



Évaluation du Programme de soutien technologique régional

Version du Rapport
d'évaluation provisoire à
l'intention du
CMRE

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

18 septembre 2019

PROTECTION SERVICE INTEGRITY
TY **PROTECTION** SERVICE INT
ÉGRITÉ PROTECTION **SERVICE**
INTEGRITY PROTECTION SERVI
CE INTÉGRITÉ PROTECTION SE
RVICE INTEG PROTECTION
SERVICE PROTECTI
ON SEB VY PROT
ECTION **PROTECTION** INTÉGRITÉ PR
OTECTION **INTEGRITY**
PROTECTION **INTÉGRITÉ**
TÉ **PROTECTION** SERVICE INT
EGRITY PROTECTION **SERVICE**
INTÉGRITÉ PROTECTION SERVI
CE INTEGRITY PROTECTION SE



Table des matières

| | |
|---|----|
| Sigles et abréviations | ii |
| Sommaire | ii |
| 1. Contexte..... | 1 |
| 1.1 Objet et portée de l'évaluation..... | 1 |
| 1.2 Description du programme..... | 2 |
| 1.2.1 Modèle logique | 3 |
| 1.3. Principaux intervenants et structure de gestion du programme | 4 |
| 1.4 Ressources | 5 |
| 1.5 Méthode d'évaluation | 5 |
| 2. Constatations – Efficacité..... | 8 |
| 2.1 Services analytiques et judiciaires | 8 |
| 2.2 Services de technologies frontalières | 14 |
| 2.2.1 Gestion des biens..... | 18 |
| 2.3 Innovation | 25 |
| 2.3.1 Projets pilotes | 25 |
| 2.3.2 Recherche et développement..... | 28 |
| 2.4 Connaissance et utilisation du Programme | 29 |
| 3. Constatations – Efficience..... | 33 |
| 3.1 Dépenses et extrants | 33 |
| 3.2 Chevauchements..... | 40 |
| 3.3 PE entre l'ASFC et l'ARC | 41 |
| 4. Conclusion et recommandations | 42 |
| Annexe A – Réponse et plan d'action de la direction | 45 |
| Annexe B – Modèle logique du Programme de STR | 51 |
| Annexe C – Limites relatives aux données..... | 52 |
| Annexe D – Modèle de gestion des biens de technologie de détection – Actuel et possible | 53 |
| Annexe E – Échéanciers des projets pilotes..... | 54 |

Sigles et abréviations

| | |
|--------|---|
| ACIA | Agence canadienne d'inspection des aliments |
| AEADS | Aire d'échantillonnage et d'analyse désignée sécuritaire |
| AHPV | Aménagement d'horaire à postes variables |
| ARC | Agence du revenu du Canada |
| ASF | Agent des services frontaliers |
| ASFC | Agence des services frontaliers du Canada |
| CCIV | Centre de courrier international de Vancouver |
| CGPD | Comité de gestion du programme de détection |
| DGIST | Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie |
| DGPS | Direction générale de la politique stratégique |
| DGFGO | Direction générale des finances et de la gestion organisationnelle |
| DGRH | Direction générale des ressources humaines |
| DPT | Dirigeant principal de la transformation |
| DSAJ | Division des services analytiques et judiciaires |
| DSI | Direction des sciences et de l'ingénierie |
| DSSIO | Division du soutien aux sciences et à l'ingénierie et des opérations |
| DTF | Division de la technologie frontalière |
| EJD | Examen judiciaire de documents |
| ETP | Équivalent temps plein |
| É.-U. | États-Unis |
| GRC | Gendarmerie royale du Canada |
| IGE | Imagerie à grande échelle |
| IPE | Imagerie à petite échelle |
| ISO | Organisation internationale de normalisation |
| MGF | Modèle de gestion fonctionnelle |
| PARD | Plan d'action pour la réduction du déficit |
| PE | Protocole d'entente |
| RCN | Région de la capitale nationale |
| REL | Renseignement et exécution de la loi |
| RGT | Région du Grand Toronto |
| RPAD | Réponse et plan d'action de la direction |
| RSO | Région du Sud de l'Ontario |
| SHT | Substances hautement toxiques |
| SIED | Système intégré d'exécution des douanes |
| SSAL | Système de soutien pour les analyses de laboratoire |
| SSMAEC | Système de soutien de la mainlevée accélérée des expéditions commerciales |
| STR | Soutien technologique régional |
| STTD | Soutien sur le terrain pour la technologie de détection |
| TVCF | Télévision en circuit fermé |
| VP | Vice-président |

Sommaire

Objet et portée de l'évaluation

La présente évaluation avait pour but d'examiner le rendement (efficacité et efficience) du Programme de soutien technologique régional (Programme de STR ou le Programme), entre 2013-2014 et 2017-2018, conformément à la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor. L'évaluation a été effectuée de juin 2018 à septembre 2019.

Description du programme

La Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie (DGIST) de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) est responsable de la conception et de la prestation de ce programme. Celui-ci, dont est responsable la Direction des sciences et de l'ingénierie (DSI), qui relève de la DGIST, utilise les sciences et la technologie pour aider l'Agence à réaliser son mandat de facilitation et de sécurité à la frontière tout en réduisant le risque pour les agents des services frontaliers (ASF) et les Canadiens. Le Programme fait partie intégrante de la facilitation et de la conformité des échanges commerciaux, de la facilitation de la circulation et de la conformité des voyageurs, et de la collecte et de l'analyse du renseignement.

La DSI est composée de trois divisions. La Division des services analytiques et judiciaires (DSAJ) est chargée de l'examen scientifique des produits de contrebande présumés, d'alcool, de tabac, de cannabis, de l'analyse des douanes et de l'examen judiciaire de documents (EJD). La Division de la technologie frontalière (DTF) est responsable du développement de la technologie frontalière, des sciences et de l'ingénierie de la détection, du soutien sur le terrain pour la technologie de détection et de l'analyse approfondie. Enfin, la Division du soutien aux sciences et à l'ingénierie et des opérations (DSSIO) s'occupe des fonctions intégrées comme les services organisationnels et d'information, l'assurance de la qualité, le soutien technique et l'intégration, notamment les radios bidirectionnelles.

Les clients du Programme sont l'Agence, de façon générale, et le personnel de première ligne de la Direction générale du secteur commercial et des échanges commerciaux, de la Direction générale des voyageurs et de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi, en particulier. Le Comité de gestion du programme de détection (CGPD) est le groupe de travail décisionnel de la Direction générale du secteur commercial et des échanges commerciaux chargé de déterminer quelles technologies seront adoptées, à quel endroit et selon quel ordre de priorité, lorsque des bureaux régionaux demandent d'obtenir des technologies de détection.

Méthode d'évaluation

La collecte et l'analyse des données pour la présente évaluation ont été effectuées entre décembre 2018 et mai 2019, et ce, au moyen de méthodes de recherche qualitative et quantitative. L'équipe chargée de l'évaluation a interrogé des intervenants de l'ASFC à l'interne et à l'externe, examiné des documents clés, analysé des données opérationnelles et financières, animé des groupes de discussions dans deux régions de l'ASFC, fait des comparaisons avec d'autres ministères et des partenaires étrangers, et mené un sondage auprès du personnel de première ligne.

