyageurs dans le mode maritime, la majorité des moyens de transport maritime sont des bateaux privés. En effet, environ 78 % des moyens de transport maritimes déclarés à l'ASFC au cours de l'AF 2015-2016 étaient des bateaux privés¹². Par conséquent, le volume de voyageurs et le volume de moyens de transport démontrent la nécessité d'un programme qui permette de traiter les voyageurs arrivant dans le mode maritime.

¹¹ Les données sont basées sur les volumes de voyageurs maritimes obtenus à partir de diverses sources de données de l'ASFC.

¹² En 2015-2016, le nombre total de moyens de transport maritimes traités par l'ASFC a atteint 143 758 et, de ce nombre, 112 618 étaient des bateaux privés. (Source : Données des systèmes de l'ASFC.)

Tableau 1 : Volume de voyageurs et de moyens de transport (incluant NEXUS). Ce tableau fait état d'une augmentation du volume de voyageurs et de passages dans le mode maritime au cours des deux dernières années.

	Volume de voyageurs		Volume de moyens de transport	
	2014-2015	2015-2016	2014-2015	2015-2016
Bateaux privés	153 453	174 318	68 462	76 191
Navires de croisière	1 042 194	1 069 754	568	582
Traversiers et bateaux d'excursion ¹³	1 073 709	1 407 913	28 286	30 001
Total dans le mode maritime	2 269 356	2 651 985	97 316	106 774

Source : Données des systèmes de l'ASFC en date du mois d'août 2016.

En ce qui a trait aux besoins futurs, l'Arctique est récemment devenu une destination de croisière en raison du réchauffement climatique et de la fonte des glaces¹⁴. Les croisières en Arctique ont une incidence directe sur l'ASFC et elles laissent présager un besoin futur de TVMM, puisque la circulation accrue dans le Nord canadien nécessitera le traitement d'un volume considérable de passagers et de membres d'équipages de navires de croisière. Par exemple, le navire *Crystal Serenity*, qui a réussi à traverser l'Arctique pour la première fois en 2016, avait à son bord environ 1 000 passagers et 600 membres d'équipage, dont l'ASFC a dû assurer le traitement¹⁵. Il s'agit du plus grand navire de croisière à avoir emprunté les voies navigables reliant les océans Atlantique et Pacifique le long de la côte arctique, dans la partie continentale nord du Canada (appelée le passage du Nord-Ouest). Une équipe de l'ASFC ainsi que deux agents de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ont parcouru une longue distance afin de dédouaner le navire. Les exploitants du navire ont pris des dispositions de dédouanement hors site par l'ASFC à leur entrée dans les eaux canadiennes, étant donné que Tuktoyaktuk se trouve à une distance de 600 km et qu'il s'agit uniquement d'un point de service désigné pour les navires commerciaux¹⁶. Un examen des documents a permis de prévoir que la tendance se maintiendra en ce qui a trait aux voyages sur cette voie navigable, ce qui démontre un besoin croissant de traitement des voyageurs dans le mode maritime dans cette région. Une augmentation du volume de voyageurs dans une nouvelle région géographique pourrait éventuellement présenter un défi particulier pour la prestation des services de l'Agence.

¹³ Les données sur les volumes et les passages de traversiers et de bateaux d'excursion sont fondées sur les meilleures estimations. L'analyse des données laisse supposer qu'il existe des écarts dans le nombre de traversiers et de bateaux d'excursion déclarés dans les systèmes, et il n'y avait aucune autre source de données sur les traversiers et les bateaux d'excursion. Par conséquent, les chiffres sont fournis à titre approximatif. Les limites des données seront examinées plus loin dans le rapport.

¹⁴ Comme l'indique l'ébauche de l'ENRF de 2016-2018, la circulation maritime touristique et commerciale s'accroît annuellement dans le passage du Nord-Ouest.

¹⁵ Source : www.cbc.ca/news/canada/north/crystal-serenity-cruise-ulukhaktok-1.3736984 [consulté : août 2016].

¹⁶ Source : http://atlas/pr-rp/news/story/feature_crystalserenity_2016_09_eng.asp [consulté : 15 février 2017].

3.4. Rendement : Évaluation de l'efficacité du programme

3.4.1. Traitement des traversiers et bateaux d'excursion

Principale constatation : Il a été impossible de déterminer l'efficacité et l'efficacité du traitement des voyageurs qui arrivent en traversier ou en bateau d'excursion, en raison de la quantité limitée de données historiques fiables sur le rendement pouvant être obtenues.

Par le passé, [*]¹⁷ a été, pour le personnel de tous les échelons de l'ASFC, l'une des principales sources de données sur les voyageurs (p. ex. volume, volume des passages, nombre de renvois, nombre d'exams, nombre de mesures d'exécution). Toutefois, les données sur les voyageurs et sur les passages dans le mode maritime tirées du [*] pour l'évaluation dénotent d'importantes fluctuations dans les données d'une année à l'autre ainsi qu'un volume de voyageurs ou de passages dont l'exactitude est sujette à caution, dans certaines régions. Des précisions et des exemples précis sont fournis à l'*annexe B – Méthode d'évaluation*. Les préoccupations quant à la fiabilité des données étaient telles qu'il a été jugé préférable de ne pas utiliser les données historiques du [*] pour évaluer l'efficacité du TVMM. Il n'existe aucune autre source de données sur le rendement en matière de traitement des traversiers et bateaux d'excursion. Par conséquent, l'efficacité et l'efficacité de ce type de traitement des voyageurs n'ont pas pu être déterminées.

RECOMMANDATION 1

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait établir une méthode d'une exactitude et d'une fiabilité accrues pour la collecte de données sur le TVMM, notamment une méthode particulière pour recueillir des données relatives aux traversiers et aux bateaux d'excursion.

3.4.2. Traitement des passagers des navires de croisière

Les formalités douanières des passagers des navires de croisière présentent des défis particuliers pour l'ASFC. Par exemple, les navires de croisière peuvent être difficiles à examiner compte tenu du grand nombre de passagers pouvant se trouver à bord (plus de 1 000 passagers en plus de l'équipage) qu'il faut traiter en peu de temps. [*]

Faciliter la circulation des passagers de navires de croisière

Principale constatation : Le contrôle effectué par le CNC et le processus lié au premier port d'arrivée (PPA) appuient le dédouanement accéléré des passagers des navires de croisière.

Le CNC contrôle les passagers et les membres de l'équipage en se fondant sur l'information préalable à l'arrivée que fournissent les exploitants des navires de croisière. Chaque année, le CNC contrôle plus d'un million de passagers de navires de croisière. Une telle façon de procéder est pratique puisqu'elle permet d'évaluer le risque associé à un grand nombre de voyageurs et de marchandises tout en évitant

¹⁷ [*]

les longs délais pouvant être associés au traitement individuel des passagers à l'arrivée du navire. Les passagers peuvent ainsi débarquer du navire plus rapidement afin de profiter de leur voyage. Au cours des deux dernières années, l'ASFC a procédé de cette façon pour traiter chaque année un nombre moyen de 575 navires de croisière transportant plus de 1 800 passagers chacun.

La mise en œuvre du processus du PPA en 2013-2014 a également facilité l'entrée des voyageurs légitimes arrivant en navire de croisière. Depuis 2013, il est pratique courante pour l'ASFC de dédouaner entièrement les navires de croisière au premier point d'entrée. Il s'agit d'un changement par rapport aux procédures précédentes, selon lesquelles les navires de croisière devaient faire l'objet d'un dédouanement chaque fois qu'ils s'arrêtaient dans un port canadien après avoir navigué dans des eaux internationales. La nouvelle initiative a permis d'éliminer des redondances et des inconvénients pour les voyageurs puisque l'ASFC n'exige aucun autre traitement des passagers et de leurs marchandises pour le reste du voyage.¹⁸

Repérer et intercepter les passagers de navires de croisière interdits de territoire et leurs marchandises

Principale constatation : Le contrôle des passagers par le CNC constitue une façon efficace de repérer les personnes interdites de territoire et les marchandises non admissibles qui arrivent en navire de croisière. Le processus comporte certaines contraintes, mais en général, celles-ci n'ont pas d'incidence sur l'efficacité.

Lors du traitement de voyageurs arrivant en navire de croisière, les interactions en personne entre les passagers du navire et les ASF sont limitées. Toutefois, le CNC effectue un contrôle des voyageurs à l'endroit de 100 % des passagers et de l'équipage avant leur arrivée¹⁹. En plus de l'auto-déclaration des passagers, le contrôle effectué par le CNC (selon l'information préalable à l'arrivée fournie par les exploitants des navires de croisière) constitue un outil additionnel pour évaluer les risques. Un tel processus correspond à ceux qui sont utilisés dans d'autres pays tels que les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, où les exploitants de navires de croisière doivent fournir l'information relative à leurs passagers avant d'arriver.

L'ASFC possède les pouvoirs législatifs pour exiger l'information préalable sur les passagers²⁰, mais n'a pas le système sécurisé nécessaire pour recevoir les données des exploitants de navires de croisière. Malgré cela, les exploitants collaborent en général en fournissant l'information préalable à l'arrivée dans un format pouvant être utilisé par le CNC, étant donné qu'ils gagnent à permettre à leurs passagers de

¹⁸ Les personnes et leurs marchandises ne requièrent aucun traitement additionnel de la part de l'ASFC au cours du voyage à condition que le navire n'accoste pas dans un port étranger et qu'aucun échange de personnes ou de marchandises n'ait lieu en mer. Source : Documents internes de l'ASFC. Avant l'initiative du premier bureau d'arrivée (PBA), la loi exigeait un dédouanement des navires de croisière chaque fois qu'ils s'arrêtaient dans un port canadien après avoir navigué dans des eaux internationales.

