

# Évaluation de l'initiative de biométrie (état stable) et de l'initiative d'échange de renseignements en matière d'immigration (ERI) entre le Canada et les États-Unis

## Sommaire

Recherche et Évaluation

Division de l'évaluation

Octobre 2019





# Résumé

## Objet de l'évaluation

Le présent rapport énonce les constatations tirées de l'évaluation de l'initiative de biométrie (état stable) et de l'initiative d'échange de renseignements en matière d'immigration (ERI) entre le Canada et les États-Unis. L'évaluation a examiné la pertinence et le rendement de ces initiatives en mettant l'accent sur les activités courantes entre 2014 et 2017. Les activités d'expansion liées aux initiatives de biométrie et d'ERI n'ont pas été évaluées. Toutefois, certaines considérations visant à éclairer les efforts d'expansion sont présentées.

L'évaluation a été menée conformément aux engagements pris dans le cadre des présentations au Conseil du Trésor et des stratégies de mesure du rendement entourant la biométrie et l'ERI, ainsi qu'aux exigences en matière d'évaluation établies par le Conseil du Trésor dans sa Politique sur les résultats de 2016. L'évaluation a été menée par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) en collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

## Aperçu des initiatives

La biométrie et l'ERI avec les États-Unis sont des mécanismes utilisés dans le contexte de la gestion de l'identité et de la prise de décisions en matière d'immigration pour mieux établir l'identité des étrangers qui cherchent à entrer au Canada et pour obtenir des renseignements autrement inconnus sur les demandeurs afin d'aider à déterminer leur admissibilité.

### ***Biométrie***

Les données biométriques actuellement recueillies par le Canada prennent la forme d'une photographie et des empreintes digitales numériques, ainsi que de renseignements biographiques connexes.

Au moment de l'évaluation, des données biométriques étaient recueillies auprès des demandeurs d'asile, des personnes expulsées et des candidats à la réinstallation des réfugiés, ainsi que des demandeurs de permis de résident temporaire (RT) (visa de visiteur et permis de travail et d'études) de 29 pays et d'un territoire visés par l'obligation de visa.

Une fois recueillies, les données biométriques font l'objet d'une recherche dans le système d'identification en temps réel (ITR) de la GRC pour trouver des correspondances avec les renseignements relatifs aux antécédents criminels et en matière d'immigration au Canada, puis elles sont stockées dans le système d'ITR. Les données biométriques sont également vérifiées pour confirmer l'identité des titulaires de visa à leur arrivée aux points d'entrée (PDE) canadiens.

### ***ERI entre le Canada et les États-Unis***

En 2011, dans le cadre du Plan d'action *Par-delà la frontière*, le Canada et les États-Unis se sont engagés à établir des fonctions automatisées d'échange de renseignements en matière d'immigration afin d'améliorer la prise de décisions relatives à l'immigration et au contrôle frontalier, d'établir et de vérifier l'identité des voyageurs et de procéder au contrôle le plus tôt

possible pour renforcer le processus de contrôle des étrangers. Dans le cadre de l'échange systématique de renseignements sur l'immigration avec les États-Unis, le Canada échange des renseignements relatifs à l'immigration en utilisant deux types de requêtes : renseignements biographiques (selon des éléments comme le nom, la date de naissance, le pays de naissance et le sexe) et données biométriques (selon les empreintes digitales).

Au moment de l'évaluation :

Le Canada échangeait des renseignements en matière d'immigration avec les États-Unis à l'aide de requêtes de renseignements biographiques pour tous les étrangers qui présentaient une demande de visa de RT (y compris les demandeurs de permis d'études et de travail), de résidence permanente (RP) ou de réinstallation de l'étranger. Les correspondances potentielles en provenance des États-Unis ne sont renvoyées qu'en présence de renseignements préjudiciables (c'est-à-dire défavorables).

Le Canada échangeait des renseignements en matière d'immigration avec les États-Unis au moyen de requêtes de données biométriques pour les demandeurs de visa de RT assujettis à l'exigence d'inscription des données biométriques, les candidats à la réinstallation et les demandeurs d'asile au Canada. Les renseignements biographiques et les renseignements d'immigration ne sont échangés qu'après confirmation d'une correspondance des empreintes digitales, et les renseignements d'immigration échangés peuvent être de nature favorable ou préjudiciable.

## **Expansion**

Au moment de l'évaluation, les efforts visant à accroître la portée des initiatives canadiennes de biométrie et d'ERI allaient bon train, et bon nombre des engagements clés du projet d'expansion avaient déjà été mis en œuvre. Bien qu'elles n'aient pas été examinées dans le cadre de l'évaluation, certaines réalisations importantes en lien avec cette expansion sont décrites ci-dessous.