Il a fallu surmonter un certain nombre d'obstacles pour ce qui a trait aux données, dont le fait que des données étaient incomplètes ou sous-déclarées, l'insuffisance de données disponibles sur le recours à la technologie de détection lors de saisies commerciales, l'absence de mesures systématiques du rendement, et le nombre limité de documents et d'information de source ouverte pouvant être utilisés pour faire des comparaisons à l'échelle internationale.

Constatations de l'évaluation

Le Programme de STR est un nouveau programme prévu dans le Cadre ministériel des résultats (CMR). Par conséquent, un cadre de gestion des programmes est encore en voie d'élaboration. La présente évaluation se veut un point de référence à partir duquel les progrès à venir seront mesurés, et elle pourra aider à façonner les prochains volets relatifs à la gestion et la gouvernance du programme.

Efficacité – Mesure dans laquelle le programme produit les résultats escomptés

Dans l'ensemble, le Programme est efficace pour ce qui concerne les services offerts à l'Agence, ce qui comprend les analyses scientifiques d'échantillons et les projets pilotes. Le Programme est le seul endroit au gouvernement fédéral ayant une capacité d'examen judiciaire de documents, une expertise recherchée tant au Canada qu'ailleurs. Comme le travail effectué au Programme de STR est hautement spécialisé, celui-ci doit surmonter des obstacles uniques lorsqu'il s'agit de doter des postes, et pour trouver des candidats hautement qualifiés et spécialisés, il doit faire concurrence au secteur privé, qui est beaucoup plus souple.

Pour ce qui concerne l'analyse des produits de contrebande présumés, d'alcool, de tabac et de cannabis, ainsi que les échantillons des douanes, les normes actuelles de service du Programme ne reflètent ni sa capacité ni la demande des services de première ligne. Comme les capacités d'analyse sont limitées, mais que la demande pour des services a augmenté au cours des dernières années, il faut maintenant composer avec un arriéré courant pour les analyses de produits de contrebande présumés. Cette situation a fait en sorte que les délais de traitement

ont augmenté, ce qui pourrait avoir incité certains employés de première ligne à soumettre moins d'échantillons pour analyse, et ainsi contribué à la diminution du nombre d'échantillons soumis pour analyse en 2017-2018. Les normes de service devraient être revues et communiquées adéquatement au personnel de première ligne.

Pour ce qui a trait à la technologie de détection, l'évaluation a révélé que l'équipement lié à cette technologie n'est pas souvent utilisé dans la filière des voyageurs, mais on sait que les ASF sous-déclarent son utilisation dans les systèmes de l'Agence. Lorsque cette technologie est utilisée, elle est associée à des saisies de plus grande valeur. Il importe de noter que comme il n'y avait pas suffisamment de données sur l'utilisation de la technologie de détection dans le secteur commercial, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer une partie importante de l'utilisation que fait l'Agence de cette technologie. D'ailleurs, si l'accès des employés de première ligne aux outils et à la formation sur cette technologie était amélioré, ils pourraient en faire un meilleur usage. Parce que la formation sur la technologie de détection est inadéquate, les employés sous-utilisent cette technologie ou ils l'utilisent mal, entraînant ainsi le bris d'équipement.

Malgré le fait que la durée d'inaccessibilité des biens de technologie de détection en raison d'une panne ait diminué de 2013-2014 à 2017-2018, le personnel de première ligne estimait que l'accessibilité ne correspondait pas aux besoins opérationnels. Puisque les cibles de disponibilité de l'équipement sont mesurées par catégorie de biens à l'échelle nationale seulement, la tenue de rapports par région, par point d'entrée ou par bien n'est pas possible. Il faudrait revoir le rôle du Programme dans la gestion des biens de technologie de détection en ciblant les domaines où son expertise technique est requise et en transférant ailleurs les éléments qui pourraient être gérés par d'autres secteurs de l'Agence, conformément au nouveau modèle de gestion fonctionnelle (MGF). De plus, même si leur gestion ne relève pas du Programme, on a constaté que l'acquisition, la distribution et l'entretien de l'équipement lié aux télévisions en circuit fermé (TVCF) sont fragmentés dans l'ensemble de l'Agence et que leur gestion n'est pas uniforme dans les diverses régions et les divers points d'entrée.

En ce qui concerne l'innovation, les projets pilotes élaborés par le Programme de STR ont contribué de façon positive aux opérations de l'Agence. Cela étant dit, une gouvernance plus claire et une meilleure délimitation de la gestion et de la propriété, notamment des rôles et des responsabilités des divers intervenants, pourrait être avantageuse pour ces projets, puisque cela pourrait améliorer la mobilisation des intervenants et en favoriser une meilleure surveillance. La confusion entourant la propriété des projets et la responsabilité pour ce qui a trait à la mobilisation des intervenants a déjà entraîné des problèmes d'efficacité évitables.

L'évaluation a tenté de déterminer le degré de connaissance des services offerts par le Programme de STR. De façon générale, ils ne sont pas bien connus à l'Agence, et les clients ne savent pas toujours comment communiquer leurs besoins à l'équipe du Programme. L'utilisation des services de laboratoire est également inégale d'une région à l'autre, et des écarts considérables ont été remarqués aux trois centres de traitement du courrier, les plus importants clients des services de laboratoire.

Efficienc e – Mesure dans laquelle les résultats escomptés ont été réalisés avec efficie nce

Lorsque les données étaient disponibles, nous avons déterminé que le Programme est efficace dans la plupart des domaines. Les dépenses de base du programme sont demeurées généralement stables au cours de la période de cinq ans à l'étude. L'évaluation a toutefois permis de constater que l'unité de l'Examen judiciaire de documents (EJD) a régulièrement effectué du travail non rémunéré pour des clients externes.

Sur cette période de cinq ans, on a remarqué une variation importante des extraits de la DSAJ et ceux de la DTF ont augmenté de façon générale. Le travail en heures supplémentaires est demeuré assez stable, sauf pour la DTF, qui a connu une augmentation considérable entre 2013-2014 et 2017-2018.

Dans l'ensemble, il y a peu de chevauchement entre les services offerts par le Programme et ceux offerts par d'autres ministères. Dans le cadre de l'évaluation, nous avons examiné le protocole d'entente (PE) entre l'ASFC et l'Agence du revenu du Canada (ARC), qui avait été conclu à l'origine pour gérer le laboratoire scientifique que les deux organismes se partageaient alors. Il est ressorti de l'évaluation que les cibles et les heures estimatives du PE sont périmées et ne reflètent plus les charges de travail actuelles, étant donné qu'elles n'ont pas été revues depuis la conclusion du PE, il y a 14 ans.

Recommandations

Les constatations issues de l'évaluation ont permis de dégager les recommandations et les conclusions suivantes :

R1. En consultation avec les clients, le vice-président (VP) de la Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie (DGIST) devrait passer en revue le modèle de prestation de services relativement à l'analyse de contrebande présumée, d'alcool, de tabac, de cannabis et des échantillons des douanes, notamment :

- a. examiner et réviser les normes de service actuelles;

- b. effectuer une analyse coûts-avantages pour déterminer si des économies peuvent être réalisées en établissant des partenariats avec des laboratoires des autres ministères et du secteur privé pour éliminer les arriérés;
- c. après l'examen des normes de service, élaborer un plan de communication pour revoir l'image de marque du Programme de STR et pour mieux faire connaître ses rôles et ses responsabilités, ainsi que les services qui y sont offerts et ses normes de service;
- d. dans le cadre des stratégies plus vastes de mesure du rendement qui sont en voie d'élaboration, veiller à ce que les normes de service soient surveillées régulièrement et qu'elles fassent l'objet de rapports courants.