¹⁹ [*]

²⁰ Le paragraphe 269 (1) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* stipule que « Le transporteur commercial qui amène ou doit amener au Canada des personnes à bord de son véhicule commercial fournit à l'Agence des services frontaliers du Canada [...] les renseignements [...] concernant chaque personne qui doit être amenée ».

débarquer de façon relativement accélérée. La demande de transmission de l'information préalable à l'arrivée par voie électronique au CNC au moins 96 heures d'avance est décrite dans le « Guide pour les croisiéristes et les agents ».

Les examens fructueux de cibles établies par le CNC²¹ démontrent que le contrôle effectué par le CNC est une façon relativement efficace d'intercepter des personnes interdites de territoire et des marchandises non admissibles arrivant en navire de croisière. Au cours des deux dernières années financières, (2014-2015 et 2015-2016), le taux moyen de cibles établies par le CNC qui ont donné lieu à des examens fructueux atteignait [*] ce qui indique que le contrôle des passagers par le CNC est relativement efficace. Ce taux d'examens fructueux étant fondé sur 100 % des passagers de navires de croisière, il s'agit d'une bonne mesure de l'efficacité.

Le manque de cohérence, d'une région à l'autre, quant à l'examen des personnes tenues d'avoir un visa est un facteur qui pourrait avoir une incidence sur l'efficacité du traitement des passagers de navires de croisière. Le traitement des passagers des navires de croisière ayant besoin d'un visa n'était pas uniforme dans l'ensemble du pays. [*]²². Les procédures normales d'exploitation nationales relatives au contrôle des passagers tenus d'avoir un visa ne sont pas normatives et donnent aux régions la possibilité d'adopter un processus répondant à leurs besoins. Cela peut causer des incohérences entre les régions, car les exigences prêtent à l'interprétation²³.

3.4.3. Traitement des plaisanciers privés

Le traitement des voyageurs dans le mode maritime présente des difficultés particulières sur le plan de la sécurisation de la frontière du Canada en raison de la longueur du littoral, qui s'étend sur environ 240 000 kilomètres. Les difficultés sont d'autant plus marquées en ce qui concerne le traitement des plaisanciers privés, car ce vaste littoral compte de nombreux points d'entrée possibles, [*] De plus, il existe plus de 400 PDT/M (points d'entrée officiels du mode maritime)²⁴ [*]²⁵.

Il faut également tenir compte du fait que l'ASFC et la GRC partagent la responsabilité de protéger la frontière canadienne. La GRC a la principale responsabilité de mettre en application la Loi sur les douanes le long de la frontière non surveillée entre les points d'entrée de l'ASFC et de repérer et d'intercepter les personnes qui contreviennent à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* entre les points d'entrée de l'ASFC²⁶.[*]²⁷.

²¹ Les examens fructueux de cibles établies par le CNC font référence aux cibles identifiées qui ont fait l'objet d'une mesure d'exécution de la loi. Dans le cas présent, la majorité des examens fructueux visaient des cas d'interdiction de territoire.

²² [*]

²³ Source : Documents internes de l'ASFC.

²⁴ Aux fins du présent rapport d'évaluation, les PDT/M seront considérés comme des points d'entrée officiels, conformément à la définition fournie dans les documents internes de l'ASFC et indiquant qu'un point d'entrée est « tout endroit autorisé par l'Agence comme un lieu de déclaration/dédouanement et de mainlevée à des fins douanières, y compris le processus d'entreposage et/ou de traitement des documents ». (p. 53)

²⁵ [*]

²⁶ Source : Documents internes de Gouvernement du Canada.

²⁷ [*]

Circulation facilitée des plaisanciers privés

Principale constatation : Le TVMM facilite la circulation des plaisanciers privés légitimes, car il leur offre un moyen relativement facile et pratique d'entrer au Canada avec leurs marchandises. Des modifications à la loi actuelle ont été proposées en vue de remédier à des préoccupations concernant les exigences de déclaration des plaisanciers privés.

Pour les plaisanciers privés, le processus d'auto-déclaration est pratique, puisqu'un simple appel au CDT leur permet de respecter leur obligation, aux termes de la loi, de signaler leur entrée au Canada et de déclarer leurs marchandises. Il est possible d'appeler au CDT à partir de l'un des 428 postes de déclaration par téléphone (PDT) situés dans l'ensemble du pays²⁸. L'ASFC a facilité d'autant plus le processus en permettant aux voyageurs qui n'accostent pas d'utiliser leur propre appareil mobile pour appeler au CDT alors qu'ils sont sur l'eau²⁹. Depuis 2016, les plaisanciers privés ont également la possibilité d'inscrire d'avance leurs renseignements personnels et l'information relative à leurs documents de voyage auprès du CDT, ce qui facilite la circulation des voyageurs légitimes et pourrait réduire les délais de traitement. Enfin, les programmes pour voyageurs dignes de confiance (tels que NEXUS) ont également permis de faciliter et d'accélérer l'entrée des voyageurs légitimes au Canada. Au cours de la période de 2010-2011 à 2014-2015, de 17 % à 19 % des voyageurs dans le mode maritime ont tiré parti d'un programme pour voyageurs dignes de confiance, ce qui leur a permis de fournir un avis de voyage préalable et de bénéficier d'un traitement prioritaire de leur déclaration au CDT à partir de PDT additionnels qui ne sont pas offerts aux voyageurs sans permis³⁰.

L'une des limites de cette évaluation est l'absence d'une rétroaction complète sur la satisfaction de la clientèle à l'égard du processus de déclaration des plaisanciers privés, car l'ASFC n'a pas effectué de sondage auprès des voyageurs dans le mode maritime depuis au moins cinq ans.

Certains plaisanciers privés pourraient être insatisfaits de l'obligation de se présenter à un agent des douanes³¹. En vertu de la *Loi sur les douanes*, chaque personne arrivant au Canada a l'obligation de se présenter à un agent de l'ASFC sans délai³². La seule exception concerne les voyageurs « en transit » vers des destinations à l'extérieur du Canada. Ainsi, les voyageurs qui n'ont pas l'intention d'accoster au Canada ou qui n'ont établi de contact avec aucun autre bateau sont tenus de se présenter à un agent des douanes. Une telle obligation ne cadre pas avec les exigences de présentation des États-Unis en ce

²⁸ Source : ASFC, Direction générale des opérations, Division des opérations des voyageurs. À jour en date de décembre 2016. Inclut les postes de déclaration NEXUS Maritime.

²⁹ Le site Web externe de l'ASFC (mis à jour en mai 2016) offre aux plaisanciers privés l'option d'utiliser leurs appareils mobiles pour faire leur déclaration au CDT. Le site Web indique que le processus est en place depuis juillet 2011.

³⁰ Source: ASFC, Évaluation des programmes des voyageurs dignes de confiance de 2016 (modes aérien, routier et maritime), p. 33.

³¹ Source : Projet de loi S-227.

<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&DocId=8384133&Language=F> [consulté le 23 février 2017]

³² Source : *Loi sur les douanes*, paragraphe 11(1).

qui concerne les plaisanciers privés, et elle pourrait créer de la confusion chez les voyageurs légitimes et leur causer des inconvénients³³.

Des modifications à la loi actuelle ont été proposées au moyen d'un projet de loi d'initiative parlementaire en vue de mettre à jour l'obligation de présentation. Le *projet de loi S-233 – Loi sur la modernisation de l'obligation de présentation et de déclaration relative à des moyens de transport*³⁴ déposé en décembre 2016 et récemment adopté au Sénat, propose que certaines personnes soient soustraites à l'obligation de se présenter à un agent des douanes dans des circonstances particulières. De telles modifications législatives pourraient faciliter le processus pour les plaisanciers privés légitimes, car elles simplifieraient l'obligation et permettraient d'éviter de se présenter inutilement à un agent des douanes. De plus, elle s'harmoniserait davantage avec l'obligation de présentation visant les plaisanciers privés aux États-Unis, ce qui réduirait le risque de confusion. Ce changement législatif pourrait avoir l'incidence la plus marquée sur les plaisanciers privés qui traversent fréquemment la frontière canado-américaine dans des zones où les frontières se trouvent à proximité, comme les Grands Lacs et les Mille-Îles.

Repérer et intercepter les plaisanciers privés interdits de territoire et leurs marchandises

Principale constatation : Le modèle d'auto-déclaration pour le traitement des plaisanciers privés et les limites du système actuel quant au respect des exigences de déclaration ont engendré des difficultés dans l'interception efficace des personnes interdites de territoire et des marchandises non admissibles qui arrivent au Canada. [*]

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'ASFC utilise un modèle d'auto-déclaration pour le traitement des plaisanciers privés. Une analyse documentaire donne à penser que l'emploi d'un mécanisme de dissuasion pour assurer l'observation est nécessaire à l'efficacité du processus d'auto-déclaration³⁵. Puisque c'est la GRC qui est chargée de l'application de la *Loi sur les douanes* le long de la partie non surveillée de la frontière qui s'étend entre les points d'entrée de l'ASFC, [*]

Un examen de la documentation indique une forte probabilité que les plaisanciers privés ne s'acquittent pas tous de leur obligation de déclaration. [*]³⁶, les voyageurs dans le mode maritime qui font une déclaration au CDT sont probablement ceux qui respectent le plus leurs obligations [*]

³³ Les États-Unis obligent les plaisanciers privés à se présenter au Customs and Border Protection seulement s'ils se sont rendus dans un port ou autre endroit étranger (ont accosté) ou s'ils ont établi un contact avec un bateau circulant aux alentours (à l'extérieur des eaux territoriales). (Source : Customs and Border Protection des États-Unis, *Pleasure Boat Reporting Requirements*. <http://www.cbp.gov/travel/pleasure-boats-private-flyers/pleasure-boat-overview> [consulté le 23 février 2016].)