En 2017, l'échange systématique de renseignements en matière d'immigration a intégré d'autres partenaires du Groupe des cinq pour les migrations (M5), à commencer par l'Australie (avril 2017) puis la Nouvelle-Zélande (février 2018).

Le Projet d'expansion de la biométrie a commencé à être mis en œuvre en 2018. Les principales réalisations au moment de l'évaluation étaient les suivantes :

L'application de l'exigence relative à la biométrie aux demandeurs de RT non dispensés, ainsi qu'aux étrangers qui présentent une demande de RP de l'extérieur du Canada (terminé en décembre 2018);

La mise en place de la vérification systématique des empreintes digitales (VSED) automatisée aux bornes d'inspection primaire (BIP) pour cinq des huit PDE aéroportuaires prévus : Vancouver (janvier 2019), Halifax (février 2019), Ottawa (mars 2019), et Calgary et Edmonton (juin 2019). De plus, Québec (février 2019) et Toronto (centre-ville) (mars 2019) ont également déployé la VSED dans la foulée de leur participation à l'initiative des BIP.

## Résumé des conclusions et recommandations

En résumé, l'évaluation a permis de constater que les initiatives de biométrie et d'échange de renseignements en matière d'immigration entre le Canada et les États-Unis cadrent bien avec les priorités nationales et internationales au chapitre de la sécurité et avec les objectifs du Canada énoncés dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). Ces initiatives fournissent d'importants outils pour la gestion de l'identité et la prise de décisions relatives à l'immigration et au contrôle frontalier et elles jouent un rôle important dans le maintien de l'intégrité des programmes d'immigration et d'octroi de l'asile du Canada ainsi que de la confiance du public et des partenaires envers ces efforts.

L'évaluation était axée sur les résultats liés aux activités courantes de ces initiatives en vue d'orienter le Projet d'expansion de la biométrie. Dans cette optique, les conclusions mettent en lumière les principaux constats de l'évaluation de la biométrie (état stable) et de l'ERI avec les États-Unis, en plus de présenter des considérations dans le contexte de l'expansion et des recommandations sur la voie à suivre dans cette démarche.

### ***Biométrie et ERI avec les États-Unis pour la prise de décisions en matière d'immigration : usage et capacité***

L'évaluation a révélé que la biométrie et l'ERI avec les États-Unis ont contribué à la gestion de l'identité et à la prise de décisions, en grande partie à l'étape de la demande, pour les programmes canadiens de RT et d'octroi de l'asile. La biométrie permet d'obtenir des renseignements objectifs et fiables pour établir et confirmer l'identité d'un client, et l'ERI avec les États-Unis donne accès à un plus grand système de dossiers pour aider à confirmer l'identité d'un client et ses antécédents de voyage. Les deux fournissent également des renseignements sur les risques que pose le client sur les plans de la criminalité, de la sécurité et de l'immigration. Parallèlement, l'évaluation a permis de constater que les agents tirent des avantages supplémentaires de ces renseignements pour la prise de décisions, et elle a fait ressortir leur contribution à l'amélioration de la sécurité au Canada et à la détection de l'utilisation abusive et de la fraude visant le programme d'immigration.

Cependant, l'évaluation a également révélé des difficultés en ce qui concerne les directives fonctionnelles, la formation et le soutien offerts, ainsi que l'interprétation des renseignements préjudiciables obtenus grâce à l'ERI avec les États-Unis. Elle a permis de constater que l'assurance de la qualité liée à l'utilisation de ces renseignements pour la prise de décisions était limitée et que l'équipement, les systèmes et le réseau de TI qui soutiennent leur utilisation ne sont pas toujours fiables. Au fur et à mesure que la quantité de données biométriques et de renseignements tirés de l'ERI à examiner augmentera en raison de l'expansion, il sera important de s'assurer que les agents reçoivent le soutien nécessaire pour se servir de ces renseignements et que des mécanismes sont en place pour qu'ils utilisent ces renseignements de manière efficace et efficiente dans la prise de décisions concernant les clients.

**Recommandation 1 : IRCC devrait, en consultation avec ses partenaires, revoir et renforcer les directives fonctionnelles et la formation liées à la biométrie et à l'ERI et mettre en place une stratégie d'assurance de la qualité pour surveiller l'utilisation de ces renseignements dans la prise de décisions en matière d'immigration.**

**Recommandation 2 : IRCC devrait identifier et classer en ordre de priorité les problèmes techniques touchant l'équipement de biométrie et d'ERI, ainsi que les systèmes, le réseau et les services de soutien pour les TI, et mettre en place un plan pour régler ces problèmes dans la mesure du possible.**

***Biométrie et ERI avec les États-Unis pour la prise de décisions en matière d'immigration : contexte des réfugiés***

L'évaluation a révélé que la biométrie et l'ERI avec les États-Unis ont été utiles à la prise de décisions dans les contextes de l'asile et de la réinstallation et qu'ils jouent un rôle important dans la gestion de l'identité et l'intégrité des programmes, particulièrement dans le cas du système d'octroi de l'asile. Toutefois, l'évaluation a également soulevé des aspects à améliorer, propres aux contextes de l'asile et de la réinstallation.