R2. En consultation avec les directions générales concernées, le VP de la Direction générale des finances et de la gestion organisationnelle (DGFGO) devrait élaborer une stratégie de gestion du matériel pour les biens de technologie de détection de l'Agence (la stratégie doit comprendre la détermination, l'acquisition, la distribution, l'entretien et la formation) menant à la création d'une stratégie de gestion du matériel pouvant s'appliquer à tous les biens de l'Agence.

R3. En consultation avec les directions générales concernées et les régions, le VP de la DGIST devrait diriger l'élaboration d'un autre modèle possible pour la propriété et la gestion des projets pilotes et qui énonce clairement les rôles et les responsabilités des directions générales ou des régions respectives aux diverses étapes des projets (soit la planification, l'élaboration, la mise en œuvre et l'intégration). Une fois élaboré, ce modèle devrait être proposé au Comité exécutif pour approbation.

R4. En consultation avec le dirigeant principal de la transformation et la Direction générale de la politique stratégique (DGPS), le VP de la DGIST devrait se pencher sur la gouvernance de l'innovation, de la recherche et du développement à l'Agence pour s'assurer qu'une direction et une orientations stratégiques sont fournies au Programme de STR.

R5. En consultation avec les autres directions générales concernées, le VP de la DGFGO devrait élaborer une stratégie nationale visant la gestion des TVCF.

1. Contexte

1.1 Objet et portée de l'évaluation

Le présent rapport donne les résultats de l'évaluation du Programme de STR. Conformément à la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor, cette évaluation avait pour objet d'examiner le rendement du Programme, et ce pendant la période allant de 2013-2014 à 2017-2018.

Le Programme de STR avait été désigné en tant qu'évaluation prioritaire dans le plan de vérification et d'évaluation fondé sur le risque de 2018 de l'ASFC. En septembre 2018, le Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation a approuvé la portée de l'évaluation. Comme il est énoncé dans le tableau 1 ci-dessous, les installations de laboratoire et les résultats du programme de radiocommunication et du financement de durabilité n'étaient pas compris parmi les éléments évalués.

Tableau 1 : Portée approuvée de l'évaluation

| Inclus dans la portée | Exclus de la portée |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Services aux autres ministères▪ Conception et mise en œuvre du programme▪ Activités réalisées et extrants/résultats obtenus pour la période de 2013-2014 à 2017-2018▪ Gestion du cycle de vie des biens▪ Soutien du programme d'innovation | <ul style="list-style-type: none">▪ Installations de laboratoire▪ Évaluation complète de la pertinence▪ Résultats du programme de radiocommunication et du financement de durabilité |

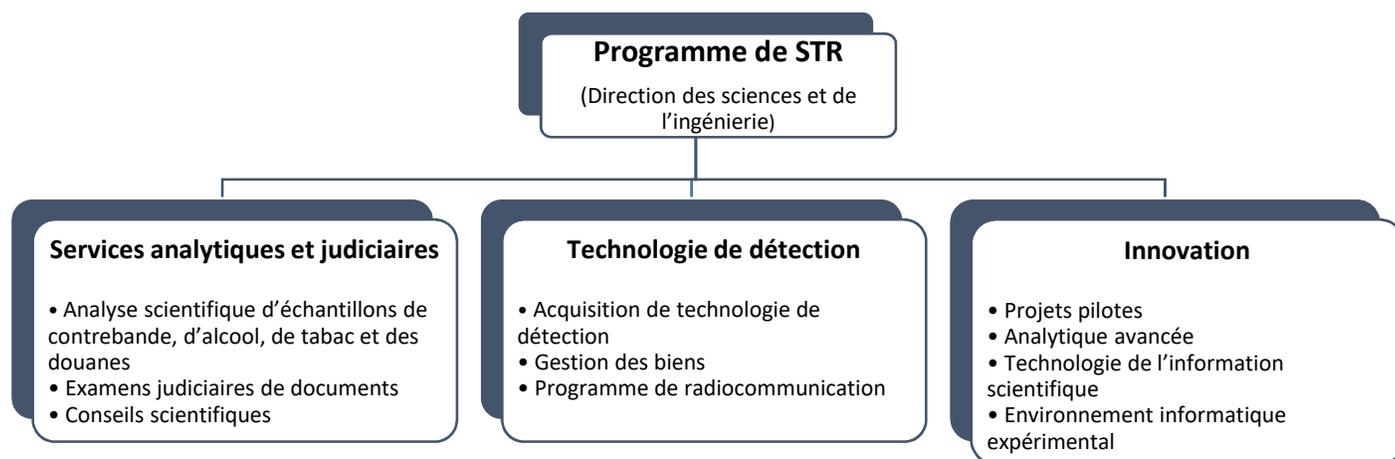
Une évaluation complète de la pertinence n'a pas été effectuée parce que le Programme de STR remplit une exigence opérationnelle en aidant l'Agence à s'acquitter de son mandat de facilitation du passage et de la sécurité à la frontière. Ce programme est unique en son genre puisqu'il offre des conseils analytiques et scientifiques concernant des échantillons et gère la technologie dans l'optique de la gestion de la frontière. Les services qu'il offre font également partie intégrante des opérations de première ligne lorsqu'il s'agit de faciliter les mesures de conformité et d'exécution de la loi pour les cas de contrefaçon et de contrebande soupçonnés. Pour cette raison, la portée de l'évaluation a été limitée à la pertinence des services offerts aux autres ministères et aux partenaires afin de faire ressortir tout chevauchement ou dédoublement possible des activités (voir la section 3.2 du rapport).

1.2 Description du programme

Le Programme de STR est un nouveau programme dans le cadre du CMR de 2018, et il s'inscrit dans les responsabilités essentielles de la « Gestion de la frontière ». La DSI, qui relève de la DGIST, est l'organisme responsable du Programme. Elle met à profit les sciences et la technologie pour aider l'Agence à réaliser son mandat de facilitation et de sécurité à la frontière tout en réduisant le risque pour les ASF et les Canadiens. Le Programme fait partie intégrante de la facilitation et de la conformité des échanges commerciaux, de la facilitation de la circulation et de la conformité des voyageurs, et de la collecte et de l'analyse du renseignement.

Le travail accompli dans le cadre du Programme s'inscrit dans trois domaines principaux : services analytiques et judiciaires, technologie de détection, et innovation, comme le montre la figure 1 ci-dessous¹.

Figure 1 : Principaux domaines de travail du Programme de STR



Le laboratoire du Programme situé dans la région de la capitale nationale (RCN) analyse des produits saisis et présumés être de l'alcool, du tabac, du cannabis, des drogues et des précurseurs de drogues, ainsi que des échantillons des douanes que lui envoient les points d'entrée. Les analyses sont effectuées par une équipe de professionnels des sciences ayant

¹ Il s'agit des trois domaines qui, de l'avis des responsables du Programme, décrivent le mieux le travail accompli. Il convient de noter qu'ils diffèrent des trois piliers indiqués dans le modèle logique (Services analytiques et judiciaires, Services de technologies frontalières, et Solutions scientifiques et techniques) qui, du point de vue des responsables du Programme, ne correspondent pas tout à fait au travail du Programme de STR.

