



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

RAPPORT 1, LE PLAN D'ACTION PAR-DELÀ LA FRONTIÈRE, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2016 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Rapport du Comité permanent des comptes publics

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

MAI 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**RAPPORT 1, LE PLAN D'ACTION PAR-DELÀ LA
FRONTIÈRE, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE
2016 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

MAI 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

David Christopherson

Alexandra Mendès

Chandra Arya

Shaun Chen

T.J. Harvey

Matt Jeneroux

Paul Lefebvre

Phil McColeman

Brenda Shanahan

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Peter Fragiskotos

Randy Hoback

James Maloney

Joyce Murray

GREFFIER DU COMITÉ

Michel Marcotte

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Édison Roy-César, analyste

Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

VINGT-QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport 1, Le plan d'action *Par-delà la frontière*, des Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

« RAPPORT 1 — LE PLAN D'ACTION PAR-DELÀ LA FRONTIÈRE », RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2016 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTRODUCTION

« En décembre 2011, le Canada et les États-Unis ont publié le *Plan d'action sur la sécurité du périmètre et la compétitivité économique* – mieux connu sous le nom de plan d'action *Par-delà la frontière* [le « Plan d'action »] – dans lequel ils énonçaient leur vision d'un nouveau partenariat à long terme pour renforcer la sécurité et accélérer la circulation légitime des personnes, des biens et des services à la frontière¹ ».

Malcolm Brown, sous-ministre, Sécurité publique Canada, a souligné que le plan d'action *Par-delà la frontière* « était une entreprise horizontale unique en son genre, à laquelle participaient de nombreuses organisations fédérales, en collaboration avec un certain nombre de leurs homologues américains² ».

Le Plan d'action s'articulait autour de 32 initiatives regroupées selon les quatre domaines de coopération ou thèmes suivants :

- Agir tôt pour éliminer les menaces;
- Facilitation du commerce, croissance économique et emplois;
- Application transfrontalière de la loi;
- Infrastructures essentielles et cybersécurité³.

« Le Plan d'action présentait aussi deux autres initiatives pour gérer le nouveau partenariat à long terme entre le Canada et les États-Unis. La première était axée sur la gouvernance et la surveillance de la mise en œuvre du Plan d'action. La seconde visait la mise au point d'un énoncé de principes communs de protection des renseignements personnels. Ces principes visaient à protéger la vie privée des Canadiens dans le cadre des initiatives du Plan d'action qui supposaient un échange d'information ou de renseignements⁴ ».

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.1.

2 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 6 février 2017, [Réunion 42](#), 1535.

3 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.2.

4 *Ibid.*, paragr. 1.3.

Selon le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), à l'origine, « le Plan d'action devait porter sur une période de trois ans se terminant à la fin de 2014 ». Le Canada et les États-Unis l'ont renouvelé pour une durée indéterminée à la fin de 2014, mais « le budget octroyé par le Conseil du Trésor pour financer certaines grandes initiatives viendra à échéance à l'exercice 2017-2018⁵ ».

Le BVG a constaté que le « Plan d'action ne prévoyait aucun financement particulier pour les différentes initiatives⁶ ». En fait, les ministères et organismes « ont dû solliciter des fonds auprès du Conseil du Trésor ou financer les initiatives à même leurs budgets. Dans certains cas, les initiatives ont été financées à la fois par des fonds du Conseil du Trésor et par le budget du ministère ou de l'organisme⁷ ». En outre, selon les estimations du BVG, « le total des dépenses prévues pour ces initiatives a dépassé 1,1 milliard de dollars pour la période allant de l'exercice 2012-2013 à l'exercice 2017-2018 et, au 31 mars 2016, près de 585 millions de dollars avaient été déboursés⁸ ».

Deux rapports d'étape importants sur le Plan d'action ont été publiés :

- Le [Rapport sur l'initiative horizontale du plan d'action Par-delà la frontière](#) (aussi appelé « Rapport horizontal »), qui présente les progrès réalisés, le rendement et les coûts engagés au titre de toutes les initiatives canadiennes décrites dans le Plan d'action⁹. « Sécurité publique Canada avait pris l'engagement de présenter ce rapport tous les ans de l'exercice 2012-2013 à l'exercice 2016-2017¹⁰. »
- Le [Rapport sur la mise en œuvre de l'initiative Par-delà la frontière](#), qui « est publié une fois l'an [et établi] conjointement par le Canada et les États-Unis[;] il met l'accent sur l'état d'avancement des initiatives du Plan d'action mises en œuvre par les deux pays¹¹ ».

Dans les *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, le BVG a fait paraître les résultats d'un audit de rendement dans le cadre duquel il a examiné :

Si les ministères et organismes retenus obtenaient les résultats voulus dans la poursuite des objectifs énoncés dans le plan d'action *Par-delà la frontière*, à savoir renforcer la sécurité et accélérer la circulation légitime des personnes et des marchandises à la

5 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.4.

6 *Ibid.*, paragr. 1.5.

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*, paragr. 1.7.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

frontière, et si les rapports publiés sur les progrès réalisés à ce titre étaient justes et exhaustifs¹².

Au total, 18 ministères et organismes participent à la mise en œuvre des 34 initiatives prévues dans le Plan d'action¹³; le BVG a audité les 9 ministères et organismes suivants :

- l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
- l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA);
- l'Agence canadienne d'inspection des aliments;
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada;
- la Gendarmerie royale du Canada (GRC);
- Transports Canada;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT);
- le Bureau du Conseil privé (BCP);
- Sécurité publique Canada¹⁴.

Le 6 février 2017, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a tenu la première des deux audiences prévues au sujet de cet audit¹⁵. Du BVG, le Comité a rencontré Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, et Martin Dompierre, directeur principal. Sécurité publique Canada était représentée par Malcolm Brown, sous-ministre, et Jill Wherrett, sous-ministre adjointe par intérim, Secteur des affaires du portefeuille et des communications. L'ASFC était représentée par John Ossowski, président, et Martin Bolduc, vice-président, Direction générale des programmes. Enfin, Gilles Michaud, sous-commissaire, Police fédérale, représentait la GRC¹⁶.

Le 8 février 2017, le Comité a tenu sa seconde audience sur l'audit. À cette occasion, il a rencontré Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe, et Martin Dompierre, directeur principal, BVG¹⁷. Sécurité publique Canada était représentée par

12 *Ibid.*, paragr. 1.10.

13 *Ibid.*, paragr. 1.8.

14 *Ibid.*, paragr. 1.12.

15 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 6 février 2017, [42^e séance](#), 1530.

16 *Ibid.*

17 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [43^e séance](#), 1530.

Gina Wilson, sous-ministre déléguée. Le SCT était représenté par Brian Pagan, secrétaire adjoint, Gestion des dépenses. Le BCP, pour sa part, était représenté par David McGovern, sous-conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre, Bureau du conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre. Enfin, Laureen Kinney, sous-ministre adjointe, Sécurité et sûreté, et Catherine Higgins, sous-ministre adjointe, Programmes, représentaient Transports Canada¹⁸.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Mettre en œuvre les initiatives relatives à la sécurité et rendre compte des résultats

Le BVG a « examiné [...] 19 initiatives relatives à la sécurité pour déterminer dans quelle mesure les ministères et organismes pouvaient démontrer que des progrès avaient été réalisés afin de renforcer la sécurité¹⁹ ».

Le BVG a constaté que « les ministères et organismes avaient accompli la plupart ou la totalité de leurs engagements à l'égard de la mise en œuvre des 19 initiatives visant à renforcer la sécurité. [...] [L]a mise en œuvre de 11 initiatives de moindre envergure et de 4 initiatives de grande envergure était achevée ou quasi achevée. Les quatre autres initiatives ont connu des retards pour diverses raisons, comme des projets de loi en attente ou des enjeux juridiques internationaux²⁰ ». Toutefois, le BVG a également constaté que les ministères et organismes « n'ont pas pu démontrer que la sécurité à la frontière avait été renforcée » parce qu'ils « n'avaient pas adopté d'indicateurs de rendement pour évaluer les bienfaits pour la sécurité de 17 des 19 initiatives²¹ ». Selon le BVG :

[s]oit les ministères et organismes n'avaient aucun indicateur de rendement pour mesurer les bienfaits attendus dans ce domaine, soit ils disposaient d'indicateurs mal conçus pour mesurer ces bienfaits, ou encore ils avaient des indicateurs bien conçus mais n'avaient pas encore communiqué les résultats obtenus²².