³⁴ Aussi appelé *Loi modifiant la Loi sur les douanes et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (obligation de présentation et de déclaration)* (Source: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&DocId=8686373&Language=F> [consulté le 2 février 2017])

³⁵ Source : Transportation Research Board, *Transit Cooperative Research Program Report 80: A Toolkit for Self Service Barrier-Free Fare Collection*, 2002.

³⁶ [*]

[*] a permis de confirmer un effet dissuasif dans le contexte du traitement des plaisanciers privés. Il a été noté que la présence (c.-à-d. la patrouille) américaine accrue sur les voies navigables avait pour effet d'amener les responsables des bateaux canadiens à faire une déclaration au Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis, mais non à l'ASFC à leur retour au Canada.

RECOMMANDATION 2

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait élaborer un mécanisme de dissuasion afin de renforcer le modèle existant pour le traitement des plaisanciers privés en vue d'améliorer l'observation de la législation frontalière.

Principale constatation : On ignore dans quelle mesure les plaisanciers privés se soustraient à leurs obligations de déclaration au CDT; par conséquent, le volume réel de voyageurs dans cette filière et le degré de risque associé aux plaisanciers privés demeurent inconnus.

Le volume connu de plaisanciers privés n'inclut que ceux qui font une auto-déclaration au CDT. [*] Le volume de plaisanciers privés connus n'équivaudrait qu'à 6 % du volume total de voyageurs dans l'ensemble des modes, [*]³⁷. Ainsi, le volume de plaisanciers privés pourrait être supérieur à celui qui est déclaré. [*]³⁸[*]

Par ailleurs, le volume d'appels au CDT porte à croire qu'il n'est pas représentatif du nombre réel de plaisanciers privés. Par exemple, selon *l'Évaluation horizontale du Centre des opérations de sûreté maritime du réseau Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent* de 2015, le nombre de bateaux de plaisance dans la région des Grands Lacs à elle seule a atteint 5,4 millions en 2014-2015. Pourtant, la même année, le CDT n'a déclaré que 68 462 bateaux privés qui arrivaient dans les Grands Lacs³⁹. Même s'il est difficile de déterminer combien de ces 5,4 millions de bateaux de plaisance ont réellement traversé la frontière pour se rendre au Canada, on s'attendrait à ce qu'un volume aussi élevé de circulation de bateaux privés entraînerait un volume d'appels supérieur.

Comparativement aux autres modes, le volume de voyageurs du mode maritime représente un faible pourcentage du volume total des voyageurs (approximativement 3 %) et, par conséquent, [*] compte tenu de toutes les priorités que l'ASFC doit gérer à l'aide de ses ressources limitées. Le volume important de voyageurs dans les modes aériens et terrestres [*]⁴⁰ [*] L'examen des risques dans le mode maritime devrait tenir compte des vulnérabilités propres à ce mode et du volume inconnu de voyageurs arrivant par bateau privé.

RECOMMANDATION 3

³⁷ [*]

³⁸ [*]

³⁹ Inclut le volume des régions suivantes : Sud de l'Ontario, Nord de l'Ontario, région du Grand Toronto et Québec.

⁴⁰ [*]

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait mobiliser ses partenaires fédéraux dans le domaine de la sécurité publique afin de réaliser une évaluation des risques associés aux bateaux privés, y compris une évaluation de la situation en matière de non-déclaration.

Principale constatation : Comparativement à d'autres modes, [*] pour intercepter les personnes interdites de territoire et les marchandises non admissibles, en particulier lorsqu'elles arrivent en bateau privé.

Les mesures de contrôle telles que l'utilisation de l'information préalable sur les voyageurs (soit l'information préalable à l'arrivée), les interactions en personne avec un ASF, et des examens secondaires sont importantes afin de permettre de détecter les personnes interdites de territoire et les marchandises non admissibles tout en facilitant la circulation des voyageurs en règle. Les mesures de contrôle varient selon le mode. [*] Même si l'ASFC a le pouvoir législatif de la rendre obligatoire pour les exploitants de navire de croisière, aucun système sécuritaire n'a encore été mis en place pour la recevoir. De plus, alors que la majorité des voyageurs arrivant au Canada par voie aérienne ou routière font leur déclaration en personne à un ASF, la plupart des plaisanciers privés font leur déclaration par téléphone, ce qui limite la capacité des ASF d'observer physiquement les voyageurs et d'interagir avec eux. Enfin, même si la décision de refuser des renvois dans les modes routier ou aérien est normalement exceptionnelle⁴¹, [*] (comme on pourra le constater dans la section suivante). [*]

Tableau 2 : Comparaison des mesures de contrôle offertes pour le traitement des voyageurs dans tous les modes. [*]

Éléments de déclaration	Mode maritime	Mode maritime	Mode maritime	Mode routier	Mode aérien
	Bateau privé	Navire de croisière	Traversier		
Information préalable sur les voyageurs	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]
Traitement primaire en personne avec un ASF	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]
Examens secondaires	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]

[*]

[*]

[*]

[*]

[*]

[*]

Le traitement des plaisanciers privés est unique parce que les voyageurs ne se présentent pas en personne à un ASF, de sorte qu'ils ne sont pas questionnés en face à face, comme c'est le cas dans d'autres modes (notamment les modes aérien et routier). Pour atténuer certains des risques associés à ce processus, le CDT peut renvoyer des plaisanciers en vue d'un examen en personne par une équipe de vérification maritime. De tels renvois peuvent être sélectifs, aléatoires ou obligatoires.

⁴¹ [*]

Même si des renvois sélectifs ont lieu lorsqu'il existe un motif raisonnable de douter de la véracité de la déclaration d'une personne⁴², les renvois aléatoires sont effectués selon un système, parfois un système informatique, qui sélectionne des personnes aux fins d'un examen selon un modèle indéterminé⁴³. Les renvois aléatoires de plaisanciers privés ont été établis en 2013 afin d'améliorer l'approche fondée sur les risques à l'égard de la gestion frontalière⁴⁴. Les renvois obligatoires ont lieu quant à eux dans le cas d'un avis de surveillance ou d'une cible, d'une alerte ou d'une correspondance établie par un système informatique aux fins de l'ASFC ou d'un autre ministère⁴⁵. Tous les renvois (obligatoires, sélectifs ou aléatoires) et les examens constituent des mécanismes de contrôle établis afin d'intercepter des personnes interdites de territoire et des marchandises non admissibles et, de ce fait, ils ont été utilisés comme critères d'efficacité.

Principale constatation : Au cours des cinq dernières années, [*] La capacité de détecter les personnes interdites de territoire et les marchandises non admissibles arrivant en bateaux privés s'en trouve réduite.

Les données des cinq dernières années indiquent que même si des plaisanciers privés ont fait l'objet d'un renvoi (aléatoire, sélectif ou obligatoire) de la part du CDT aux fins d'un examen plus poussé, [*] Comme en témoigne le *tableau 3*, en 2015-2016, [*] des plaisanciers privés (non inscrits au programme des voyageurs dignes de confiance)⁴⁶ qui ont fait une auto-déclaration au CDT ont fait l'objet d'un examen. Selon les données historiques, [*] La tendance illustrée dans le *tableau 3* [*]

Tableau 3 : Plaisanciers privés ayant fait l'objet d'un renvoi et d'un examen parmi tous ceux qui ont été traités (sans permis uniquement). Ce tableau montre que [*] le volume de voyageurs a augmenté sur cinq ans, [*]

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Tendance
Plaisanciers privés traités ⁴⁷	138 862	168 130	164 001	153 473	174 318	Hausse
Plaisanciers privés ayant fait l'objet d'un renvoi	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]
Plaisanciers privés ayant fait l'objet d'un examen	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]

Source : Données des systèmes de l'ASFC, en date d'août 2016.

⁴² Source : Documents internes de l'ASFC

⁴³ Source : Documents internes de l'ASFC.

⁴⁴ Les renvois aléatoires des plaisanciers privés ont été établis en 2013 afin d'améliorer l'approche fondée sur les risques à l'égard de la gestion frontalière. (Source : ASFC, vérification du CDT de 2013).

⁴⁵ Source : Documents internes de l'ASFC.

⁴⁶ Pour cette analyse particulière, l'évaluation a porté sur les plaisanciers privés qui ne sont pas inscrits au programme des voyageurs dignes de confiance (c.-à-d. les plaisanciers privés sans permis) étant donné que les voyageurs dignes de confiance sont automatiquement considérés comme étant à faible risque et que leur traitement se fait différemment.

⁴⁷ Le nombre total de voyageurs traités représente seulement les plaisanciers privés qui ont fait une auto-déclaration au CDT.

Comparativement autres modes, le pourcentage de plaisanciers privés faisant l'objet d'un examen [*] (voir le *tableau 4*). Cette comparaison fait également ressortir [*] de voyageurs faisant l'objet d'un examen dans tous les modes [*]

Tableau 4 : Comparaison des voyageurs ayant fait l'objet d'un examen – plaisanciers privés et voyageurs dans le mode aérien et le mode routier. *Ce tableau montre que le pourcentage de plaisanciers privés ayant fait l'objet d'un examen est historiquement plus faible que dans les autres modes, et que la baisse du taux au fil du temps est plus prononcée chez les plaisanciers privés.*

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Pourcentage de la baisse depuis 2011-2012
Mode aérien	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]
Mode routier	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]
Bateaux privés	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]

Source : Données des systèmes de l'ASFC en date d'août 2016.