étudié en chimie. Le renseignement et les conseils portant sur les tendances observées sont communiqués aux intervenants. Des documents contestés touchant les domaines des enquêtes criminelles, de l'immigration, des audiences et des appels et visant à permettre la prise de mesures de conformité et d'exécution de la loi (c.-à-d. saisies, enquêtes, et poursuites pénales et civiles) sont soumis au laboratoire par des employés de l'ARC² et de l'ASFC et analysés par des spécialistes de la chimie médico-légale de l'encre et des techniciens judiciaires.

Des chercheurs scientifiques, des ingénieurs, des technologues et des chimistes responsables de l'acquisition et de la mise à l'essai de la technologie de détection travaillent également aux installations du Programme dans la RCN, alors que six techniciens sur le terrain chargés de l'installation, de l'entretien et de la réparation de certaines technologies de détection travaillent dans les régions.

Pour ce qui a trait à l'innovation, au moyen d'une approche progressive, une équipe de scientifiques, d'ingénieurs et de technologues au laboratoire de la RCN commencent par développer et mettre à l'essai des technologies novatrices avant de lancer des projets pilotes sur le terrain pour déterminer la faisabilité technique et opérationnelle de ces technologies. On y trouve également une équipe de l'analytique avancée qui travaille sur de la modélisation mathématique, notamment dans des domaines comme l'apprentissage automatique, le profilage de délinquants passés et un outil automatisé d'établissement de quarts de travail pour réduire le travail en heures supplémentaires et le gonflement des effectifs.

1.2.1 Modèle logique

Au moment de l'évaluation, le Programme de STR n'avait pas de cadre de mesure du rendement. L'annexe B comprend un modèle logique³ énonçant les résultats escomptés suivants :

- Résultats immédiats : Les intervenants ont la capacité opérationnelle nécessaire pour prendre des décisions fondées sur des données probantes relativement à l'admissibilité, à l'exécution de la loi et aux expéditions commerciales. Des conseils sont fournis à l'appui des décisions opérationnelles stratégiques.
- Résultats intermédiaires : Les intervenants de l'ASFC obtiennent des services et des solutions scientifiques et techniques novatrices qui répondent à leurs besoins.

² Avant sa création, l'ASFC partageait avec l'ARC un laboratoire scientifique qui est passé sous sa gouverne en 2004, à la suite d'un protocole d'entente. L'ASFC a alors pris possession des installations et l'ARC a financé quelques ETP en échange d'un nombre fixe d'analyses d'échantillons par année, surtout de marchandises des douanes, d'alcool, de produits du tabac, de cannabis et d'examen judiciaires de documents.

³ Le modèle logique du Programme pourrait devoir être mis à jour en fonction du cadre de mesure de rendement en cours d'élaboration.

- Résultat ultime : L'ASFC propose et met en œuvre des technologies et des solutions scientifiques efficaces à la frontière.

1.3. Principaux intervenants et structure de gestion du programme

La DSI est composée de trois divisions :

1. La **Division des services analytiques et judiciaires (DSAJ)** est chargée de l'examen des produits de contrebande présumés, d'alcool, de tabac, de cannabis, de l'analyse des échantillons des douanes et de l'examen judiciaire de documents. Ces analyses permettent de déterminer l'admissibilité de marchandises et de personnes, d'appliquer des tarifs et de prendre des mesures d'exécution de la loi. La majorité des analyses d'échantillons de contrebande présumée, des examens judiciaires de documents et de l'analyse des douanes est effectuée pour les clients de l'ASFC, alors que les analyses d'échantillons d'alcool, de tabac et de cannabis sont effectuées principalement pour l'ARC.
2. La **Division de la technologie frontalière (DTF)** est responsable de la recherche, de l'évaluation, de l'acquisition, de l'entretien et du développement de diverses technologies de services frontaliers, notamment des technologies de détection et des projets pilotes. La Division est également chargée d'utiliser l'analyse des données dans le but d'améliorer les outils actuels d'exécution de la loi et de fournir un soutien technique et scientifique 24 heures par jour et 7 jours par semaine au programme de détection des radiations (RADNet) de l'Agence dans le cadre duquel tous les conteneurs maritimes entrant au pays sont contrôlés. La DTF donne aussi au personnel de première ligne de la formation sur la sécurité contre les rayonnements et la manutention appropriée des marchandises illicites.
3. La **Division du soutien aux sciences et à l'ingénierie et des opérations (DSSIO)** est chargée d'organiser les activités de sensibilisation du laboratoire, de diriger les exigences opérationnelles relatives aux rapports, de veiller à l'assurance de la qualité des méthodes scientifiques et de fournir tous les aspects des services de communication radio aux employés de première ligne.

Les directions générales du Secteur commercial et des échanges commerciaux, des Voyageurs et du Renseignement et de l'exécution de la loi sont les principaux intervenants du Programme.

Les directions générales du Secteur commercial et des échanges commerciaux et des Voyageurs utilisent toutes les deux les services de tests par échantillonnage du Programme pour rendre des décisions en matière d'exécution de la loi, et elles ont besoin d'équipement de détection pour leurs activités frontalières courantes quotidiennes. La technologie de détection est particulièrement utile à la Direction générale du secteur commercial et des échanges

commerciaux, puisque de l'équipement plus complexe est requis pour le dédouanement des marchandises commerciales. De plus, cette direction générale et celle des Voyageurs ont pu profiter des projets pilotes novateurs qui contribuent à accroître la facilitation des voyageurs et des marchandises à faible risque.

Le CGPD est le groupe de travail décisionnel composé de directeurs travaillant au sein de la Direction générale du secteur commercial et des échanges commerciaux qui est chargé de déterminer quelles technologies seront adoptées, à quel endroit et selon quel ordre de priorité, lorsque des bureaux régionaux demandent d'obtenir des technologies de détection.

La Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi bénéficie directement des résultats des tests de détection des produits de contrebande présumés. Les responsables du Programme consultent ceux de la Direction générale lorsque de nouvelles tendances visant des précurseurs, des dérivés chimiques ou des techniques de contrebande à venir sont dégagées.