Par exemple, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, a fait observer que l'initiative concernant les systèmes de données sur les entrées et les sorties, qui devait à l'origine se terminer en juin 2014, ne pouvait pas être entièrement mise en œuvre sans que la loi soit modifiée²³. En conséquence, jusqu'à ce que la modification soit apportée, l'ASFC ne peut pas réaliser l'initiative et en démontrer les bienfaits sur le plan de la sécurité, à savoir rendre la frontière plus sûre grâce à un système coordonné

18 *Ibid.*

19 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.22.

20 *Ibid.*, paragr. 1.23.

21 *Ibid.*, paragr. 1.24.

22 *Ibid.*

23 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1530.

qui permet au Canada et aux États-Unis d'échanger des renseignements biographiques sur les voyageurs afin que « la fiche d'entrée d'un voyageur qui entre dans un pays par un point terrestre ou aérien [puisse] servir à établir une fiche de sortie de l'autre pays²⁴ ».

Lors de sa comparution, David McGovern, sous-conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre, BCP, a indiqué que le [projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi sur les douanes](#), qui attend de passer en deuxième lecture, propose des modifications législatives liées à l'entrée et à la sortie²⁵.

En conséquence, au vu de ces préoccupations, le BVG a recommandé que, pour les initiatives déjà mises en œuvre et celles toujours en cours qui ne sont pas assorties d'indicateurs de rendement pour en évaluer les bienfaits, Sécurité publique Canada, l'ASFC, la GRC et Transports Canada devraient :

- élaborer des indicateurs de rendement qui permettent de mesurer clairement les bienfaits pour la sécurité des initiatives dont ils sont responsables;
- mesurer avec exactitude et fiabilité les résultats obtenus au regard des données de référence et des cibles établies, et présenter des rapports à cet égard, afin de pouvoir évaluer les bienfaits apportés par les initiatives en matière de sécurité²⁶.

Sécurité publique Canada a indiqué dans sa réponse à la recommandation que le Ministère « entend, s'il y a lieu, établir des indicateurs de rendement et des rapports narratifs améliorés sur les progrès vers l'atteinte des résultats sur la sécurité des frontières », et, dans la mesure du possible, « inclure ces améliorations dans le Rapport horizontal de 2015-2016 » d'ici décembre 2017²⁷. Par exemple, M. Brown a fait observer que les indicateurs de rendement révisés ont été mis en place dans le cas de plus des deux tiers des 12 initiatives du Ministère²⁸.

Pour sa part, l'ASFC a répondu que l'Agence « a entamé un examen des indicateurs de rendement clés actuels de *Par-delà de la frontière* » et « établira un groupe de travail ayant pour mandat d'examiner et de valider tous les résultats de l'initiative et d'élaborer des indicateurs qui permettront de mesurer de façon plus exacte

24 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.37.

25 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [43^e séance](#), 1540.

26 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.40.

27 *Ibid.*

28 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1540.

ces résultats et les répercussions²⁹ ». De plus, elle « mettra les données à jour dans la mesure du possible pour le rapport de 2015-2016, mais veillera à ce que la version définitive de 2016-2017 du rapport comprenne un tableau exhaustif et détaillé³⁰ ». L'ASFC s'est engagée à accomplir ces mesures d'ici juin 2017³¹.

La GRC, quant à elle, s'était engagée à mettre au point « un modèle logique ainsi qu'un cadre de mesure du rendement » d'ici décembre 2016³². Selon le plan d'action de la GRC, ce modèle logique comprendra des activités, des extrants, des résultats immédiats, des résultats intermédiaires et des résultats à long terme³³.

Gilles Michaud, sous-commissaire, Police fédérale, GRC, a indiqué que la GRC avait pris des mesures pour améliorer l'évaluation du rendement non seulement quant à ses engagements en vertu du Plan d'action *Par-delà les frontières*, mais aussi quant à l'ensemble de son programme de Police fédérale³⁴. Plus particulièrement, la GRC a « élaboré des résultats et des indicateurs qui en mesurent l'impact à long terme » :

Par exemple, les interceptions faites grâce à la technologie – soit par capteur, soit par caméra – feront désormais l'objet d'un suivi, de même que la façon dont les activités liées à l'initiative Shiprider et à l'interopérabilité radio ont contribué aux activités d'application de la loi, notamment aux saisies effectuées. En outre, on a élaboré des indicateurs ayant trait à la prévention de l'exploitation de la frontière canado-américaine pour commettre des crimes transnationaux, y compris au nombre de personnes mises en accusation par des équipes des frontières de la GRC, tel que représenté par le nombre d'incidents et le pourcentage d'incidents ou de dossiers classés par ces équipes³⁵.

Afin d'assurer l'exactitude et l'uniformité des résultats fournis, M. Michaud a précisé au Comité que, dans la mesure du possible, « les données seront obtenues par l'entremise de sources alimentées par des systèmes³⁶ ».

M. Michaud a ajouté que la GRC avait rempli son engagement consistant à élaborer un modèle logique et un cadre de mesure du rendement pour ses initiatives liées au Plan d'action *Par-delà la frontière*³⁷.

29 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.40.

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

33 Gendarmerie royale du Canada, [Mesures prises par la GRC à la suite du dépôt du rapport du BVG sur le Plan d'action Par-delà la frontière](#), p. 1.

34 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1555.

35 *Ibid.*, 1600.

36 *Ibid.*

37 *Ibid.*

Enfin, Transports Canada a indiqué dans son plan d'action que le Ministère et l'ACSTA ont élaboré les deux indicateurs suivants « d'avantages en matière de sûreté », qu'ils ont commencé à mesurer dans huit aéroports dotés de systèmes de précontrôle le 31 décembre 2016³⁸ :

- pourcentage des bagages enregistrés contrôlés par la tomodensitométrie (base de référence de 87 %, cible de 100 % et première mesure de 100 %);
- disponibilité opérationnelle de la tomodensitométrie (base de référence de 98 %, cible de 98 % disponibilité 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, et première mesure de 99,15 %).

Laureen Kinney, sous-ministre adjointe, Sécurité et sûreté, Transports Canada, a expliqué que cette nouvelle technologie de contrôle des bagages, qui est certifiée par les États-Unis, a permis à ces derniers de lever progressivement l'exigence de contrôler de nouveau les bagages dans six de huit de ces aéroports avant le départ d'un vol de correspondance provenant d'un aéroport américain³⁹. La technologie est sur le point d'être approuvée aux deux autres aéroports⁴⁰.

M^{me} Kinney a souligné que cette technologie de contrôle des bagages a favorisé une plus grande harmonisation entre le Canada et les États-Unis au chapitre de la sécurité; ce faisant, elle a permis de réaliser des économies, de simplifier les opérations et d'améliorer l'expérience des voyageurs :

Les compagnies aériennes ont déjà observé que le nombre de plaintes relatives aux bagages mal acheminés avait diminué et que les procédures d'arrivée sont moins complexes. La réduction du nombre de bagages enregistrés ayant besoin d'être contrôlés de nouveau a également permis des économies aux compagnies exerçant des activités aux États-Unis et à la Transportation Security Administration. La modernisation de la technologie de contrôle a également permis d'améliorer la sécurité aux aéroports canadiens en mettant à niveau l'équipement de contrôle qui arrivait au terme de son cycle de vie⁴¹.