[*] Par exemple, le *tableau 5* montre que sur un nombre moyen de [*] renvois effectués par le CDT au cours de la période quinquennale visée par l'évaluation, [*]⁴⁸ [*]

Tableau 5 : Taux de renvois, d'examen et d'examen fructueux parmi le nombre total de plaisanciers privés ayant fait l'objet d'un renvoi (sans permis uniquement). [*]

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Moyenne
N ^{bre} total de renvois effectués	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]
Renvois refusés	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]
Renvois ayant donné lieu à un examen ⁴⁹	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]
Examens fructueux ⁵⁰	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]	[*]

Source : Données des systèmes de l'ASFC, en date d'août 2016.

[*]

[*]

Dans d'autres modes, des directives précises sont fournies concernant le non-examen discrétionnaire dans le cas de certains renvois. [*] Il n'existe donc aucune directive claire pour déterminer dans quelles circonstances le refus d'un renvoi (aléatoire ou autre) dans le mode maritime [*]

⁴⁸ [*]

⁴⁹ [*]

⁵⁰ [*]

RECOMMANDATION 4

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait, après avoir consulté le vice-président de la Direction générale des opérations, élaborer des directives fondées sur les risques afin d'améliorer le taux d'examen des bateaux privés.

Principale constatation : Des pressions concurrentielles liées à la charge de travail et des ressources limitées [*]

Étant donné que l'ASFC n'est pas présente en permanence sur les eaux ou aux PDT/M, des équipes de vérification maritime des bureaux d'entrée responsables se rendent aux PDT/M afin d'effectuer l'examen. Selon les personnes interviewées et les documents examinés, [*]⁵¹[*]

[*] une analyse menée dans le cadre de l'évaluation suggère que [*] Aux fins de l'évaluation, un échantillonnage a eu lieu dans quatre points d'entrée particuliers, dont deux affichaient un faible pourcentage de renvois refusés ([*]) et deux présentaient un pourcentage élevé de renvois refusés ([*]) [*] La comparaison est résumée dans le *tableau 6*. [*]

Tableau 6 : Comparaison du pourcentage de renvois refusés [*] de quatre points d'entrée (2015-2016).
[*]

Point d'entrée	Pourcentage de renvois refusés	Distance moyenne (entre PDT/M et le PE)
[*]	[*]	[*]
[*]	[*]	[*]
[*]	[*]	[*]
[*]	[*]	[*]

Source : Données des systèmes de l'ASFC, en date d'août 2016.

3.5. Rendement : Évaluation de l'utilisation des ressources

L'évaluation de l'utilisation des ressources présentée dans la présente section porte sur l'efficacité opérationnelle, et elle est fondée sur les données pouvant être obtenues concernant uniquement les deux dernières années financières (2014-2015 et 2015-2016).

3.5.1 Dépenses du programme et suivi

Principale constatation : Il est difficile de déterminer avec exactitude les dépenses liées au traitement des voyageurs dans le mode maritime et celles-ci n'ont pas fait l'objet d'un suivi uniforme de manière à permettre une évaluation de l'efficacité globale du programme.

⁵¹ [*]

L'évaluation visait à déterminer, dans une optique financière, l'efficacité et la rentabilité du traitement des voyageurs qui arrivent dans le mode maritime; cependant, il a été difficile d'isoler l'information historique exacte sur les dépenses liées au programme. Jusqu'à récemment, les dépenses liées au traitement des expéditions commerciales et du traitement des voyageurs dans le mode maritime étaient combinées, ce qui limite l'analyse financière des coûts du traitement des voyageurs dans le mode maritime.

Des modèles d'établissement des coûts antérieurs indiquent que les dépenses totales liées au programme de traitement des voyageurs dans le mode maritime, ce qui inclut notamment le coût du soutien à la prestation du programme et des services internes, pourraient atteindre jusqu'à 15 millions de dollars par année. Étant donné que les modèles d'établissement des coûts précédents combinaient les dépenses du mode maritime et celles de la filière commerciale, un pourcentage estimatif de 32,8 % (fourni par la Gestion des ressources) a été utilisé pour déterminer les coûts approximatifs liés au traitement des voyageurs dans le mode maritime⁵². L'évaluation n'a pas permis de confirmer cette estimation au moyen de la nouvelle méthode axée sur [*]; toutefois, il s'agit actuellement de la meilleure estimation des dépenses totales du programme et des opérations en ce qui a trait au traitement des voyageurs dans le mode maritime.

Au cours des années visées par la présente évaluation, l'Agence a continué de mettre au point ses façons de procéder dans le but de mieux suivre et harmoniser l'ensemble des dépenses, y compris celles qui se rapportent aux fonctions liées à l'environnement maritime. Depuis quelque temps, l'Agence utilise [*] afin de mieux harmoniser les dépenses et les ressources selon les fonctions exercées. Comparativement à l'ancienne méthode d'établissement des coûts, [*] procure un indicateur plus exact des dépenses du programme de première ligne, et par conséquent, il a été la seule source de données financières utilisée pour l'analyse dans le cadre de l'évaluation.

L'analyse financière se limite aux années ayant suivi l'adoption du [*], et elle porte sur les coûts associés aux dépenses liées à la prestation du programme de première ligne (c.-à-d. les coûts de fonctionnement reliés à la vérification primaire et secondaire). Il a été impossible de ventiler les coûts reliés au soutien à la prestation du programme (p. ex. l'élaboration de politiques) avec exactitude aux fins de la présente évaluation.

Selon le [*], le coût des activités de première ligne associées au traitement des voyageurs dans le mode maritime (dépenses de fonctionnement pour la vérification primaire et secondaire) se situe depuis deux ans à environ 6,6 millions de dollars par année (en moyenne), ce qui équivaut à 0,4 % du total des

⁵² En 2014-2015, parce qu'il était estimé que l'Architecture d'alignement des programmes existante n'était pas adéquatement représentative de la façon dont l'ASFC fonctionne, on a appliqué un ratio de 32,8 % aux données financières afin de mieux isoler les dépenses liées au traitement des voyageurs. Le reste des coûts, soit 67,2 % de ceux-ci, a été considéré comme étant lié au traitement des expéditions commerciales dans le mode maritime. Puisqu'il s'agissait de la meilleure estimation possible, fondée sur de nombreuses hypothèses, la Gestion des ressources a suggéré d'utiliser l'exercice du [*] afin de brosser un tableau plus clair des dépenses réelles liées au traitement des voyageurs dans le mode maritime.

dépenses annuelles de l'ASFC⁵³. Le *tableau 7*, qui résume les dépenses de première ligne pour 2014-2015 et 2015-2016, permet de voir que ces dépenses sont demeurées relativement constantes au cours des deux dernières années financières.

Tableau 7 : Coûts liés à la prestation du programme de première ligne du TVMM. Ce tableau montre qu'au cours des deux années qui ont suivi la mise en œuvre de l'exercice axé sur [*], les dépenses liées au traitement primaire et secondaire des voyageurs maritimes n'ont pas changé énormément.

	2014-2015	2015-2016
Dépenses liées au TVMM ([*])	6 711 847 \$	6 566 343 \$

Source : Analyse de l'ASFC, en date de janvier 2017.

3.5.2. Efficience du traitement des voyageurs dans le mode maritime

En l'absence de données historiques exactes permettant de suivre les dépenses par rapport aux extrants, il a été impossible d'évaluer les améliorations sur le plan de l'efficience opérationnelle et les améliorations au fil du temps. Notons que le fonctionnement du TVMM diffère de celui d'un programme typique. Il s'agit plutôt de la prestation d'une série d'activités au sein de l'environnement maritime. Il arrive très fréquemment que les ressources servant au traitement des voyageurs dans le mode maritime soient utilisées pour le traitement des voyageurs dans d'autres modes, ou y soient affectées en priorité. Même avec le nouveau [*], l'évaluation de l'efficience était limitée, car certaines fonctions du [*] auxquelles des coûts avaient été attribués ont changé de 2014-2015 à 2015-2016. Certaines de ces fonctions ont été améliorées, supprimées ou remplacées. Dans d'autres cas, des activités réalisées dans le mode maritime (comme le traitement des traversiers) ont été consignées en tant que coûts liés au mode routier.

Même si des limites relatives aux données limitent également les possibilités de comparaison à d'autres modes ou entre les divers types de moyens de transport dans le cadre du TVMM, l'information obtenue sur les dépenses a permis de faire des constatations utiles, présentées ci-dessous.

Principale constatation : Une analyse du coût par voyageur révèle que le TVMM est plus coûteux comparativement au traitement des voyageurs dans d'autres modes; toutefois, en raison du volume relativement faible de voyageurs dans le mode maritime, il en découle un coût total peu élevé pour l'Agence.

Selon les chiffres présentés dans le *tableau 8*, les coûts liés au traitement primaire (examen primaire seulement) des voyageurs dans le mode maritime atteignaient 5 809 412 \$ au cours de l'exercice 2015-2016. Si l'on tient compte du volume de voyageurs dans le mode maritime, il en ressort un coût de 2,17 \$ par voyageur dans le mode maritime pour le traitement primaire. Ce coût est relativement plus élevé que les coûts liés au traitement primaire par voyageur dans les modes routier et aérien.