1.4 Ressources

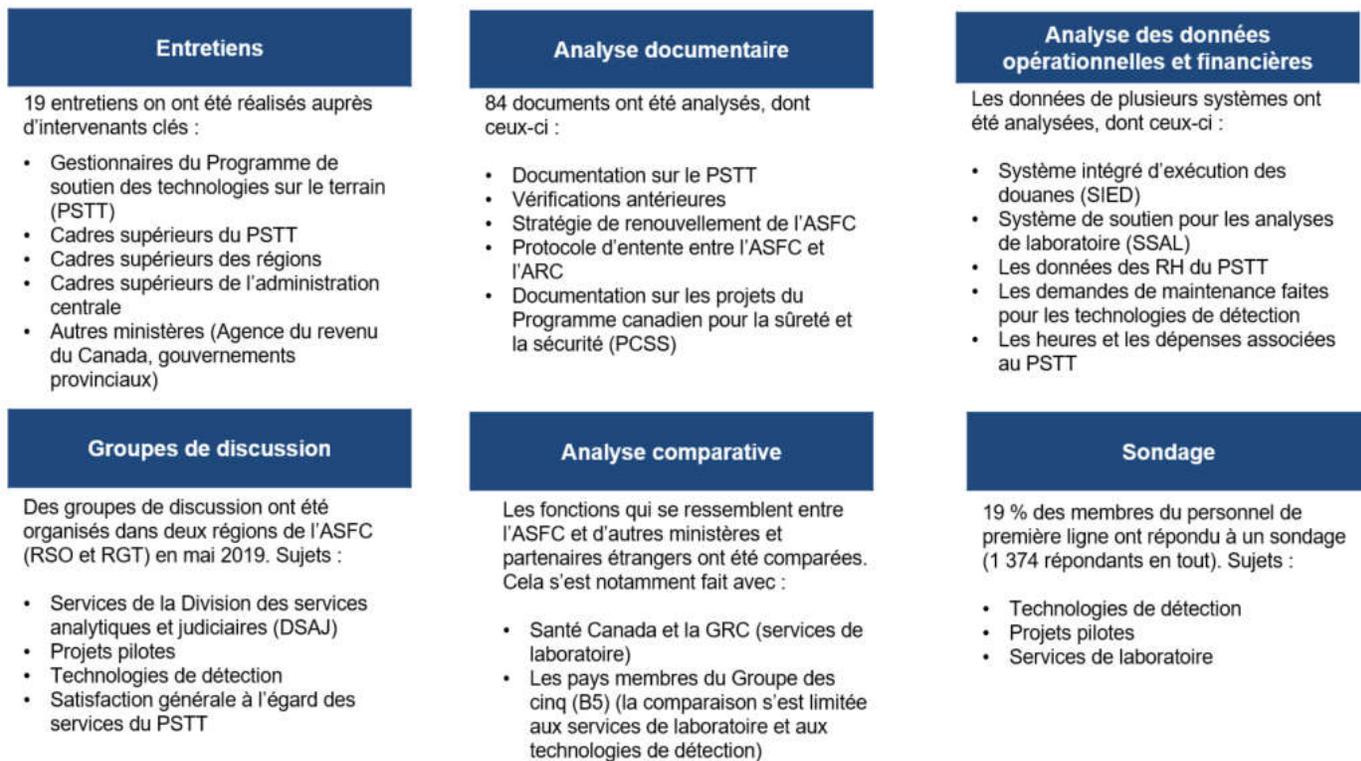
En 2017-2018, les dépenses totales du programme se sont chiffrées à environ 41,4 M\$ et les dépenses de base du programme, à 14,5 M\$; les dépenses annuelles moyennes de base étaient de 13,8 M\$ pour la période de cinq ans visée par l'évaluation. En 2017-2018, le Programme de STR comptait 116 équivalents temps plein (ETP) en tout.

1.5 Méthode d'évaluation

Un Comité consultatif de l'évaluation a été créé pour appuyer l'évaluation en donnant de la rétroaction et en formulant des conseils et des suggestions sur les produits livrables. La composition du comité a été déterminée dès le début de l'évaluation, et elle comprenait des directeurs généraux issus de directions générales pertinentes de l'Agence.

La collecte et l'analyse des données pour la présente évaluation ont été effectuées entre décembre 2018 et mai 2019, et ce, au moyen de méthodes de recherche qualitative et quantitative. Voir la figure 2 ci-dessous pour obtenir une liste complète des méthodes de collecte des données utilisées dans le cadre de l'évaluation.

Figure 2 : Méthodes de collecte des données



Des consultations avec les principaux intervenants et l'examen de documents clés pendant l'étape de la planification ont permis de mettre au point les questions d'évaluation afin de s'assurer que l'information issue de l'évaluation serait utile à la prise de décisions. Les questions de l'évaluation ont surtout porté sur l'examen de l'efficacité et de l'efficience, comme suit :

- Dans quelle mesure le Programme de STR contribue-t-il à la capacité opérationnelle des intervenants de l'ASFC à prendre des décisions fondées sur des données probantes relativement à l'admissibilité, aux mesures d'exécution et aux expéditions commerciales?
- Dans quelle mesure les conseils que donne le Programme de STR servent-ils à appuyer les décisions opérationnelles stratégiques?
- Dans quelle mesure les intervenants de l'ASFC reçoivent-ils des services et des solutions scientifiques et techniques qui répondent à leurs besoins?
- Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre du Programme de STR sont-elles efficaces?
- Dans quelle mesure le plan de gestion du cycle de vie est-il efficace pour la technologie de détection?

- Y a-t-il d'autres façons d'offrir un soutien technologique régional au profit de la gestion de la frontière?
- La stratégie de mesure du rendement appuie-t-elle la reddition de comptes et la prise de décisions dans le cadre du Programme?
- Dans quelle mesure le Programme de STR appuie-t-il le programme d'innovation de l'ASFC?
- Les ressources et les capacités du Programme sont-elles bien alignées sur les activités clés?
- Les services offerts aux autres ministères et à des partenaires sont-ils conformes au mandat du Programme?
- Les partenariats actuels avec d'autres ministères sont-ils économiques (p. ex., le protocole d'entente avec l'ARC)?

Les principaux obstacles à surmonter pour l'évaluation concernaient le fait que des données sont incomplètes ou sous-déclarées, l'insuffisance de données disponibles sur le recours à la technologie de détection lors de saisies commerciales, et l'absence de mesures du rendement solides. Une description détaillée de ces obstacles est donnée à l'annexe C.

2. Constatations – Efficacité

2.1 Services analytiques et judiciaires

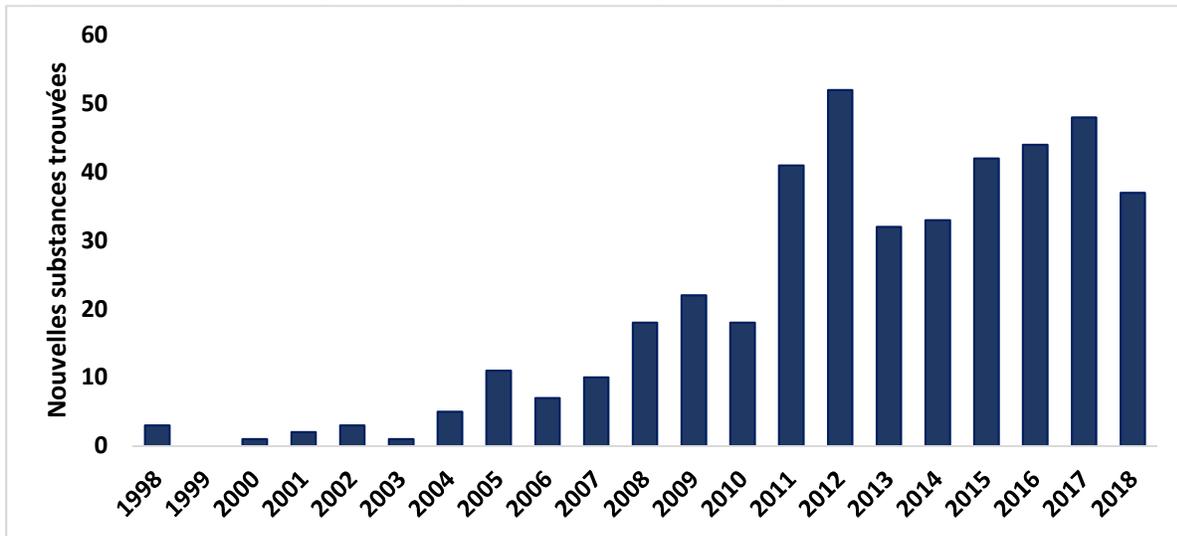
La DSAJ offre des services consultatifs analytiques et judiciaires d'échantillonnage de contrebande présumée, d'alcool, de tabac et de cannabis, et d'échantillons des douanes, et elle effectue des examens judiciaires de documents afin de permettre la prise de mesures de conformité et d'exécution de la loi (c.-à-d. saisies, enquêtes, et poursuites pénales et civiles). La qualité et la rapidité du service ont été analysées pour évaluer l'efficacité de la DSAJ. En ce qui concerne la qualité, l'évaluation a surtout porté sur la crédibilité et la fiabilité des analyses et des conseils offerts par la Division, ainsi que sur l'utilité de ses services pour le personnel de première ligne. En ce qui concerne la rapidité du service, l'évaluation a examiné les normes actuelles de service et les délais de traitement en cours à la Division.