Par ailleurs, M^{me} Kialso a confirmé que Transports Canada et l'ACSTA avaient élaboré de nouveaux indicateurs de rendement en décembre 2016 pour évaluer les avantages de cette initiative au chapitre de la sécurité⁴².

Lorsqu'on lui a demandé si le Plan d'action *Par-delà la frontière* représentait un bon usage des deniers publics, M. Brown a reconnu que les organismes participants

38 Transports Canada, [Plan d'action détaillé de Transports Canada](#), p. 1.

39 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [43^e séance](#), 1540.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

doivent « travailler sur des indicateurs de rendement⁴³ ». Toutefois, étant donné que la plupart des initiatives sont terminées ou en voie de l'être, il a fait valoir que « la question porte moins sur le fait que l'argent a été ou non gaspillé, mais davantage sur la façon de montrer l'impact » des initiatives⁴⁴. M. Brown a ensuite indiqué que les organismes fédéraux devront revoir du tout au tout leur façon de démontrer l'incidence de leurs initiatives :

Nous comptons très bien les commentaires; nous comptons encore mieux les résultats. Nous ne comptons pas ni ne décrivons très bien les résultats ultimes. Un résultat ultime important aux yeux des fonctionnaires peut ne pas l'être pour des parlementaires. Alors je crois, franchement, qu'on engagera un dialogue. Je pense que nous avons entamé un nouveau dialogue avec le comité des comptes publics sur ce que vous verrez au cours des 12 prochains mois parce que je suis certain que vous aurez de la rétroaction et direz, non, nous aimerions que vous amélioriez cet aspect ou un autre. Je crois donc que c'est un travail en cours⁴⁵.

[...]

[J]e pense que l'intérêt d'un dialogue réside dans le fait que même si je crois que le vérificateur général sera enchanté si nous réussissons complètement la première fois, je ne pense pas qu'il attend cela de nous. Je pense que nous nous attendons tous à recevoir une visite du BVG dans les années à venir à cet égard. Je crois que nulle ne se berce d'illusions⁴⁶.

À la lumière de ce témoignage, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que, au plus tard le 31 janvier 2018, *Sécurité publique Canada*, *l'Agence des services frontaliers du Canada*, la *Gendarmerie royale du Canada* et *Transports Canada* remettent au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport énonçant leurs nouveaux indicateurs de rendement, bases de référence et cibles, ainsi que les avantages obtenus sur le plan de la sécurité. Ce rapport devrait aussi expliquer clairement en quoi ces indicateurs de rendement sont appropriés pour mesurer les avantages attendus au chapitre de la sécurité.

43 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1610.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*, 1700.

B. Mettre en œuvre les initiatives visant les échanges commerciaux et rendre compte des résultats

Le BVG a « examiné la mesure dans laquelle les ministères et organismes pouvaient démontrer que des progrès avaient été réalisés pour accélérer la circulation légitime des marchandises commerciales à la frontière⁴⁷ ».

Le BVG a constaté que l'ASFC « n'avait pas élaboré d'indicateurs de rendement pour évaluer comment l'initiative du guichet unique aidait les négociants⁴⁸ »; l'Agence mesurait plutôt « les réalisations de l'initiative, par exemple le nombre de programmes ministériels dans le cadre duquel le guichet unique était utilisé et le nombre de formulaires qui étaient désormais soumis électroniquement », et elle présentait des rapports à cet égard. Ce faisant, l'ASFC « n'a pas pu démontrer que cette initiative donnait les résultats attendus, à savoir alléger les coûts et simplifier les processus de dédouanement à la frontière pour les négociants⁴⁹ ». Selon M. Ferguson, en mars 2016, près de 80 millions de dollars avaient été déboursés pour cette initiative, qui a été utilisée pour faire dédouaner moins de 1 % des marchandises importées au Canada⁵⁰.

Interrogé sur les résultats limités obtenus malgré les 80 millions de dollars consacrés à l'initiative de guichet unique, M. Ossowski, président, ASFC, a expliqué que « l'industrie avait demandé l'initiative » et que les 80 millions de dollars avaient été affectés aux systèmes de TI pour éliminer « 200 documents papier » que les négociants étaient tenus de soumettre⁵¹. Ensuite, M. Ossowski s'est dit convaincu que cette initiative fonctionnera comme prévu d'ici le printemps ou l'été 2018⁵².

M. Ferguson a par ailleurs donné au Comité l'exemple de l'initiative destinée aux négociants dignes de confiance⁵³, dont l'objectif consistait à optimiser les avantages offerts aux participants dans les trois programmes de l'ASFC conçus pour les négociants dignes de confiance – Expéditions rapides et sécuritaires, Partenaires en protection et Programme d'autocotisation des douanes – afin d'accroître le nombre de

47 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.45.

48 Selon le BVG, cette initiative visait à « permettre aux négociants, notamment aux importateurs, de soumettre électroniquement à l'Agence tous les renseignements nécessaires pour se conformer aux règlements douaniers et autres au moyen d'un seul guichet de service. L'Agence fournirait alors ces renseignements au ministère ou à l'organisme responsable de la réglementation des marchandises en question ». *Ibid.*, paragr. 1.51.

49 *Ibid.*, paragr. 1.55.

50 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1530.

51 *Ibid.*, 1610.

52 *Ibid.*

53 Selon le BVG, cette initiative visait à « optimiser les avantages offerts par les trois programmes pour les négociants dignes de confiance (Expéditions rapides et sécuritaires, Partenaires en protection et Programme d'autocotisation des douanes) afin d'accroître le nombre de participants ». BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.48.

participants⁵⁴. Selon M. Ferguson, au 31 mars 2016, 31 millions de dollars – d'un budget total prévu de 50 millions de dollars – avaient été déboursés au titre de cette initiative lancée « en août 2015, mais [l'Agence] l'a déconnecté rapidement en raison de problèmes importants, notamment l'enregistrement en double des dossiers⁵⁵ ».

En conséquence, le BVG recommandait que l'ASFC « [tienne] compte, en permanence, des divers points de vue des parties prenantes et [veille] à ce que l'initiative visant à accroître les avantages des programmes des négociants dignes de confiance et l'Initiative du guichet unique répondent aux besoins de ces parties⁵⁶ ».

L'ASFC a répondu qu'elle « consultera les intervenants afin de valider les améliorations cernées dans le Plan d'action et de déterminer les options pour moderniser le Programme des négociants fiables de façon à répondre à leurs besoins opérationnels⁵⁷ ». « De plus, les responsables de l'initiative du guichet unique poursuivront leurs efforts de sensibilisation et profiteront des forums du commerce existants pour réitérer les messages clés sur l'initiative et les progrès connexes⁵⁸ ». L'ASFC s'est engagée à accomplir ces mesures d'ici mars 2017⁵⁹.

M. Ossowski a déclaré que l'ASFC rencontre ses intervenants deux fois l'an⁶⁰. Par exemple, en novembre dernier, l'Agence a « rencontré le Comité consultatif sur les activités commerciales à la frontière concernant la stratégie de mise en œuvre et un plan d'adoption pour le guichet unique⁶¹ ». En outre, l'Agence offrira au printemps « des ateliers aux importateurs et aux courtiers » et profitera « des réunions d'associations commerciales et d'autres forums s'adressant directement aux intervenants pour faire de la sensibilisation⁶² ». M. Ossowski a ensuite réaffirmé au Comité que l'ASFC a « bon espoir que ces activités permettront d'accroître le taux d'adoption⁶³ ».

En réponse aux questions concernant le processus de consultation de l'Agence, Martin Bolduc, vice-président, Direction générale des programmes, ASFC, a expliqué ainsi le désintérêt des négociants pour l'initiative de guichet unique :

54 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1530.

55 *Ibid.*

56 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.56.

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

60 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1705.

61 *Ibid.*, 1550.