⁵³ Fondé sur des dépenses totales de 1,8 milliard de dollars de l'Agence, selon les chiffres déclarés dans le Rapport ministériel sur le rendement de l'ASFC pour l'année financière 2015-2016.

Tableau 8 : Comparaison des coûts de traitement primaire pour la prestation de services de première ligne entre les modes (2015-2016).⁵⁴ Ce tableau montre que le traitement des voyageurs dans le mode maritime est plus coûteux que le traitement des voyageurs dans les autres modes.

	Mode routier	Mode aérien	Mode maritime	Total
Coûts primaires ⁵⁵	54 229 237 \$	40 246 490 \$	5 809 412 \$	100 285 139 \$
Volume de voyageurs	59 287 632	30 135 275	2 682 011	92 104 918
Coût par voyageur	0,91 \$	1,34 \$	2,17 \$	1,09 \$
% du volume total de voyageurs (tous les modes)	64,37 %	32,72 %	2,91 %	100 %

Source : Données des systèmes et analyse, en date de janvier 2017.

Bien que le coût primaire par voyageur dans le mode maritime soit élevé, le coût total est bas étant donné que le volume de voyageurs dans le mode maritime est relativement faible. Le coût primaire dans le mode maritime de 5 809 412 \$ représente seulement 0,3 % des dépenses totales de l'Agence en 2015-2016.⁵⁶ Le coût moins élevé par voyageur dans les autres modes pourrait être le résultat d'« économies d'échelle », où un volume élevé de voyageurs se traduit automatiquement par des coûts moins élevés par voyageur.

Principale constatation : De façon générale, le coût du traitement des plaisanciers privés est élevé. Les coûts les plus élevés sont ceux attribués à la réalisation de vérifications de plaisanciers privés selon le modèle de prestation de services actuel.

Le coût par voyageur selon le moyen de transport est présenté dans le *tableau 9*. Le coût lié à la prestation des services de première ligne de 6,33 \$ par voyageur pour le traitement de bateaux privés est considérablement plus élevé que le coût du traitement de navires de croisière et de traversiers, qui est de 1,65 \$ et de 2,55 \$ par voyageur respectivement.

⁵⁴ Voir l'annexe B – *Méthode d'évaluation* pour les hypothèses formulées relativement à cette comparaison. Le mode ferroviaire n'a pas été inclus dans la comparaison parce que les coûts au primaire et au secondaire n'ont pas été calculés séparément pour ce mode.

⁵⁵ À l'exception de la vérification des bateaux privés (mode maritime) et des coûts du ciblage par le CNC (mode aérien) ou du contrôle (mode maritime).

⁵⁶ Selon des dépenses de 1 796 293 231 \$ de l'Agence, tel qu'il a été indiqué dans le Rapport ministériel sur le rendement de l'ASFC de 2015-2016.

Tableau 9 : Coûts liés à la prestation des services de première ligne pour le TVMM selon le moyen de transport (2015-2016). Ce tableau montre que le coût par voyageur pour le traitement de bateaux privés est relativement plus élevé que le coût lié au traitement des voyageurs qui arrivent par navire de croisière ou par traversier/bateau d'excursion.

	Navire de croisière	Traversier/bateau d'excursion	Bateau privé		Total
			CDT	Total	
Coûts – [*]	1 763 854 \$	3 509 357 \$	536 201 \$	1 293 130 \$	6 566 341 \$
Volume de voyageurs	1 069 754	1 377 887	204 344		2 651 985
Coût par voyageur	1,65 \$	2,55 \$	2,62 \$	6,33 \$	2,48 \$

Source : Données des systèmes de l'ASFC, en date d'août 2016.

Selon le *tableau 10*, qui montre une ventilation plus détaillée des coûts pour les bateaux privés, près de la moitié de ces coûts sont liés à la dotation des centres de traitement par téléphone qui ont comme première fonction le traitement des bateaux privés, c'est-à-dire la réception des déclarations et la prise de décisions en matière de mainlevée/renvoi. Le reste des dépenses vise la vérification des bateaux privés. Le *tableau 10* montre que le coût associé à la vérification des bateaux privés est exceptionnellement élevé, soit d'environ 260,20 \$ par voyageur.⁵⁷ Le coût du traitement des bateaux privés est fondé uniquement sur les coûts liés au petit pourcentage de renvois (environ 30 %) qui finissent par être examinés; ce qui veut dire que le coût total par voyageur serait plus élevé si un plus grand nombre de renvois de bateaux privés était traité.

Tableau 10 : Coûts liés à la prestation de services de première ligne pour des bateaux privés – traitement primaire (CDT) par rapport à vérification (2015-2016). Le tableau montre que le coût des vérifications (le cas échéant) représente la majorité des coûts liés aux services de première ligne pour traiter les bateaux privés.

	CDT	Vérification	Coût
Coût	536 201 \$	756 929 \$	1 293 130 \$
Volume de voyageurs	204 344	2 909	204 344
Coût par voyageur	2,62 \$	260,20 \$	6,33 \$

Source : Données des systèmes et analyse, en date d'janvier 2017.

La nature du processus de vérification pour le traitement de bateaux privés peut expliquer les coûts considérablement plus élevés par rapport aux autres modes. Par exemple, en ce qui concerne les navires de croisière et les traversiers, les dédouanements sont effectués à des bureaux permanents, à des terminaux ou à des postes frontaliers, et les voyageurs se présentent devant les agents aux points d'entrée plutôt que l'inverse. Par contre, les renvois aux CDT exigent une équipe de vérification

⁵⁷ Étant donné qu'il y a des fonctions du [*] distinctes pour le traitement des voyageurs de traversier/bateaux d'excursion et de navires, on présume que les coûts attribués au traitement de plaisanciers et de passagers sont directement attribuables à la filière des bateaux privés. Cette méthode montre clairement que les coûts liés à la vérification des bateaux privés sont très élevés.

maritime formée d'au moins deux ASF dépêchés de manière réactive, car les PDT/M sont essentiellement des points d'entrée sans personnel. Dans bien des cas, les PDT/M auxquels sont dépêchés les agents se trouvent dans des endroits isolés ou à une grande distance du point d'entrée d'intervention (parfois même jusqu'à 100 km), ce qui augmente les coûts en raison des déplacements requis.

Une étude a révélé que bien qu'il soit coûteux, le modèle de prestation des services utilisé précisément pour traiter les bateaux privés est semblable aux modèles utilisés dans d'autres pays. Par exemple, d'après des comparaisons effectuées avec les États-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, ces pays utilisent tous les déclarations par téléphone dans une certaine mesure pour traiter les voyageurs dans le mode maritime. Un système de recouvrement des coûts est utilisé en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis pour compenser une partie des coûts du traitement des plaisanciers privés. La Nouvelle-Zélande exige un *prélèvement de traitement à la frontière* de 18,21 \$ de tous les voyageurs qui arrivent à bord d'un bateau privé. Les États-Unis offrent le permis I-68 (Canadian Border Boat Landing Permit) au coût de 16 \$ par saison de navigation⁵⁸. Bien qu'il ne soit pas obligatoire, ce permis offre aux voyageurs la possibilité d'être exemptés de l'obligation de se présenter en faisant une déclaration par téléphone. Le recouvrement des coûts ne serait pas sans précédent dans le mode maritime au Canada, car un système de recouvrement des coûts est actuellement utilisé par l'ASFC pour certains dédouanements de navires de croisière.

Avant d'envisager un système de recouvrement des coûts pour le mode maritime, l'Agence devra cerner avec davantage de précision les coûts du mode maritime et en assurer un suivi. L'Agence devra également déterminer si le recouvrement des coûts s'appliquerait à tous les voyageurs dans le mode maritime ou uniquement aux plaisanciers privés.

3.5.3. Efforts visant à améliorer l'efficacité du TVMM

Principale constatation : L'ASFC a apporté des changements à ses processus au cours des cinq dernières années afin de réduire les dépenses ou d'éliminer les redondances lors du traitement des voyageurs qui arrivent par bateau privé ou par navire de croisière; toutefois, il est difficile de dire la mesure dans laquelle des économies ont découlé de ces initiatives.

Depuis 2013-2014, trois initiatives ont été lancées aux fins du TVMM précisément pour améliorer l'efficacité : centralisation des CDT, rationalisation des PDT/M et mise en œuvre du PPA. On considère que ces initiatives constituent une étape dans la bonne direction, car elles ont entraîné des gains en efficacité au chapitre des processus. Toutefois, des données financières n'étaient pas disponibles pour confirmer les économies réelles pour l'Agence. Des renseignements plus précis sont fournis ci-dessous au sujet de chaque initiative, y compris les gains d'efficacité relativement aux processus.

Centralisation des CDT

⁵⁸ <https://www.cbp.gov/travel/pleasure-boats-private-flyers/cbbl> [consulté le 23 février 2017.]

En 2013-2014, on a procédé au regroupement des CDT afin d'accroître la rentabilité et d'éliminer les redondances liées au traitement des bateaux privés. Ce regroupement a éliminé les chevauchements à l'échelle régionale, car chaque région n'est plus responsable de répondre à des appels de plaisanciers privés. Ce changement peut également assurer l'uniformité du traitement des plaisanciers privés à l'échelle nationale.