Constatation 1 : Les analyses d'échantillons et les conseils scientifiques offerts par le Programme sont crédibles, fiables et utiles.

La DSAJ a reçu en décembre 2018 la certification ISO (c.-à-d. de l'Organisation internationale de normalisation) pour l'analyse des échantillons de contrebande présumée, ce qui fait que la qualité de son travail est maintenant reconnue mondialement. Grâce à cette certification, il n'est plus nécessaire de soumettre à nouveau les échantillons au Service d'analyse des drogues de Santé Canada pour appuyer les accusations portées devant les tribunaux. La DSAJ s'efforce maintenant d'obtenir la certification d'autres méthodes d'analyse.

De plus, la Division a démontré sa valeur au pays et à l'étranger par la découverte systématique de nouveaux analogues chimiques et la communication de ces données à ses partenaires des États-Unis (É.-U.), de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas, entre autres. En 2018, 35 nouveaux analogues chimiques ont été découverts, dont sept nouveaux analogues du fentanyl (voir la figure 3 ci-dessous).

Figure 3 : Nouveaux analogues chimiques découverts par le Programme de STR (de 1998 à 2018)



Source : Données du programme

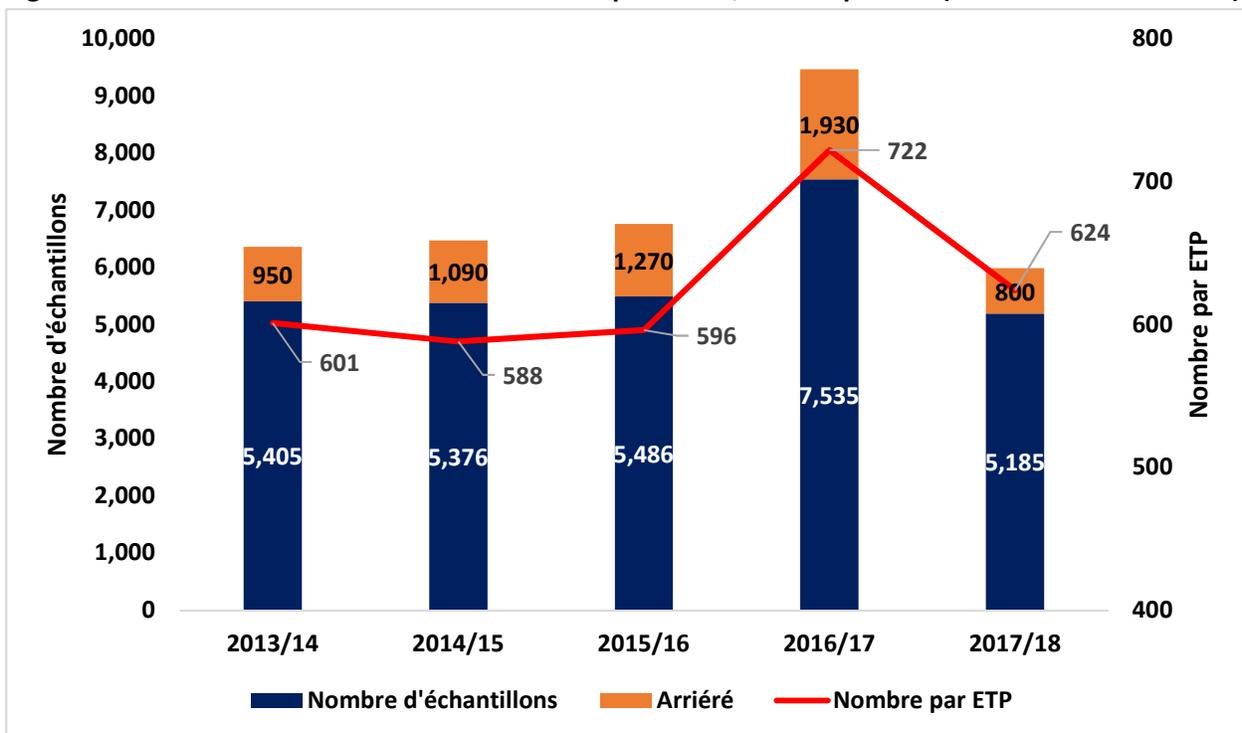
Les résultats du sondage d'évaluation effectué auprès du personnel de première ligne de l'ASFC ont permis de déterminer l'utilité et la fiabilité des services offerts par la DSAJ aux opérations frontalières de première ligne. Environ 85 % des répondants au sondage étaient « d'accord/quelque peu d'accord » que les services du Programme sont importants lorsqu'il s'agit de rendre des déterminations ou des décisions à leurs bureaux et points d'entrée. De plus, près de 80 % des répondants étaient « d'accord/quelque peu d'accord » que les rapports d'analyse de laboratoire reçus au cours des 12 derniers mois étaient faciles à comprendre et à interpréter.

Pour ce qui a trait à l'analyse judiciaire de documents, des organismes font appel aux services offerts par l'unité de l'EJD tant au pays qu'à l'étranger. Par exemple, cette unité a aidé de nombreux services de police municipaux, la province de la Colombie-Britannique ainsi que d'autres ministères comme Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, Santé Canada, le ministère de la Justice Canada, le ministère de la Défense nationale, Emploi et Développement social Canada et le Bureau de la concurrence du Canada. Elle a aussi effectué des analyses pour le compte d'organismes d'exécution de la loi de partout dans le monde (c.-à-d. l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France, les É.-U. et les Pays-Bas) dans le domaine de la spécialisation de la méthode du rapport de perte de solvant, qui permet de déterminer l'âge relatif des encres de documents. Pour son travail avec cette méthode, l'unité s'est vu décerner un Prix d'excellence de la fonction publique dans la catégorie Innovation en 2007. Au besoin, il lui arrive parfois de demander l'aide d'autres pays (p. ex. pour accéder à leurs bibliothèques d'encres).