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*

[N]ous nous sommes en quelque sorte inspirés du film *Jusqu'au bout du rêve* : construisez-le et ils viendront. Eh bien, les choses ne fonctionnent pas de cette façon. Nous pensions avoir mis au point quelque chose de très pratique pour les négociants, sauf que si nous ne sommes pas en mesure de leur fournir un incitatif ou de leur montrer les avantages, on se retrouve avec une adhésion très faible. La discussion a permis de générer beaucoup d'intérêt de la part des négociants. Au bout du compte, la communauté commerciale pourra nous envoyer par voie électronique tous les documents, permis et certificats requis, ce qui permettra à l'ASFC de communiquer avec les ministères concernés par les biens en question. Ainsi, il sera plus facile de vérifier les marchandises et de faciliter et d'accélérer leur passage à la frontière⁶⁴.

Interrogé sur les coûts totaux estimatifs que les négociants doivent déboursier pour les investissements en TI afin de pouvoir participer à l'initiative de guichet unique, M. Bolduc a répondu que ces coûts varient selon l'entreprise et dépendent des modifications qu'une entreprise doit apporter à sa TI⁶⁵. Il a ensuite ajouté ce qui suit :

Je dirais que la plupart des gros importateurs sont en mesure de communiquer avec nous. D'ailleurs, quand nous avons rencontré les membres pour la dernière fois, ils nous ont dit qu'au bout du compte, après le coût de l'investissement en TI, ils seraient en mesure de réaliser des économies, parce qu'il faut moins de ressources humaines... pour s'occuper de certificats et de permis et de copies papier. Le passage de ces marchandises à la frontière sera aussi plus rapide⁶⁶.

[...]

En général, les entreprises n'acceptent que les investissements rentables⁶⁷.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que, au plus tard le 31 janvier 2018, l'Agence des services frontaliers du Canada explique comment elle a utilisé les résultats de ses consultations auprès des intervenants afin de mieux adapter aux besoins de ces derniers les programmes destinés aux négociants dignes de confiance et l'initiative de guichet unique.

Le BVG a également constaté :

Que sur les 10 initiatives qui visaient à faciliter les échanges commerciaux, certaines n'avaient pas beaucoup progressé dans la mise en œuvre, d'autres ne fonctionnaient pas comme prévu et d'autres encore étaient associées à de faibles taux d'adoption. Les engagements pris dans le cadre d'autres initiatives ont été respectés, mais il n'a pas été possible de démontrer que ces initiatives avaient amélioré de façon significative le fret commercial et le transport de marchandises. Les ministères et organismes n'avaient pas d'indicateurs de rendement permettant de mesurer les bienfaits attendus dans ces

64 *Ibid.*, 1625.

65 *Ibid.*, 1630.

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*

secteurs ou encore n'avaient pas suffisamment avancé dans la mise en œuvre des initiatives pour pouvoir communiquer de résultats⁶⁸.

En conséquence, le BVG a recommandé que, pour les initiatives déjà mises en œuvre et celles toujours en cours qui ne sont pas assorties d'indicateurs de rendement pour en évaluer les bienfaits, l'ASFC devrait :

- élaborer des indicateurs de rendement qui permettent de mesurer clairement les bienfaits pour les échanges commerciaux des initiatives dont elle est responsable;
- mesurer avec exactitude et fiabilité les résultats obtenus par rapport aux données de référence et aux cibles établies, et présenter des rapports à cet égard, afin de pouvoir évaluer les bienfaits apportés par les initiatives aux échanges commerciaux⁶⁹.

À cette recommandation, l'ASFC a répondu avoir « entamé un examen des indicateurs de rendement clés actuels du Plan d'action *Par-delà de la frontière* » et avoir « établi un groupe de travail ayant pour mandat d'examiner les indicateurs actuels et d'élaborer des indicateurs qui permettront de mesurer de façon plus exacte les répercussions et les résultats d'une initiative⁷⁰ ». L'ASFC s'est engagée à inclure ces indicateurs dans le prochain Rapport horizontal de 2015-2016 de Sécurité publique Canada et à accomplir ces mesures d'ici juin 2017⁷¹.

Interrogé sur l'absence d'indicateurs de rendement permettant de mesurer avec exactitude les avantages des initiatives, M. Ferguson a expliqué qu'un certain nombre d'organismes ne mesuraient que leurs activités :

Selon elles, il y avait certaines choses qu'elles allaient faire, et vous pouvez en observer quelques-unes dans le rapport. Elles allaient mettre en place une nouvelle technologie d'inspection ou ces types de choses. Les organisations évaluaient si on exerçait ces activités sans indiquer ensuite la façon dont celles-ci avaient un impact sur les résultats liés à la sécurité ou à l'accélération des déplacements et du commerce à la frontière⁷².

Lorsqu'on lui a demandé de donner des exemples d'indicateurs de rendement que ces organismes devraient mettre au point, Martin Dompierre, directeur principal, BVG, a répondu que le BVG n'avait pas fait de recommandation précise en ce sens,

68 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.41.

69 *Ibid.*, paragr. 1.57.

70 *Ibid.*

71 *Ibid.*

72 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1600.

mais qu'il avait recommandé plutôt que les organismes revoient leurs indicateurs existants⁷³.

En ce qui concerne la façon dont l'ASFC entend améliorer ses indicateurs de rendement, M. Ossowski a reconnu qu'il est difficile d'élaborer de bons indicateurs de rendement; il a laissé entendre que l'ASFC aura probablement une multitude d'indicateurs pour chaque programme afin de mesurer tous les avantages attendus :

Par exemple, avec NEXUS, il ne s'agit pas de calculer le temps précis avant qu'une personne soit traitée dans la ligne d'inspection primaire. Ce qui compte, c'est la longueur – si elle est courte – de la file d'attente et dans quelle mesure vous êtes satisfait de l'ensemble du programme, c'est-à-dire les inscriptions et les renouvellements. Je crois que nous devons examiner cela d'une façon fluide, et cela prendra un peu de temps. Je suis heureux de vous annoncer que nous avons mis sur pied une unité de réalisation des avantages pour suivre la situation de près et l'examiner de façon fluide. Il ne faut pas oublier, toutefois, qu'il y a aussi des avantages pour nous dans la façon dont nous gérons le risque; c'est également un élément important de l'équation, puisque c'est un résultat qui représente une valeur pécuniaire pour les Canadiens⁷⁴.

En conséquence, pour remédier à la situation, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que, au plus tard le 31 janvier 2018, l'Agence des services frontaliers du Canada remette au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport énonçant ses nouveaux indicateurs de rendement, bases de référence et cibles, ainsi que les avantages obtenus sur le plan des échanges commerciaux. Ce rapport devrait aussi expliquer clairement en quoi ces indicateurs de rendement sont appropriés pour mesurer les avantages attendus au chapitre des échanges commerciaux.

C. Mettre en œuvre les initiatives relatives aux voyageurs et rendre compte des résultats

Le BVG a « examiné la mesure dans laquelle les ministères et organismes pouvaient démontrer que des progrès avaient été réalisés pour accélérer la circulation légitime des personnes à la frontière⁷⁵ ».

Transports Canada et l'ASFC ont « défini cinq indicateurs de rendement visant la mesure des réalisations accomplies, par exemple le nombre de postes équipés de la

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*, 1620.

75 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.62.

technologie et le nombre de sites Web et de panneaux routiers affichant le temps d'attente en temps réel⁷⁶ ». Or, le BVG a constaté que :

Transports Canada n'avait pas mesuré les effets bénéfiques de la technologie déjà en place permettant de calculer le temps d'attente, même si les installations fonctionnaient depuis plus de cinq ans. [Le BVG] a également noté qu'aucune analyse de rentabilisation n'avait été réalisée pour justifier le besoin d'accroître le nombre d'installations équipées⁷⁷.