Dans le contexte de l'asile, il faudrait améliorer la communication, la coordination et le soutien liés aux initiatives visant à faciliter la prise de décisions.

Dans le contexte de la réinstallation, il serait avantageux d'échanger des données biométriques avec le HCR, un partenaire de recommandation essentiel, pour renforcer la gestion de l'identité.

**Recommandation 3 : IRCC devrait, en collaboration avec l'ASFC et la CISR, mettre en place une stratégie pour améliorer la coordination, l'échange de renseignements et le soutien aux fins de l'utilisation de la biométrie et de l'ERI dans le contexte de l'asile.**

**Recommandation 4 : IRCC devrait élaborer des options pour l'échange de données biométriques sur les candidats à la réinstallation avec le HCR et mettre en œuvre l'option retenue pour renforcer la gestion de l'identité dans le contexte de la réinstallation.**

***Vérification biométrique aux PDE : usage et capacité***

L'évaluation a révélé que l'approche de la vérification biométrique reposait en grande partie sur les photographies numériques, et non sur les empreintes digitales, au cours de la période visée par l'évaluation. La vérification des photographies était obligatoire pour tous les passages visés par la biométrie, tandis que la vérification des empreintes digitales était discrétionnaire dans huit grands PDE aéroportuaires dotés de l'équipement prévu dans le cadre du Projet de biométrie pour les résidents temporaires (PBRT). Les agents des services frontaliers (ASF) avaient pour instruction de renvoyer les clients pour vérification des empreintes digitales s'ils avaient des préoccupations relatives à l'identité après une inspection visuelle des photographies biométriques. En conséquence, seulement 4,4 % des passages visés par la biométrie à ces PDE ont fait l'objet d'une vérification biométrique à l'aide des empreintes digitales.

Cependant, la vérification des empreintes digitales aux BIP devient automatisée dans dix aéroports grâce à l'expansion de la biométrie et à l'initiative des BIP. Elle est également mise en place à d'autres PDE sur une base discrétionnaire à l'inspection secondaire, dans le cadre de l'expansion de la biométrie. L'accroissement de la capacité de vérification biométrique aux

PDE (en particulier dans le cas de la capacité de VSED) s'appuiera davantage sur les outils biométriques disponibles. Cette mesure devrait renforcer davantage la gestion de l'identité aux PDE.

Par ailleurs, l'évaluation a permis de constater que bon nombre d'ASF n'étaient pas au courant des directives fonctionnelles liées à la vérification biométrique et qu'ils avaient tendance à apprendre comment vérifier les données biométriques par des méthodes informelles plutôt que dans le cadre d'une formation. De plus, il n'y avait pas de mécanisme d'assurance de la qualité en place pour surveiller leur prise de décisions dans le processus de vérification biométrique. Compte tenu de l'augmentation du nombre de clients qui découlera de l'expansion, il est nécessaire de diffuser des directives adéquates sur la vérification biométrique pour appuyer la prise de décisions efficaces aux PDE.

**Recommandation 5 : L'ASFC devrait revoir, renforcer et promouvoir des directives fonctionnelles, des formations et des mécanismes de soutien pour la vérification biométrique.**

#### ***Inscription des données biométriques : portée et accessibilité des services***

Au moment de l'évaluation, la plupart des activités d'inscription de données biométriques étaient effectuées à l'étranger par les centres de réception des demandes de visa (CRDV). Bien que la répartition des CRDV à travers le monde ait été généralement adéquate pour les clients des 29 pays et du territoire assujettis à cette exigence, on a constaté de possibles lacunes sur le plan de la proximité des points de service. Comme l'évaluation n'a pas permis de recueillir des renseignements directs sur l'expérience des clients lors de l'inscription de leurs données biométriques, les défis liés à la portée des services ont été relevés à partir des commentaires formulés par les représentants d'IRCC.

L'expansion de la biométrie a pour effet d'appliquer l'exigence d'inscription aux demandeurs de RT et de RP de tous les pays qui présentent une demande de l'étranger et au Canada. Comme de plus en plus de clients seront assujettis à l'exigence d'inscription des données biométriques, il sera essentiel de mieux comprendre l'expérience des clients, en ce qui a trait à la portée et à l'accessibilité des services.

**Recommandation 6 : IRCC devrait mettre en place une stratégie pour mesurer et surveiller la qualité des services à la clientèle en ce qui a trait à l'inscription des données biométriques, en tenant compte des services d'inscription offerts à l'étranger, ainsi que des services qui seront éventuellement fournis au Canada.**