Constatation 2 : Pour ce qui concerne l'analyse de contrebande présumée, d'alcool, de tabac et de cannabis ainsi que les échantillons des douanes, les normes actuelles de service du Programme ne reflètent ni sa capacité ni la demande des services de première ligne, et elles ne sont pas communiquées adéquatement au personnel de première ligne.

L'augmentation des volumes de voyageurs et de mainlevées commerciales⁴, combinée avec l'envoi pour analyse d'échantillons plus complexes, a eu pour effet d'alourdir la charge de travail de l'unité responsable de l'analyse de la contrebande. Comme le montre la figure 4 ci-dessous, entre 2013-2014 et 2017-2018, l'unité avait un arriéré constant d'échantillons de contrebande présumée à analyser, malgré le fait que toutes les ressources possibles étaient déployées (surtout en 2016-2017) et malgré tout le travail effectué en heures supplémentaires. Il y a aussi eu une augmentation des délais de traitement pour les analyses d'échantillons, ce qui a eu une incidence directe sur les activités de première ligne, comme il est énoncé plus bas.

Figure 4 : Volumes d'échantillons de contrebande présumée/volume par ETP (2013-2014 à 2017-2018)



Source : Système de soutien pour les analyses de laboratoire (SSAL) et données du Programme de STR

Il existe des normes de service pour la plupart des services offerts par la DSAJ; ces normes avaient été établies en 2014 en tant que cibles internes et elles avaient été communiquées aux

⁴ De 2015-2016 à 2017-2018, le nombre de voyageurs et de mainlevées commerciales a augmenté de 3,9 % et de 30,5 %, respectivement.

employés de première ligne pour répondre à des besoins opérationnels⁵. Depuis, elles n'ont jamais été évaluées ou validées de façon appropriée, et elles sont de moins en moins respectées.

Pour les analyses d'alcool, de tabac, de cannabis et des douanes, la norme de service prévue est de 60 jours; le but est de respecter cette norme de service à 80 % pour les échantillons d'alcool ou de tabac, et à 85 % pour les échantillons des douanes. Cependant, entre 2013-2014 et 2017-2018, seulement 61 % des analyses d'alcool ou de tabac et 65 % des analyses des douanes ont été terminées dans les 60 jours prévus, en moyenne.

Pour ce qui a trait à l'analyse de contrebande présumée, les normes de service varient selon le mode, à l'exception des modes maritime, du renseignement et des enquêtes, puisque des normes de service ont été déterminées uniquement pour les échantillons urgents (toutefois, le terme « urgent » n'a jamais été défini). Comme le montre le tableau 2 ci-dessous, les normes de service pour les analyses de contrebande présumée sont de moins en moins respectées; la proportion des cas pour lesquels les normes de service ont été respectées a baissé de 71 % à 33 % pendant la période de cinq ans visée par l'examen. Les délais de traitement au cours des cinq ans montrent aussi une augmentation de 86 % à 544 % du nombre de jours nécessaires pour effectuer les analyses d'échantillons (selon le mode). Cela signifie que les services de première ligne attendent de plus en plus longtemps les résultats des analyses de produits de contrebande présumée, les modes postaux, aériens (passagers) et du renseignement étant ceux qui connaissent la plus forte augmentation. La récente crise du fentanyl pourrait avoir contribué à ces écarts, puisqu'elle a engendré une demande pour des analyses de plus en plus nombreuses et complexes, ce qui concorde avec l'expérience d'autres pays comme les É.-U. et l'Australie.

⁵ Il n'y a pas de normes de service définies pour l'EJD, puisque le travail est effectué selon des dates négociées avec les clients au cas par cas.

Tableau 2 : Normes de service des analyses de contrebande présumée et délais moyens réels de traitement (en jours)

| Mode | Normes de service (jours) (achevées à 95 %) | | Délai réel de traitement (moyenne) | | | | | % de changement (2013-2014 – 2017-2018) |
|--|--|--------|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--|
| | Courant | Urgent | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | |
| Postal | 45 | 7 | 18 | 28 | 49 | 76 | 116 | 544 % |
| Renseignement | s.o. | s.o. | 7 | 74 | s.o. | 16 | 45 | 543 % |
| Voyageurs aériens | 60 | 14 | 18 | 31 | 30 | 46 | 109 | 506 % |
| Routier | 60 | 14 | 22 | 32 | 43 | 53 | 108 | 391 % |
| Fret aérien | 21 | 7 | 22 | 32 | 26 | 37 | 87 | 295 % |
| Enquêtes | s.o. | 7 | 35 | 52 | 188 | 44 | 83 | 137 % |
| Maritime | s.o. | 5 | 7 | 5 | 4 | 9 | 13 | 86 % |
| % des cas où les normes de services ont été respectées (moyenne) | - | - | 71 % | 69 % | 59 % | 49 % | 33 % | - |

*Les données ne font pas la différence entre l'analyse courante et urgente des échantillons. Les nombres en rouge indiquent des normes de service n'ayant pas été respectées, en moyenne, pour des demandes courantes d'analyses (sauf pour les modes maritime et d'enquêtes, dont les données sont fondées sur des analyses urgentes d'échantillons.)

Source : SSAL

Des groupes de discussion ont révélé que de nombreux agents de première ligne ne savent pas ce que la DSAJ offre comme services ou que des normes de service existent. Certains participants affirment envoyer leurs échantillons de produits de contrebande présumés au Service d'analyse des drogues de Santé Canada par l'entremise de la GRC. Selon les résultats du sondage, seulement 23 % des agents de première ligne ont soumis un échantillon de produits de contrebande présumés au laboratoire de l'ASFC pour analyse au cours des 12 derniers mois, ce qui suggère également une sous-utilisation possible des services du Programme.

Il semblerait que certains ASF ont décidé d'envoyer moins d'échantillons en raison des retards dans la réception des résultats de tests et de l'augmentation des volumes de demandes. Près d'un cinquième des répondants au sondage ont dit ne pas avoir envoyé de demandes courantes pour des analyses d'échantillons ou des conseils au cours de la dernière année parce qu'ils savaient qu'ils devraient attendre longtemps avant d'avoir les résultats. Cela pourrait vouloir

dire que des centaines⁶ d'échantillons d'examen fructueux ne sont pas envoyés à la DSAJ pour analyse, dont certains pourraient avoir été fructueux aux fins d'exécution. Cependant, les ASF retiennent souvent des produits présumés de contrebande qui, s'ils ne sont pas réclamés après trois mois, sont envoyés pour être détruits.

La création de partenariats avec des laboratoires d'autres ministères ou du secteur privé pourrait aider à gérer ou à éliminer l'arriéré de la DSAJ et/ou à suivre l'augmentation de la demande pour des services, lorsque les volumes de demandes excèdent les capacités de la DSAJ. Le Programme de STR pourrait souhaiter revoir son modèle actuel de prestation de services analytiques et judiciaires et effectuer une analyse coûts avantages pour déterminer s'il devrait continuer d'offrir chaque secteur de service à l'interne.