De ce fait, le BVG a recommandé que Transports Canada travaille avec l'ASFC « pour évaluer les avantages que génère la technologie en place visant à calculer le temps d'attente à la frontière et utiliser cette information pour déterminer si le déploiement de cette technologie est requis aux autres postes frontaliers⁷⁸ ». En réponse à cette recommandation, le Ministère a indiqué qu'il travaillerait avec ses partenaires, dont l'ASFC, « pour évaluer les avantages que génèrent les installations actuelles de technologie de mesure du temps d'attente à la frontière » d'ici juillet 2017⁷⁹. De plus, Transports Canada s'est engagé à utiliser cette analyse pour éclairer la formulation de recommandations quant au travail futur dans le cadre de l'initiative, « en aidant notamment à déterminer si d'autres installations sont requises⁸⁰ ».

En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que, au plus tard le 31 janvier 2018, *Transports Canada* et l'*Agence des services frontaliers du Canada* expliquent comment les résultats de leur évaluation de la technologie de calcul du temps d'attente à la frontière existante sont utilisés pour établir la nécessité de déployer cette technologie dans les autres postes frontaliers.

Au sujet de l'initiative d'installation de la technologie d'identification par radiofréquence (IRF)⁸¹, le BVG a également constaté que, dans sa planification, l'ASFC « n'avait pas analysé de façon exhaustive l'utilisation potentielle de la technologie IRF et n'avait pas réalisé d'analyse de rentabilisation pour déterminer si l'initiative permettrait de réduire considérablement la congestion à la frontière⁸² ».

76 *Ibid.*, paragr. 1.74.

77 *Ibid.*, paragr. 1.58.

78 *Ibid.*, paragr. 1.75.

79 *Ibid.*

80 *Ibid.*

81 Selon le BVG, l'« objectif de cette initiative, dirigée par l'[ASFC], était d'accélérer le traitement des voyageurs qui entrent au Canada grâce à l'utilisation de lecteurs de cartes pour les documents de voyage permettant l'IRF, comme les cartes NEXUS, les cartes du programme EXPRES (Expéditions rapides et sécuritaires), les permis de conduire Plus, les cartes-passeports des États-Unis et les cartes de résidents permanents des États-Unis ». Pour obtenir de plus amples renseignements, voir *Ibid.*, paragr. 1.76.

82 *Ibid.*, paragr. 1.77.

Par conséquent, le BVG a recommandé que l'ASFC termine son évaluation de la façon dont le déploiement prévu de la technologie IRF permettra l'obtention des bienfaits recherchés et évalue de façon continue ses plans de déploiement de cette technologie à l'avenir⁸³. À cette recommandation, l'ASFC a répondu qu'elle « effectuera une auto-évaluation pour examiner les résultats en fonction des avantages attendus qui devraient être obtenus au moyen de la technologie » IRF et qu'elle « fera le point régulièrement dans le but d'évaluer l'approche d'installer la technologie IRF à l'avenir⁸⁴ ». En outre, l'Agence « élaborera un document d'analyse des options de gestion des voies pour examiner la faisabilité et les avantages relativement à l'amélioration de l'engagement initial de *Par-delà la frontière* qui prévoit seulement deux voies à onze bureaux d'entrée⁸⁵ ». L'ASFC s'est engagée à accomplir ces mesures d'ici décembre 2017⁸⁶.

Par ailleurs, M. Ossowski a informé le Comité que l'ASFC s'est engagée à installer « la technologie [...] IRF dans 22 voies à 11 points d'entrée⁸⁷ ». En janvier 2017, des lecteurs IRF étaient en place « dans huit voies à quatre points d'entrée terrestres. L'installation du reste des lecteurs IRF est prévue au cours de l'exercice 2017-2018⁸⁸ ».

À la lumière de ce témoignage, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que, au plus tard le 31 janvier 2018, l'Agence des services frontaliers du Canada remette au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes les principales constatations de son auto-évaluation des résultats obtenus en fonction des avantages attendus de la technologie d'identification par radiofréquence, ainsi que les principales constatations de son analyse des options de gestion des voies portant sur la faisabilité et les avantages de bonifier l'engagement initial prévu dans le Plan d'action *Par-delà la frontière*.

Le BVG a également constaté :

[Q]ue, pour les [huit] initiatives visant à accélérer la circulation légitime des personnes à la frontière, certains ministères et organismes avaient rempli leurs engagements alors que d'autres étaient confrontés à d'importants défis. De plus, les ministères et organismes ne disposaient pas d'indicateurs de rendement permettant de mesurer les

83 *Ibid.*, paragr. 1.78.

84 *Ibid.*

85 *Ibid.*

86 *Ibid.*

87 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1550.

88 *Ibid.*

bienfaits attendus, soit l'amélioration de la circulation des personnes, ou alors ils n'avaient pas encore rendu compte des résultats obtenus⁸⁹.

Par conséquent, le BVG a recommandé que, pour les initiatives déjà mises en œuvre et celles toujours en cours qui ne sont pas encore assorties d'indicateurs de rendement permettant d'en évaluer les avantages, l'ASFC et Transports Canada devraient :

- élaborer des indicateurs de rendement qui permettent de mesurer clairement les bienfaits pour les déplacements des initiatives dont ils sont responsables;
- mesurer avec exactitude et fiabilité les résultats obtenus par rapport aux données de référence et aux cibles établies, et présenter des rapports à cet égard, afin de pouvoir évaluer les bienfaits apportés par les initiatives en matière de déplacements transfrontaliers de voyageurs⁹⁰.

En réponse à cette recommandation, l'ASFC a indiqué avoir entamé, en juin 2016, un examen des indicateurs de rendement clé actuels de *Par-delà la frontière* et avoir « établi un groupe de travail ayant pour mandat d'examiner les indicateurs actuels et d'élaborer des indicateurs qui permettront de mesurer de façon plus exacte les répercussions et les résultats des initiatives⁹¹ ». L'ASFC s'est engagée à inclure ces indicateurs dans le Rapport horizontal de 2015-2016 de Sécurité publique Canada et à accomplir ces mesures d'ici juin 2017⁹². Pour sa part, Transports Canada a répondu qu'il travaillera en partenariat avec l'ASFC pour élaborer des indicateurs de rendement pour les projets terminés et les nouveaux projets afin d'évaluer les avantages pour les voyageurs d'ici le 31 mars 2017⁹³.

Catherine Higgins, sous-ministre adjointe, Programmes, Transports Canada, a informé le Comité que le Ministère avait créé un groupe de travail chargé d'établir des indicateurs de rendement quant aux avantages de la technologie de mesure du temps à la frontière⁹⁴. De plus, M^{me} Higgins a assuré le Comité que Transports Canada tiendra son engagement d'établir de nouveaux indicateurs de rendement d'ici le 31 mars 2017; le Ministère sera donc en mesure d'évaluer les avantages de la technologie de calcul du temps d'attente en place d'ici juillet 2017⁹⁵.

Compte tenu de ce témoignage, le Comité recommande :

89 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.58.

90 *Ibid.*, paragr. 1.79.

91 *Ibid.*

92 *Ibid.*

93 *Ibid.*

94 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [43^e séance](#), 1545.

95 *Ibid.*

RECOMMANDATION 6

Que, au plus tard le 31 janvier 2018, *Transports Canada* et l'*Agence des services frontaliers du Canada* remettent au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport énonçant leurs nouveaux indicateurs de rendement, bases de référence et cibles, ainsi que les avantages obtenus sur le plan des déplacements. Ce rapport devrait aussi expliquer clairement en quoi ces indicateurs de rendement sont appropriés pour mesurer les avantages attendus au chapitre des déplacements.

D. Rendre compte du Plan d'action *Par-delà la frontière*

Le BVG a examiné « l'exhaustivité et l'exactitude du *Rapport de 2014-2015 sur l'initiative horizontale du plan d'action Par-delà la frontière* [...] qui a été publié en septembre 2016⁹⁶ ». Il a également examiné :

L'information que les ministères et organismes avaient communiquée à Sécurité publique Canada et qui avait été utilisée pour rédiger le Rapport, ainsi que les directives sur la production de rapports fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada⁹⁷.