Rationalisation des postes de déclaration par téléphone

Pour faire suite à la vérification du programme de déclaration par téléphone effectuée par l'ASFC en 2013, l'Agence a réalisé un examen des 599 PDT/M afin de déterminer s'il fallait révoquer la désignation de certains d'entre eux en se fondant sur les trois critères suivants : les volumes de voyageurs, la distance du bureau de l'ASFC le plus près et les exigences en matière d'infrastructure. La désignation d'un PDT/M a été révoquée s'il recevait moins de dix déclarations de voyageurs par année, s'il était à une distance de plus de 100 km du bureau de l'ASFC le plus près et si les installations exigeaient des réparations/mises à niveau. Jusqu'à présent, la désignation de 170 PDT/M a été révoquée, et d'autres postes répondront aux critères de révocation à l'avenir. Toutefois, l'initiative a été mise en suspens en attendant un examen approfondi des répercussions sur les services aux plaisanciers privés. Depuis janvier 2015, d'autres endroits ont été désignés comme nouveaux PDT/M. Il existe actuellement 428 PDT/M (y compris les postes maritimes de NEXUS).

Premier port d'arrivée (PPA)

Comme il a été mentionné précédemment, la mise en œuvre de l'initiative du PPA en 2013-2014 a permis de rationaliser et de simplifier le traitement des passagers de navires de croisière. L'objectif général de l'initiative était de donner suite à l'engagement prévu dans le Plan d'action pour la réduction du déficit de l'ASFC d'économiser 5,6 millions de dollars en mettant hors service 13 des 23 centres des opérations des navires de croisière et en éliminant 40 postes équivalents temps plein⁵⁹. La mise hors service a été effectuée et les cadres supérieurs conviennent que le modèle de premier port d'arrivée est une réussite et a donné lieu à des gains d'efficacité relativement au traitement des navires de croisière pour les régions de l'Atlantique et du Québec, où les centres des opérations des navires de croisière ont été fermés et les ressources qui n'étaient plus nécessaires ont été déployées ailleurs. Bien que la mise hors service de centres des opérations des navires de croisière et l'élimination de postes équivalents temps plein aient entraîné des économies, l'évaluation n'a pas permis de déterminer le montant exact des économies réalisées grâce à la mise en œuvre de l'initiative du PPA.

Principale constatation : L'accroissement des volumes dans le mode maritime et la mise en œuvre du processus au premier port d'arrivée ont mis en lumière les limites des installations et les pressions exercées sur les ressources à Victoria.

⁵⁹ Source : Documents internes de l'ASFC.

Les cadres supérieurs conviennent que le modèle de premier port d'arrivée est efficace et efficient pour les régions de l'Atlantique et du Québec. Toutefois, la mise en œuvre du modèle de premier port d'arrivée pourrait avoir une conséquence imprévue de nuire à la région du Pacifique. Après la mise en œuvre du PPA, [*]

3.5.4 Disponibilité de l'infrastructure, des outils et des systèmes afin de répondre aux besoins du personnel opérationnel

Bien qu'un examen complet de toute l'infrastructure disponible n'ait pas été réalisé dans le cadre de l'évaluation, les données primaires recueillies lors de visites des lieux et d'entrevues révèlent que l'état des installations servant à traiter les passagers de traversiers varie d'une région à l'autre; certains endroits ont un accès complet au système de la LIPI et sont munis de lecteurs de plaques d'immatriculation, tandis que d'autres se servent encore de papier et de planchettes à pince aux fins du traitement. Comme la fourniture et l'entretien d'installations douanières pour le traitement de voyageurs par l'ASFC relève du pouvoir législatif de l'article 6 de la *Loi sur les douanes*, il y a preuve que l'application de l'article 6 n'est pas uniforme à l'échelle du pays.

Annexe A – Réponse de la direction et plan d'action

RÉPONSE GÉNÉRALE DE LA DIRECTION

La Direction générale des programmes appuie l'ensemble des recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation.

La Direction générale des programmes a amélioré la façon dont l'ASFC traite les voyageurs dans le mode maritime; elle a en particulier introduit avec succès un processus au premier port d'arrivée pour le traitement des navires de croisière. La Direction générale des programmes reconnaît également la constatation selon laquelle le processus actuel du Centre de déclaration par téléphone (CDT) facilite la circulation des plaisanciers privés légitimes. L'adoption du projet de loi S. 233, *Loi modifiant la Loi sur les douanes et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (obligation de présentation et de déclaration)*, pourrait rationaliser davantage les pratiques de déclaration, ce qui pourrait nécessiter une mise à jour des plans d'action de la direction.

La collecte de données fiables est un défi constant qui doit être abordé afin de pouvoir évaluer adéquatement l'efficacité et l'efficience du traitement des voyageurs dans le mode maritime. En comblant cette lacune, il faut s'assurer que les renvois du CDT sont exécutés de manière appropriée et que les examens connexes sont menés efficacement et plus fréquemment.

Compte tenu de la nature du système d'auto-déclaration pour les plaisanciers privés et du niveau de risque inconnu qui y est associé, la Direction générale des programmes salue la possibilité d'améliorer le programme des voyageurs dans le mode maritime, comme le souligne la présente évaluation.

RECOMMANDATION 1

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait établir une méthode d'une exactitude et d'une fiabilité accrues pour la collecte de données sur le TVMM, notamment une méthode particulière pour recueillir des données relatives aux traversiers et aux bateaux d'excursion.

Réponse de la direction	
La Direction générale des programmes accepte cette recommandation. La Direction des programmes des voyageurs passera en revue la méthode actuelle de collecte de données et elle travaillera à améliorer le processus, y compris à déterminer la faisabilité d'apporter des changements au système en vue de la saisie électronique de données.	
Plan d'action de la direction	Date d'achèvement

1.1. La Direction générale des programmes passera en revue les méthodes de collecte de données en place et relèvera les lacunes ou les possibilités d'amélioration.	Janvier 2018
1.2. La Direction générale des programmes révisera la politique et les procédures relatives à la collecte de données au besoin.	
1.3. La Direction générale des programmes, en collaboration avec la Direction générale des opérations, diffusera les politiques et les procédures relatives à la collecte de données au moyen de bulletins opérationnels et, au besoin, de séances d'information entre les quarts de travail.	Avril 2018 Juillet 2018
1.4. La Direction générale des programmes, en collaboration avec la Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie, formulera une recommandation à la haute direction sur la faisabilité d'apporter des changements au système en vue de la saisie électronique de données.	Juillet 2018

RECOMMANDATION 2

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait élaborer un mécanisme de dissuasion afin de renforcer le modèle existant pour le traitement des plaisanciers privés en vue d'améliorer l'observation de la législation frontalière.

Réponse de la direction	
D'accord. La Direction générale des programmes élaborera un mécanisme de dissuasion afin d'améliorer l'observation dans le modèle existant pour le traitement des plaisanciers privés.	
Plan d'action de la direction	Date d'achèvement
2.1 La Direction générale des programmes, en collaboration avec la Direction générale des services intégrés, examinera les produits de communication actuels afin de sensibiliser davantage le public et de mieux faire connaître les exigences en matière de déclaration des plaisanciers.	Septembre 2017
2.2 La Direction générale des programmes travaillera avec la Direction générale des opérations afin de relever des possibilités de campagnes éclair pour vérifier l'observation systématique dans les centres de déclaration par téléphone.	Mai 2018
Nota : La Direction générale des programmes mettra à profit le travail accompli en lien avec la recommandation 4 pour améliorer l'observation dans les centres de déclaration par téléphone.	

RECOMMANDATION 3

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait mobiliser ses partenaires fédéraux dans le domaine de la sécurité publique afin de réaliser une évaluation des risques associés aux bateaux privés, y compris une évaluation de la situation en matière de non-déclaration.

Réponse de la direction	
D'accord. La Direction des programmes d'exécution de la loi et du renseignement mobilisera ses partenaires dans le domaine de la sécurité publique afin de réaliser une évaluation des risques associés aux bateaux privés, y compris une évaluation de la situation en matière de non-déclaration.	
Plan d'action de la direction	Date d'achèvement
3.1 Amorcer des discussions avec les partenaires fédéraux dans le domaine de la sécurité publique, p. ex. Sécurité publique, la GRC, la Garde côtière canadienne, etc.	Complété (Avril 2017)
3.2 Élaborer des options en consultation avec la Direction générale des opérations et autres ministères partenaires pour la réalisation d'une évaluation conjointe des risques et de la menace.	Juillet 2017 Août 2017
3.3 Obtenir l'approbation du vice-président des Programmes pour le plan final.	

RECOMMANDATION 4

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait, après avoir consulté le vice-président de la Direction générale des opérations, élaborer des directives fondées sur les risques afin d'améliorer le taux d'examen des bateaux privés.

Réponse de la direction	
La Direction générale des programmes accepte cette recommandation. La Direction des programmes des voyageurs travaillera avec la Direction générale des opérations pour élaborer des lignes directrices précisant les circonstances acceptables de refus des renvois effectués par le Centre de déclaration par téléphone, afin d'améliorer le taux d'examen des bateaux privés.	
Plan d'action de la direction	Date d'achèvement
4.1. Élaborer des lignes directrices décrivant les situations où il est acceptable de refuser des examens de renvoi, et les ajouter au Manuel sur le traitement des personnes.	Avril 2018

Annexe B – Méthode d'évaluation

Portée de l'évaluation

L'évaluation du TVMM a été approuvée dans le cadre du Plan de vérification et d'évaluation intégré de 2015 de l'ASFC. La portée de l'évaluation a été approuvée par le Comité d'évaluation de la haute direction le 12 décembre 2015. Comme il est indiqué dans le *tableau B-1*, l'évaluation portait sur les opérations primaires et secondaires réalisées par les agents des services frontaliers (ASF) travaillant dans la filière des voyageurs du mode maritime et avait pour but d'évaluer le taux de réussite dans l'interception des personnes interdites de territoire et de leurs marchandises non admissibles. La collecte de données se limitait aux activités de programme réalisées au cours des années financières 2011-2012 et 2015-2016.