Le BVG a constaté que le SCT « n'a pas communiqué aux ministères et organismes des directives précises sur l'établissement des coûts et la mesure des résultats des initiatives »; ce faisant, « l'interprétation des directives a varié selon les ministères et organismes, ce qui les [a] amenés à produire des renseignements qui n'étaient pas uniformes⁹⁸ ». Pour cette raison, le BVG a recommandé que le SCT améliore ses directives sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes comme suit :

- définir clairement les rôles et responsabilités des ministères et organismes responsables et des ministères et organismes partenaires qui sont chargés de produire des rapports exacts et exhaustifs sur les initiatives horizontales;
- clarifier les directives à l'intention des ministères et organismes responsables et des ministères et organismes partenaires pour qu'ils puissent présenter une vue d'ensemble des progrès, des résultats et des coûts des initiatives au fil des années;
- préciser les exigences relatives à un cadre d'établissement des coûts pour les initiatives horizontales⁹⁹.

96 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.84.

97 *Ibid.*

98 *Ibid.*, paragr. 1.80.

99 *Ibid.*, paragr. 1.87.

En réponse à cette recommandation, le SCT a indiqué que, d'ici juillet 2017, il « mettra à jour le guide sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes, au besoin, pour préciser les attentes aux ministères responsables et partenaires qui participent à des initiatives horizontales¹⁰⁰ ». En outre, le Secrétariat « travaillera avec les ministères et organismes, au besoin, pour s'assurer qu'ils comprennent clairement leurs rôles et responsabilités afin qu'ils mettent en place une structure de gouvernance appropriée pour la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes¹⁰¹ ».

Brian Pagan, secrétaire adjoint, Gestion des dépenses, SCT, a déclaré que les initiatives horizontales sont utiles parce qu'elles « permettent au gouvernement de tirer parti de l'attention, des efforts et des ressources de plusieurs ministères et intervenants pour atteindre des résultats communs¹⁰² ». Toutefois, elles présentent aussi les quatre difficultés suivantes¹⁰³ :

- il peut être difficile d'assurer « la coordination, la cohérence et la validation de l'analyse de la collecte des données et la production de rapports de[s] nombreux ministères » qui participent à une initiative horizontale¹⁰⁴;
- il peut être difficile d'établir des indicateurs appropriés de rendement qui mesurent de véritables résultats plutôt que simplement les intrants et les extrants¹⁰⁵;
- il peut être difficile de distinguer les résultats obtenus au moyen d'une initiative horizontale parce que ces dernières « sont souvent complémentaires à des programmes en place¹⁰⁶ »;
- la structure verticale de reddition de comptes dans le contexte d'initiatives horizontales, étant donné que le Parlement octroie des fonds à chaque ministère participant – c'est-à-dire que les ministres doivent individuellement rendre des comptes au Parlement au sujet des éléments des initiatives horizontales dont leur ministère est responsable, bien que tous les ministères participants travaillent de concert en vue de concrétiser les objectifs de l'initiative horizontale¹⁰⁷.

100 *Ibid.*

101 *Ibid.*

102 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [43^e séance](#), 1530.

103 *Ibid.*

104 *Ibid.*

105 *Ibid.*

106 *Ibid.*

107 *Ibid.*, 1555.

Au fil des ans, selon M. Pagan, le SCT « s'est efforcé de surmonter ces difficultés » en exigeant « des ministères qu'ils fassent état au Parlement des progrès accomplis dans leurs rapports sur le rendement »; il a créé ainsi une base de données sur les initiatives horizontales et, plus récemment, publié « un guide sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement des rapports connexes¹⁰⁸ ».

M. Pagan a expliqué ensuite que, en réponse à la recommandation du BVG, le SCT a exigé des ministères « qu'ils fassent état de la totalité des dépenses pour chaque initiative horizontale » dans les plans ministériels de 2017-2018¹⁰⁹. De plus, le SCT met à profit sa nouvelle [Politique sur les résultats](#) qui est entrée en vigueur à l'été 2016 « afin de préciser des résultats escomptés des programmes et d'améliorer la qualité des résultats des programmes et des indicateurs de rendement¹¹⁰ ». Selon M. Pagan, cette mesure permettra au Secrétariat « d'améliorer sa fonction de surveillance pour mieux suivre l'information sur le rendement et l'établissement des coûts des initiatives horizontales » et d'intégrer la base de données sur les initiatives horizontales dans l'[InfoBase du SCT](#). Enfin, le SCT « examine le guide sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports, promulgué en 2014 », et travaille avec « les ministères et organismes en vue de déterminer les domaines importants qui nécessitent des directives et des instruments améliorés » d'ici la fin de 2017¹¹¹.

Interrogé sur la manière dont le SCT entend intégrer la base de données sur les initiatives horizontales dans l'InfoBase du SCT, M. Pagan a répondu ce qui suit :

Dans le cadre de nos consultations et de notre collaboration avec différents ministères et intervenants, on nous a dit assez souvent que les données existent. Ce qui est difficile, c'est de les trouver. Nos outils actuels, la base de données, l'InfoBase du SCT, ainsi que la base de données sur les initiatives horizontales, sont de parfaits exemples. Le but, c'est de les combiner, de sorte qu'il s'agisse d'un guichet unique. Si une personne avait une question sur l'utilisation des ressources dans la fonction publique du Canada et devait consulter un site et faire une requête par ministère, par région ou par le nom d'une initiative, elle devrait réussir à obtenir cette information. C'est notre vision. C'est celle du président du Conseil du Trésor. Nous connaissons de très bons modèles qui sont utilisés présentement sur lesquels nous pouvons nous appuyer et que nous pouvons reproduire. Le but, c'est de prendre les outils qui existent déjà et de les intégrer progressivement dans une source unique pour faciliter l'accès aux données¹¹².

Par ailleurs, M. Pagan a expliqué que le SCT « adapter[a] » les directives en place « afin qu'elles indiquent clairement aux ministères les exigences liées à

108 *Ibid.*, 1530.

109 *Ibid.*, 1535.

110 *Ibid.*

111 *Ibid.*

112 *Ibid.*, 1625.

l'utilisation des ressources affectées aux initiatives horizontales et la façon de produire des rapports sur ces initiatives¹¹³ ». Il a ensuite ajouté ceci :

Nos directives en vigueur décrivent un processus opérationnel de bout en bout. Elles commencent par cerner les besoins. [...] Les directives précisent la façon de cerner ces besoins et les consultations requises. Ensuite, elles expliquent le processus visant à obtenir l'approbation du Cabinet. L'une des exigences fondamentales consiste à identifier la façon dont nous utilisons les ressources déjà affectées aux ministères, et la façon dont ces nouvelles ressources supplémentaires seront utilisées pour résoudre cette approche horizontale. La troisième étape consiste à créer un inventaire des programmes. [...] L'approche liée aux initiatives horizontales est conçue pour utiliser ce que nous avons déjà, c'est-à-dire les programmes mis en œuvre, les renseignements sur le rendement et les données qui peuvent être utilisées pour atteindre le résultat souhaité. [...] Ensuite, nous avons des directives sur la mesure du rendement, et elles énoncent très clairement qu'il faut faire la distinction entre le ministère responsable et le ministère partenaire. Je crois que nous pouvons préciser les attentes du ministère responsable à l'égard des partenaires et la façon de produire une vue d'ensemble de ces renseignements. Ensuite, il y a des directives sur l'exécution et la mise en œuvre des programmes, sur les rapports annuels et sur le rapport de clôture du projet¹¹⁴.

À propos des différences entre le Canada et les États-Unis quant au niveau de divulgation publique, M. Brown a fait observer que ces derniers ne rendent pas compte publiquement de leurs initiatives horizontales comme le fait le Canada¹¹⁵.

En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que, au plus tard le 31 janvier 2018, le *Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada* explique comment il a clarifié ses directives sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes afin d'assurer l'exactitude des résultats présentés au Parlement et aux Canadiens.

Par ailleurs, le BVG a constaté que « Sécurité publique Canada a préparé ce rapport à l'aide de l'information sur l'établissement des coûts et les progrès fournie par les ministères et organismes », qui donnait des renseignements sur les réalisations accomplies chaque année, sans toutefois présenter une « vue d'ensemble des progrès réalisés¹¹⁶ ». En outre, le BVG a constaté que Sécurité publique Canada a élaboré un cadre d'établissement des coûts qui « n'a jamais été achevé ni utilisé pour rendre compte des coûts¹¹⁷ ».

113 *Ibid.*, 1600.

114 *Ibid.*

115 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1635.

116 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.80.

117 *Ibid.*, paragr. 1.94.

Par exemple, M. Ferguson a fait valoir que, en ce qui concerne le projet de déploiement de la technologie de mesure du temps d'attente à la frontière, le Rapport horizontal « indiquait que sept postes frontaliers avaient été équipés » sans toutefois préciser « que six de ces postes frontaliers avaient été équipés des années avant la publication du plan d'action¹¹⁸ ». Au sujet des programmes concernant les négociants dignes de confiance, M. Ferguson a indiqué que le Rapport horizontal précisait que « 83 nouveaux membres avaient adhéré au cours de l'exercice 2014-2015, mais il ne précisait pas que l'objectif à long terme était d'attirer 1 700 nouveaux membres¹¹⁹ ».

Au vu de ces constatations, le BVG a recommandé ce qui suit :

Sécurité publique Canada, à titre de principal ministère responsable de la production de rapports sur la mise en œuvre du plan d'action *Par-delà la frontière*, devrait :

- inclure les coûts cumulatifs ainsi que des données de référence et des cibles parmi les indicateurs, selon ce qui sera approprié, pour les initiatives du Plan d'action dans les rapports sur l'initiative du plan d'action *Par-delà la frontière* à venir pour s'assurer que les résultats, les coûts et les progrès réalisés dans le cadre des initiatives pourront être mesurés et seront présentés de manière claire et regroupée;
- mettre à jour le cadre de mesure du rendement afin d'affiner les indicateurs de rendement utilisés pour étayer les résultats attendus du Plan d'action dans les prochaines périodes de rapport;
- établir un cadre commun d'établissement des coûts afin que tous les ministères et organismes présentent de façon uniforme des informations financières exactes et exhaustives¹²⁰.

En réponse à cette recommandation, Sécurité publique Canada s'est engagé à travailler « à la mise à jour de la mesure du rendement en collaboration avec les ministères et organismes responsables des initiatives » d'ici décembre 2017¹²¹. Sécurité publique Canada s'est également engagé à améliorer « le cadre commun d'établissement des coûts, de concert avec les organismes centraux et en collaboration avec les ministères et organismes participants », et à transmettre « aux ministères et organismes participants des directives à jour sur l'établissement de rapports horizontaux pour ce qui est du Rapport horizontal [de] 2016-2017 » d'ici décembre 2017¹²².

Par exemple, M. Brown a déclaré qu'« au lieu de ne fournir qu'un aperçu des progrès de l'année précédente pour chaque initiative », Sécurité publique Canada

118 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1535.

119 *Ibid.*

120 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.95.

121 *Ibid.*

122 *Ibid.*

entend présenter « une image plus complète de la progression de chacune depuis le début¹²³ ». « Cela comprend des données financières telles que les dépenses cumulatives jusqu'à maintenant ainsi qu'une annexe présentant une ventilation par initiative¹²⁴ ».

Interrogé sur la distinction entre le fait de remettre un rapport incomplet ou inexact et d'induire le Parlement en erreur, M. Ferguson a répondu qu'il est difficile d'expliquer pourquoi ces rapports publics contenaient les faiblesses relevées dans l'audit; néanmoins, il était d'avis qu'il importe de porter ces problèmes à l'attention des parlementaires¹²⁵.

À la question de savoir si elle était convaincue qu'un certain nombre des initiatives du Plan d'action *Par-delà la frontière* sont respectées, Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe, BVG, a laissé entendre qu'il « devrait y avoir un mécanisme de contrôle nous permettant de dire que peut-être les choses ne vont pas si bien et demander ce que nous savons vraiment et déterminer si c'est vraiment utile¹²⁶ »; elle a également fait observer ce qui suit :

Nous constatons que certains des éléments et certaines des initiatives ne fonctionnent pas très bien. En tirons-nous des leçons? Pour ce qui est de l'argent supplémentaire que nous voulons toujours dépenser – à cette étape-ci de l'audit, je pense que nous parlons toujours d'un montant de 500 millions de dollars –, nous devrions déterminer si nous l'utilisons de la façon la plus efficace pour contribuer à l'avancement des activités prévues dont nous avons parlé pour appuyer ces objectifs. C'est vraiment le cœur de la question¹²⁷.

M. McGovern a indiqué que, dans bien des cas, l'absence d'indicateurs de rendement appropriés avait pour effet en fait de minimiser les progrès réalisés grâce au Plan d'action *Par-delà la frontière*¹²⁸ :

Permettez-moi de vous donner un exemple. Le rapport du vérificateur général était très clair à propos de NEXUS. Les vérificateurs se sont penchés sur les différentes initiatives et sur NEXUS. Dans le contexte de la sécurité nationale, un membre de NEXUS remplit de son plein gré un formulaire de demande détaillé. Il indique ses lieux de résidence et ses emplois des cinq dernières années, puis soumet l'information aux autorités canadiennes et américaines. Les responsables vérifient l'information, donnent le feu vert, puis invitent le membre à rencontrer dans un bureau un employé de l'Agence des services frontaliers du Canada, ou ASFC, et un membre de la patrouille frontalière américaine. Ces agents prennent une photo de la personne et prélèvent ses informations biométriques. Les États-Unis relèvent les empreintes digitales, alors que le Canada

123 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [42^e séance](#), 1545.

124 *Ibid.*

125 *Ibid.*, 1605.

126 *Ibid.*, 1625.

127 *Ibid.*

128 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [43^e séance](#), 1630.

effectue une lecture de l'iris. Il y a désormais probablement 1,5 million de personnes en Amérique du Nord qui possèdent une carte NEXUS, dont 80 % sont Canadiens. Ainsi, à la frontière, les agents de l'ASFC n'ont plus à prêter attention à quelqu'un comme moi qui possède une carte NEXUS. Ils peuvent diriger leur attention vers les voyageurs plus susceptibles de poser problème. C'est un avantage de taille pour nous. Comment peut-on le mesurer? Je l'ignore¹²⁹.

Compte tenu des constatations découlant de l'audit et des témoignages entendus, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 8

Que, au plus tard le 31 janvier 2018, Sécurité publique Canada explique le travail accompli par le Ministère pour mettre à jour la mesure du rendement en collaboration avec les ministères et organismes responsables, ainsi que pour renforcer le cadre commun d'établissement des coûts avec les organismes centraux, conjointement avec les ministères et organismes participants, afin que les résultats et les coûts indiqués dans le Rapport horizontal de 2016-2017 soient exacts, clairs et consolidés.

E. Entente sur le précontrôle entre le Canada et les États-Unis

M. Brown a déclaré au Comité que Sécurité publique Canada continue « de faire fond sur la collaboration instaurée dans le cadre » du Plan d'action, par exemple en allant de l'avant « avec la mise en œuvre de l'accord sur le précontrôle, d'abord en adoptant la législation en juin dernier, et en travaillant avec les États-Unis sur la mise en œuvre de nouveaux sites¹³⁰ ». Selon M. Ossowski, le Plan d'action, sans précédent, était non seulement multidimensionnel et complexe, mais il représentait aussi le passage important d'une approche réactive à une approche proactive de la gestion frontalière¹³¹.