Plus précisément, les programmes NEXUS (Maritime) et CANPASS – bateaux privés et le traitement de membres d'équipage étaient exclus de la portée de l'évaluation.

Tableau B-1 : Portée de l'évaluation

Compris dans l'évaluation	Non compris dans l'évaluation
Traitement des membres de l'équipage et des passagers de navires de croisière et de traversiers et bateaux d'excursion (Opérations des navires de croisière, TRAVERSIER) (Suivi des recommandations de recherches passées et incidence de tout changement)	Le traitement des membres de l'équipage de navires commerciaux (non-passagers)
Traitement de navires de croisière, de traversiers et bateaux d'excursion et de marchandises de voyageurs connexes (Suivi des recommandations de recherches passées et incidence de tout changement)	Le traitement de navires commerciaux (non-passagers)
Traitement d'embarcations récréatives (bateaux de plaisance)	Programmes NEXUS (Maritime) et CANPASS – bateaux privés
Traitement d'embarcations récréatives (bateaux de plaisance) (PDT/M, postes de déclaration directe)	Activités de ciblage avant l'arrivée
Activités de programme entreprises entre 2011-2012 et 2015-2016.	Désignation et services de recouvrement des coûts
Évaluation de la conformité des installations pour soutenir les opérations primaires et secondaires.	

La collecte de données sur la conformité des installations pour soutenir les opérations primaires et secondaires se limitait aux données recueillies lors des visites découlant de l'évaluation.

Questions d'évaluation et approche

Au moment de l'évaluation, le TVMM n'avait ni modèle logique approuvé, ni stratégie de mesure du rendement, ni indicateurs de rendement clés. Les questions d'évaluation, tel qu'il est indiqué dans le *tableau B-2*, sont axées sur les cinq principaux enjeux liés à la pertinence et au rendement, conformément à la *Directive sur la fonction d'évaluation* (2009) du SCT. Toutefois, des consultations avec les principaux intervenants et un examen des principaux documents à l'étape de la planification ont permis de redéfinir les questions afin de veiller à ce que l'évaluation fournisse des renseignements utiles aux fins de la prise de décision.

Un comité consultatif de l'évaluation a été mis sur pied pour soutenir l'évaluation. Le comité était chargé de fournir des données, des conseils et des suggestions au sujet des produits livrables de l'évaluation. La composition du comité a été établie dès le début de l'évaluation et comprenait les directeurs généraux de toutes les directions générales ou leur délégué.

Tableau B-2 : Enjeux et questions de l'évaluation

Enjeu n° 1 – Besoin continu
<ol style="list-style-type: none">1. Est-ce que le programme de traitement des voyageurs dans le mode maritime continue de répondre aux besoins de l'Agence et des voyageurs?2. Quels sont les besoins actuels à l'égard du programme? Quels sont les besoins futurs à l'égard du programme (prévisions)?
Enjeu n° 2 – Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral
<ol style="list-style-type: none">3. Quels sont les responsabilités et les rôles précis de l'ASFC à l'égard du traitement des voyageurs dans le mode maritime, conformément à la LIPR et à la <i>Loi sur les douanes</i>?4. En quoi le programme des voyageurs de l'ASFC dans le mode maritime s'harmonise-t-il avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?5. En ce qui concerne les lois et les règlements applicables, quels sont les rôles et les responsabilités des partenaires gouvernementaux de l'ASFC à l'égard du traitement des voyageurs dans le mode maritime?
Enjeu n° 3 – Harmonisation avec les priorités du gouvernement et les résultats stratégiques ministériels
<ol style="list-style-type: none">6. Est-ce que les objectifs énoncés par rapport au traitement des voyageurs dans le mode maritime cadrent avec les priorités du gouvernement fédéral?7. Est-ce que les objectifs énoncés par rapport au traitement des voyageurs dans le mode maritime contribuent aux résultats stratégiques de l'ASFC?
Enjeu n° 4 – Atteinte des résultats prévus
<ol style="list-style-type: none">8. Est-ce que le programme facilite le mouvement des voyageurs légitimes dans le mode maritime?

9. Est-ce que le programme détecte et intercepte de façon efficace les personnes interdites de territoire et les marchandises non admissibles?
10. Est-ce que le programme cible les voyageurs à risque élevé et leurs marchandises?
11. Quelles sont les répercussions, pour les ASF, du contrôle des passagers et membres d'équipage des navires de croisière effectué par le Centre national de ciblage (CNC)?

Enjeu n° 5 – Démonstration de l'efficacité et des économies réalisées

12. De quelle façon l'efficacité est-elle mesurée et suivie?
13. Est-ce que le TVMM traite efficacement les voyageurs qui arrivent par le mode maritime?
14. Comment le TVMM gère-t-il ses ressources pour obtenir des résultats de façon efficace?
15. La réalisation du programme est-elle devenue plus efficace avec le temps?
16. L'infrastructure, les outils et les systèmes répondent-ils aux besoins du personnel opérationnel?

Sources de données

La collecte et l'analyse de données aux fins de cette évaluation ont été réalisées au cours de la période de mars 2016 à février 2017.

Afin d'améliorer la fiabilité et la validité de l'information et des données recueillies, la méthode d'évaluation comprend de nombreuses sources de données et des méthodes de recherche complémentaires. Les sources de données précises utilisées sont les suivantes :

1. Analyse documentaire et examen de documents;
2. Analyse de données (y compris des données opérationnelles et financières et des données liées au rendement et aux ressources humaines);
3. Entrevues avec les gestionnaires du programme, les partenaires et les intervenants clés;
4. Recherche sur le terrain/visites sur place;
5. Comparaison internationale.

Des renseignements plus détaillés sur les sources de données sont fournis ci-dessous, y compris les limites de chaque méthode, le cas échéant.

1. Analyse documentaire et examen de documents

L'évaluation comprenait l'examen de documents internes et externes visant à confirmer la pertinence et les pouvoirs relativement au traitement des voyageurs dans le mode maritime. L'objectif était de déterminer si les conseils et les règlements cadraient avec les résultats attendus et fournissaient l'orientation nécessaire pour répondre aux résultats du programme. Voici quelques exemples de documents examinés dans le cadre de l'évaluation :

- Documents qui définissent les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques de l'ASFC (déclarations du gouvernement du Canada, discours du Trône);
- Documents stratégiques de l'ASFC (RPP, RMR, Plan d'activité intégré de l'Agence, plan d'action Par-delà la frontière);
- Documents/rapports de l'ASFC liés à la planification et aux opérations, organigrammes, documents définissant les rôles et les responsabilités et correspondance interne connexe visant la mise en œuvre et la gestion du traitement des voyageurs;
- Documents définissant les priorités et les besoins de l'ASFC en lien avec le traitement des voyageurs dans le mode maritime (données sur le rendement, Évaluation nationale des risques à la frontière, *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, *Loi sur les douanes*, règlements, mémorandum D, données sur le rendement, Sommaire du rendement de l'Agence, AAP, Plan d'activités intégré de l'Agence, RPP);
- Dispositions législatives et lois établissant les responsabilités et les rôles fédéraux à l'égard du programme de traitement des voyageurs (déclarations du gouvernement du Canada, discours du Trône, *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, *Loi sur les douanes*, plan d'action Par-delà la frontière);
- Correspondance (p. ex. ministre et président), fichiers et données de l'Unité des rapports sur le rendement portant sur les résultats du traitement des voyageurs dans le mode maritime;
- Procédures et processus documentés comme les procédures normales d'exploitation (Manuel sur le traitement des personnes, ainsi que normes de service);
- Documents liés au rendement et à la conformité (p. ex. Sommaire du rendement de l'Agence, Manuel sur le traitement des personnes, *Règlement sur la déclaration des marchandises importées*);
- Documents de diverses sources externes, notamment d'autres ministères;
- Documents et information sur la façon dont d'autres pays (États-Unis, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Australie) traitent les voyageurs qui arrivent par le mode maritime;
- Rapports et documents de groupes de réflexion, de groupes de politiques et de bureaux de consultants portant sur l'industrie internationale des voyageurs dans le mode maritime;
- Rapports internes et externes antérieurs (p. ex. vérifications et évaluations antérieures, vérifications annuelles du vérificateur général du Canada, etc.).

2. Analyse de données

L'évaluation a réuni des données opérationnelles pour déterminer l'efficacité du TVMM. Dans la mesure du possible, l'évaluation comprenait des données sur les volumes de voyageurs et de moyens de transport dans le mode maritime, le nombre de renvois et d'examen et les taux d'examen fructueux. Si des données étaient disponibles, l'évaluation comparait les résultats du traitement des voyageurs dans le mode maritime à ceux dans les autres modes.