En ce qui concerne l'entente de précontrôle entre le Canada et les États-Unis, M. Ossowski a indiqué que les États-Unis avaient adopté à l'unanimité des mesures législatives en ce sens « avant Noël », tandis qu'au Canada, la Chambre des communes étudie encore le projet de loi sur la question¹³².

129 *Ibid.*

130 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 6 février 2017, [42^e séance](#), 1540.

131 *Ibid.*, 1545.

132 *Ibid.*, 1635.

Pour sa part, M. McGovern a mentionné que, en mars 2016, plusieurs livrables de premier plan ont été annoncés au sommet du Canada et des États-Unis, notamment la collaboration sur les questions qui touchent notre frontière commune¹³³ :

Les deux chefs d'État ont réaffirmé leur intention de mettre en vigueur l'accord canado-américain relatif au précontrôle dans les domaines du transport terrestre, ferroviaire, maritime et aérien. Tirant parti de plus de 60 années de coopération dans le précontrôle, le nouvel accord consolidera la sécurité mutuelle des deux pays et facilitera les mouvements transfrontaliers présentant de faibles risques, pour tous les moyens de transport. Les deux pays ont aussi convenu d'examiner les conditions nécessaires au prédédouanement du fret et à la détermination des possibilités de mise à l'essai de cette approche. Les deux pays sont également déterminés à complètement mettre en œuvre un système d'échange de données biographiques de base sur les entrées à la frontière terrestre. Ce système tire parti du processus déjà en place pour les ressortissants de pays tiers. Il permettra au Canada et aux États-Unis d'améliorer de façon efficace et responsable la sécurité de leur frontière. Les processus seront appliqués dans le respect de nos cadres constitutionnels et juridiques respectifs, et du droit à la vie privée de nos citoyens¹³⁴.

Par ailleurs, M. McGovern a attiré l'attention du Comité sur le [projet de loi C-23, Loi relative au précontrôle de personnes et de biens au Canada et aux États-Unis](#) qui est en attente d'une deuxième lecture à la Chambre des communes¹³⁵.

CONCLUSION

Le BVG a « conclu que les ministères et organismes audités avaient obtenu des résultats mitigés dans la poursuite des objectifs décrits dans le plan d'action *Par-delà la frontière* pour ce qui est d'améliorer la sécurité et d'accélérer la circulation légitime des personnes et des marchandises à la frontière¹³⁶ ». Il a également conclu que le *Rapport sur l'initiative horizontale du plan d'action Par-delà la frontière* « n'avait pas dressé un tableau complet et fidèle des progrès réalisés, du rendement, ni des coûts engagés au titre du Plan d'action¹³⁷ ».

Dans le présent rapport, le Comité a formulé huit recommandations qui visent à obtenir les renseignements qui seront nécessaires pour évaluer si les ministères et organismes responsables ont bien corrigé les lacunes relevées dans l'audit.

Puisqu'il a de plus en plus recours aux initiatives horizontales, le gouvernement fédéral doit absolument améliorer sa manière de gérer ce type d'initiatives, ainsi que sa façon d'en établir les coûts et d'en rendre compte, afin de pouvoir clairement démontrer leurs résultats concrets pour les Canadiens.

133 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 février 2017, [43^e séance](#), 1540.

134 *Ibid.*

135 *Ibid.*

136 BVG, « [Rapport 1 — Le plan d'action Par-delà la frontière](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général*, paragr. 1.96.

137 *Ibid.*, paragr. 1.97.

RÉSUMÉ DES MESURES RECOMMANDÉES ET DES ÉCHÉANCES CONNEXES

Tableau 1 – Résumé des mesures recommandées et des échéances connexes

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1 (p. 8)	<i>Sécurité publique Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et Transports Canada</i> doivent remettre au Comité un rapport énonçant leurs nouveaux indicateurs de rendement, bases de référence et cibles, ainsi que les avantages obtenus sur le plan de la sécurité. Ce rapport devrait aussi expliquer clairement en quoi ces indicateurs de rendement sont appropriés pour mesurer les avantages attendus au chapitre de la sécurité.	Au plus tard le 31 janvier 2018
Recommandation 2 (p. 11)	L'ASFC doit expliquer comment elle a utilisé les résultats de ses consultations auprès des intervenants afin de mieux adapter aux besoins de ces derniers les programmes destinés aux négociants dignes de confiance et l'initiative de guichet unique.	Au plus tard le 31 janvier 2018
Recommandation 3 (p. 13)	L'ASFC doit remettre au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant ses nouveaux indicateurs de rendement, bases de référence et cibles, ainsi que les avantages obtenus sur le plan des échanges commerciaux. Ce rapport devrait aussi expliquer clairement en quoi ces indicateurs de rendement sont appropriés pour mesurer les avantages attendus au chapitre des échanges commerciaux.	Au plus tard le 31 janvier 2018
Recommandation 4 (p. 14)	Transports Canada et l'ASFC doivent expliquer comment les résultats de leur évaluation de la technologie de calcul du temps d'attente à la frontière existante sont utilisés pour établir la nécessité de déployer cette technologie dans les autres postes frontaliers.	Au plus tard le 31 janvier 2018

Recommandation 5 (p. 15)	L'ASFC doit remettre au Comité les principales constatations de son auto-évaluation des résultats obtenus en fonction des avantages attendus de la technologie d'identification par radiofréquence, ainsi que les principales constatations de son analyse des options de gestion des voies portant sur la faisabilité et les avantages de bonifier l'engagement initial prévu dans le Plan d'action <i>Par-delà la frontière</i> .	Au plus tard le 31 janvier 2018
Recommandation 6 (p. 17)	<i>Transports Canada</i> et l'ASFC doivent remettre au Comité un rapport décrivant leurs nouveaux indicateurs de rendement, bases de référence et cibles, ainsi que les avantages obtenus sur le plan des déplacements. Ce rapport devrait aussi expliquer clairement en quoi ces indicateurs de rendement sont appropriés pour mesurer les avantages attendus en matière de déplacement.	Au plus tard le 31 janvier 2018
Recommandation 7 (p. 20)	Le SCT doit expliquer comment il a clarifié ses directives sur la gestion des initiatives horizontales et l'établissement de rapports connexes afin d'assurer l'exactitude des résultats présentés au Parlement et aux Canadiens.	Au plus tard le 31 janvier 2018
Recommandation 8 (p. 23)	<i>Sécurité publique Canada</i> doit expliquer le travail accompli par le Ministère pour mettre à jour la mesure du rendement en collaboration avec les ministères et organismes responsables, ainsi que pour renforcer le cadre commun d'établissement des coûts avec les organismes centraux, conjointement avec les ministères et organismes participants, afin que les résultats et les coûts indiqués dans le Rapport horizontal de 2016-2017 soient exacts, clairs et consolidés.	Au plus tard le 31 janvier 2018

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Agence des services frontaliers du Canada Martin Bolduc, vice-président, Direction générale des programmes John Ossowski, président	2017-02-06	42
Bureau du vérificateur général du Canada Martin Dompierre, directeur principal Michael Ferguson, vérificateur général du Canada		
Gendarmerie royale du Canada Gilles Michaud, sous-commissaire, Police fédérale		
Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile Malcolm Brown, sous-ministre Jill Wherrett, sous-ministre adjointe par intérim, Secteur des affaires du portefeuille et des communications		
Bureau du Conseil privé David McGovern, sous-conseiller national pour la sécurité auprès du Premier ministre, Bureau du conseiller à la sécurité nationale auprès du Premier Ministre	2017-02-08	43
Bureau du vérificateur général du Canada Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe Martin Dompierre, directeur principal		
Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile Gina Wilson, sous-ministre déléguée, Sécurité publique Canada		
Ministère des Transports Catherine Higgins, sous-ministre adjointe, Programmes Laureen Kinney, sous-ministre adjointe, Sécurité et sûreté		
Secrétariat du Conseil du Trésor Brian Pagan, secrétaire adjoint, Gestion des dépenses		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n^{os} 42, 43, 52](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Kevin Sorenson