Dans la plupart des cas, il y avait des limites importantes par rapport aux données ou des problèmes de fiabilité quant aux données disponibles obtenues et fournies pour l'évaluation. Par exemple, des données du [*] ont indiqué à tort qu'en 2014-2015, 85 % du total des navires de croisières (4 167 sur 4 911) avaient été traités dans la région du Grand Toronto (RGT). Il est très peu probable que le plus grand nombre de navires de croisière ait été traité dans la RGT, car les régions de l'Atlantique et du Pacifique sont connues pour accueillir un plus grand nombre de navires de croisière en général. Il est possible que les bateaux d'excursion soient codés par erreur en tant que navires de croisière; de telles erreurs mettent au premier plan la question de la fiabilité des données. Le *tableau B-3* et le *tableau B-4*

comparent les données tirées du [*] et les données tirées d'autres sources de données ([*]) afin de fournir deux exemples précis d'inquiétudes par rapport à la fiabilité des données. L'analyse des données a fourni une justification selon laquelle il ne fallait pas se servir de données historiques du [*] pour évaluer l'efficacité du TVMM, mais plutôt des données fournies par [*] précisément pour les bateaux privés, ainsi que les données [*] relatives aux passagers des navires de croisière. Dans la mesure du possible, ces deux dernières sources de données ont été utilisées au lieu des données du [*]; toutefois, seules les données des deux derniers exercices étaient disponibles.

Tableau B-3 : Comparaison des volumes de navires de croisière tirés de deux sources de données ([*] et CNC). Ce tableau montre les importants écarts entre les données de 2014-2015 et 2015-2016 tirées du [*] et celles tirées du [*]. [*] n'a pas recueilli de données sur les navires de croisière avant 2014-2015.

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Données du [*]	8 612	1 845	2 284	4 911	1 139
Données du [*]	s.o.	s.o.	s.o.	568	582

Source : Données des systèmes de l'ASFC

Tableau B-4 : Comparaison des volumes de bateaux privés tirés de deux sources de données ([*] et [*]). Ce tableau montre les importants écarts entre les données tirées du [*] et celles tirées du [*] pour tous les exercices.

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Données du [*]	101 919	98 563	71 831	100 221	112 618
Données du [*]	57 825	70 739	70 215	68 462	76 191

Source: Données des systèmes de l'ASFC

Les données financières (y compris les dépenses salariales, les coûts des systèmes et les coûts liés aux opérations et à l'entretien) ont été obtenus par l'entremise de la Direction générale du contrôle et proviennent de deux sources : [*] et [*]. Seules les données du [*] ont été utilisées aux fins de l'évaluation, car il existait d'importants défis quant à l'autre source. Le nouveau [*] mis en œuvre par l'ASFC au cours des deux derniers exercices fournit des données sur les dépenses plus exactes, mais ce modèle n'a pas été en mesure de faire la distinction entre les dépenses liées au fonctionnement et les dépenses liées au soutien du programme.

En ce qui concerne la comparaison des coûts primaires liés à la prestation des services de première ligne entre les modes, seuls les coûts qui étaient liés avec certitude au traitement primaire ont été utilisés, car les fonctions du [*] quant au traitement secondaire ne sont pas distinctes en ce qui concerne le mode aérien et le mode routier. Étant donné les conventions d'appellation dans le [*], on présume que les coûts attribués au traitement des navires de croisière et aux traversiers et aux passagers comprennent

le traitement primaire uniquement. Pour les bateaux privés, les coûts de la vérification ont été retirés, car ils seraient considérés comme un traitement secondaire. Pour le mode aérien et le mode maritime, les coûts primaires ne comprennent pas les coûts liés au ciblage du CNC (mode aérien) ou au contrôle (mode maritime).

Le manque de données financières historiques fiables et de données liées au rendement quant au traitement des voyageurs dans le mode maritime (avant 2014-2015) a grandement limité certains aspects de l'évaluation. Plus précisément :

- L'évaluation ne pouvait pas comprendre une analyse solide de l'efficacité du traitement des passagers de traversiers/bateaux d'excursions, étant donné qu'il n'existe aucune autre source de données fiables pour ce type de voyageur, même pour les deux derniers exercices.
- L'évaluation ne pouvait pas comprendre une évaluation de l'efficacité du traitement des passagers de navires de croisière ou du traitement de bateaux privés au cours des cinq dernières années, car des données étaient seulement disponibles pour deux années.
- L'évaluation ne pouvait pas comprendre une analyse des tendances pour déterminer si l'efficacité générale s'est améliorée au fil du temps.
- L'évaluation ne pouvait pas comprendre une analyse avant et après la mise en œuvre d'initiatives dans le mode maritime à l'échelle de l'Agence, qui ont été réalisées au cours des deux derniers exercices : notamment le PPA et la rationalisation des CDT. Ceci a limité la capacité d'évaluer si ces initiatives précises ont eu des répercussions sur l'efficacité du traitement des voyageurs dans le mode maritime.

3. Entrevues avec les gestionnaires du programme, les partenaires et les intervenants clés

Dans le cadre de l'évaluation, des entrevues ont eu lieu avec les directeurs généraux à l'AC et les directeurs et directeurs régionaux dans les régions qui sont responsables de l'exécution du programme. Des entrevues ont également été tenues avec des partenaires, à savoir d'autres directions de l'ASFC qui s'intéressent au programme ou qui y participent, y compris les RH, la DGIST, Exécution de la loi et renseignement, etc.

Pendant l'étape de planification de l'évaluation, les entrevues ont fourni des renseignements utiles sur la façon dont le programme a été conçu et la façon dont il devait être exécuté. Elles ont également fourni des renseignements sur le programme d'un point de vue stratégique en ce qui concerne d'autres initiatives de l'ASFC et l'ensemble des répercussions qu'a eues le programme sur les intervenants clés. Pendant l'étape de l'exécution, les personnes interrogées ont fourni des renseignements opérationnels sur le traitement de voyageurs, ainsi que leurs perceptions et opinions pour mettre en contexte les autres sources de données.

La plupart des entrevues ont été réalisées en personne selon une méthode non structurée, de façon à favoriser une discussion ouverte et la mise en évidence de thèmes et d'enjeux clés. Des guides d'entrevue ont été créés pour orienter les discussions. Des questions ciblées ont également été posées à des personnes précises lorsque cela s'y prêtait, pour examiner plus en profondeur certains enjeux. Des

entrevues de groupe ont été menées avec des ASF pendant que l'équipe de l'évaluation réalisait des recherches sur le terrain.

4. Recherche sur le terrain

Les emplacements de recherche sur le terrain ont été sélectionnés en fonction des résultats de la phase de recherche initiale et des consultations menées auprès des membres du Comité consultatif d'évaluation (CCE). Les emplacements ci-dessous ont fait l'objet d'une visite :

- 1) Victoria, Sydney et Vancouver;
- 2) Windsor et île Pelée;
- 3) Halifax, Lunenburg et Yarmouth;
- 4) Lansdowne et Mille-Îles.

Pendant les visites sur place, l'équipe d'évaluation a réalisé les activités suivantes :

- Se rendre aux gares maritimes et observer des ASF assurant le traitement de passagers de traversiers;
- Participer aux renvois du Centre de déclaration par téléphone (CDT) et visiter les postes de déclaration par téléphone dans le mode maritime afin d'observer des ASF assurant le traitement de bateaux d'excursion;
- Assister au traitement de navires de croisière et observer des ASF et l'équipe maritime;
- Assister aux séances d'information entre les quarts de travail;
- Visiter les points d'entrée responsables;
- Mener des discussions informelles avec le personnel opérationnel.

La recherche sur le terrain a fourni un aperçu direct de l'environnement opérationnel lié au traitement des voyageurs dans le mode maritime. Elle a permis de voir directement la façon dont le programme est géré et exécuté sur le terrain ainsi que la façon dont le personnel régional assure la coordination avec les principaux partenaires et l'Administration centrale (AC). La recherche sur le terrain a permis de comparer et de mettre en opposition le traitement des voyageurs dans le mode maritime dans les différentes régions. De plus, pendant ces visites sur le terrain, les gestionnaires et le personnel des régions ont donné leurs commentaires sur ce qui fonctionne bien et sur ce qui pourrait être amélioré directement aux chercheurs.

La recherche sur le terrain a également aidé à obtenir des renseignements manquants, par exemple :

- Déterminer et recueillir les données qui n'étaient pas disponibles à l'AC;
- Déterminer les points de vue des ASF et de la direction régionale du programme sur la façon d'améliorer le rendement;
- Déterminer les points de vue des principaux intervenants sur l'exécution du programme;
- Cerner les écarts entre les politiques et les pratiques opérationnelles;

- Préciser les relations entre l'ASFC et les principaux intervenants à l'échelle régionale;
- Indiquer la mesure dans laquelle les installations sont fournies en vertu de l'article 6 de la *Loi sur les douanes*;
- Trouver des explications contextuelles et environnementales pour le rendement obtenu (accent mis sur les valeurs aberrantes, comme un point d'entrée ayant des taux d'examens fructueux exceptionnellement bas ou un point d'entrée ayant des taux de renvois exceptionnellement élevés);
- Cerner les différences entre les modèles d'exécution des programmes;
- Déterminer la façon dont chaque région ou point d'entrée établit ses priorités relatives au Programme de traitement des voyageurs.

5. Comparaison internationale

L'équipe d'évaluation a recueilli des renseignements en vue de cerner les similarités et les principales différences entre le traitement des voyageurs dans le mode maritime au Canada et celui aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Cette méthode a été très limitée à l'information disponible dans les documents provenant de sources ouvertes (p. ex. ce que les autres administrations publient sur leur site Web). L'équipe n'a pas demandé de renseignements directement à d'autres organisations et n'a pas non plus recueilli de données sur le rendement de ces autres pays afin de comparer l'efficacité ou l'efficience des divers modèles utilisés. Essentiellement, la comparaison des divers modèles a simplement servi à déterminer si le modèle mis en œuvre par l'ASFC correspond aux modèles utilisés dans d'autres pays semblables.