Par ailleurs, la consigne donnée aux ASF dans le Bulletin opérationnel de 2017 sur le fentanyl et autres substances hautement toxiques (SHT) était de limiter leur envoi d'échantillons, disant que « seul un échantillon des marchandises doit être envoyé au laboratoire de l'ASFC lorsque de multiples indicateurs permettent de soupçonner la présence de stupéfiants ou de SHT ». Par suite de ce bulletin, 13 % du personnel de première ligne ayant été interrogé a dit ne pas envoyer des échantillons pour analyse alors qu'ils l'auraient fait autrement. Les répondants ont fait état de répercussions pour les activités comme la libération de marchandises qu'ils auraient autrement envoyées pour analyse, l'incapacité d'effectuer des livraisons contrôlées, l'envoi d'échantillons pour analyse à d'autres intervenants (p. ex., Santé Canada ou d'autres organismes d'exécution de la loi comme la Gendarmerie royale du Canada [GRC]), et le fait de se fier sur d'autres indicateurs pour faire des saisies, dont le recours à la technologie de détection, comme on en parle plus loin.

Constatation 3 : Le Programme de STR doit surmonter des difficultés uniques en matière de dotation compte tenu de la nature hautement spécialisée du travail qui y est effectué, en particulier par l'unité de l'EJD.

Le Programme a depuis longtemps de la difficulté à trouver assez de personnel qualifié pour s'acquitter du travail hautement spécialisé qui y est effectué. Le recrutement de chimistes pour l'analyse de la contrebande et spécialistes des documents judiciaires est particulièrement difficile. Dans le cas de l'analyse judiciaire des documents, les candidats pleinement qualifiés sont très rares; il n'y en a pas au sein de la fonction publique et ils ne sont que très peu au pays. Les nouveaux employés de l'unité de l'EJD, s'ils ne sont pas déjà pleinement qualifiés, doivent suivre une formation de trois ans et effectuer du travail limité pendant deux autres années

⁶ Projection de base en ligne droite, dans le cadre de laquelle on applique le 1/5^e de la moyenne sur cinq ans des échantillons envoyés, en supposant un taux de résultats d'examen fructueux de 50 %.

avant d'être considérés comme étant pleinement opérationnels. De plus, selon les renseignements obtenus lors d'entrevues, il semblerait que le processus d'évaluation hautement rigoureux (établi par le Programme) fait en sorte qu'il y a peu de candidats retenus.

Les observations soulevées au cours des entrevues auprès des gestionnaires de programme appuient ce qui a été constaté, soit que les processus de dotation et tout le temps qu'ils ont exigé ont rendu difficile le recrutement de candidats externes. Le Programme réussit difficilement à rivaliser avec le secteur privé, notamment parce qu'il a pu uniquement offrir des contrats occasionnels ou à durée déterminée aux quelques candidats trouvés. La rémunération ne correspond pas non plus à celle offerte dans le secteur privé. Une comparaison du salaire moyen des chimistes CH-02 et du revenu moyen associé à toutes les descriptions d'emploi comparables reposant sur les statistiques sur les revenus d'emploi (recensement de 2016) révèle que les CH-02 gagnent 35 % moins que la moyenne du secteur privé. De même, le salaire moyen touché par un ingénieur de recherche (ENG-03) est 19 % inférieur au salaire moyen comparable dans le secteur privé.

2.2 Services de technologies frontalières

La technologie de détection désigne le matériel utilisé par le personnel de première ligne pour détecter les marchandises non déclarées ou non admissibles. Le Programme est responsable de l'acquisition, de la mise à l'essai, de l'installation et de l'entretien de la technologie de détection de l'Agence. L'installation et l'entretien du matériel sélectionné sont donnés à forfait à des fabricants par l'entremise d'ententes de service individuelles. Le Programme de soutien technologique régional (STR) mène des recherches sur les technologies offertes à l'échelle mondiale et collabore souvent avec les fabricants pour établir les exigences techniques. Par la suite, il modifie la technologie pour l'adapter aux règlements gouvernementaux et aux besoins de l'Agence et de chacun des points d'entrée. Le Programme fait l'acquisition de la technologie à la demande du Comité de gestion du programme de détection (CGPD), un groupe de travail de niveau directeur au sein de la Direction générale du secteur commercial et des échanges commerciaux. Le CGPD détermine les technologies qui seront adoptées, l'endroit où elles seront installées et l'ordre de priorité, en fonction des demandes faites par les régions dans ce domaine.

Les constatations au sujet de l'efficacité de la technologie de détection reposent sur leur fréquence d'utilisation et la valeur des saisies lorsque la technologie a été utilisée dans la filière des voyageurs.

Constatation 4 : La mesure dans laquelle la technologie de détection est utilisée dans les cas des saisies à l'ASFC n'est pas connue avec précision, compte tenu des limites du système.

Les outils de technologie de détection sont censés aider les agents de première ligne de l'ASFC à faire leur travail; actuellement, il n'y a pas suffisamment de données pour corroborer ce fait et pour déterminer l'efficacité des outils individuels. Il existe très peu de données sur le recours à la technologie de détection pour les saisies dans le secteur commercial. Dans le cas des voyageurs, l'utilisation de la technologie de détection pour les saisies n'est pas consignée de manière cohérente dans le SIED et semble ne pas être signalée pleinement par les ASF. Un examen des données de 2017-2018 du SIED provenant du Centre de courrier international de Vancouver (CCIV) a révélé que 3 104 saisies de courrier ne provenant pas des États-Unis ont été réalisées « sans aide technique ». Cependant, toutes les saisies de courrier ne provenant pas des États-Unis durant cette période auraient dû être passées aux rayons X à ce moment-là, puisque sept nouveaux appareils à rayons X ont été installés en juillet 2016. Cela laisse entendre que les ASF n'indiquaient pas le recours à la technologie de détection dans le système, comme cela est pourtant requis⁷.

Des séances de groupes de discussion ont révélé que les ASF n'étaient pas au courant de l'importance de saisir correctement les données, notamment le recours à la technologie de détection. Un participant a indiqué que « *les ASF ne comprennent pas pourquoi ils doivent saisir l'information dans le SIED. Ils estiment qu'il est plus important de faire passer les gens rapidement plutôt que de saisir correctement des données. Le travail que cela exige est trop grand* ». Un autre participant a signalé qu'il « *faut donner plus d'indications aux agents sur la raison pour laquelle les données sont saisies* ».

Constatation 5 : Lorsque la technologie de détection est utilisée dans la filière des voyageurs, la valeur des saisies est plus élevée.

Les modes postal et aérien ont enregistré la plus grande part de saisies personnelles au moyen de la technologie de détection (respectivement 31 % et 14 %) au cours de la période quinquennale, comme le montre le tableau 3. En revanche, seulement 8 % des quelque 60 000 saisies dans le mode routier auraient été faites à l'aide de la technologie de détection. L'écart dans les taux d'utilisation est probablement attribuable à une combinaison de facteurs, y compris les types de produits saisis, l'accès à la technologie de détection et, surtout, le niveau de formation (qui échappe au contrôle du Programme).

⁷ Selon les procédures normales d'exploitation, les ASF doivent indiquer l'« aide technique » utilisée dans la boîte de texte libre (description) du SIED, et non dans la case « aide technique », ce qui démontre le potentiel de ne pas bien signaler le recours à la technologie de détection.

Tableau 3 : % moyen de saisies dans la filière Voyageurs au moyen de la technologie de détection selon le mode (2013-2014 – 2017-2018)

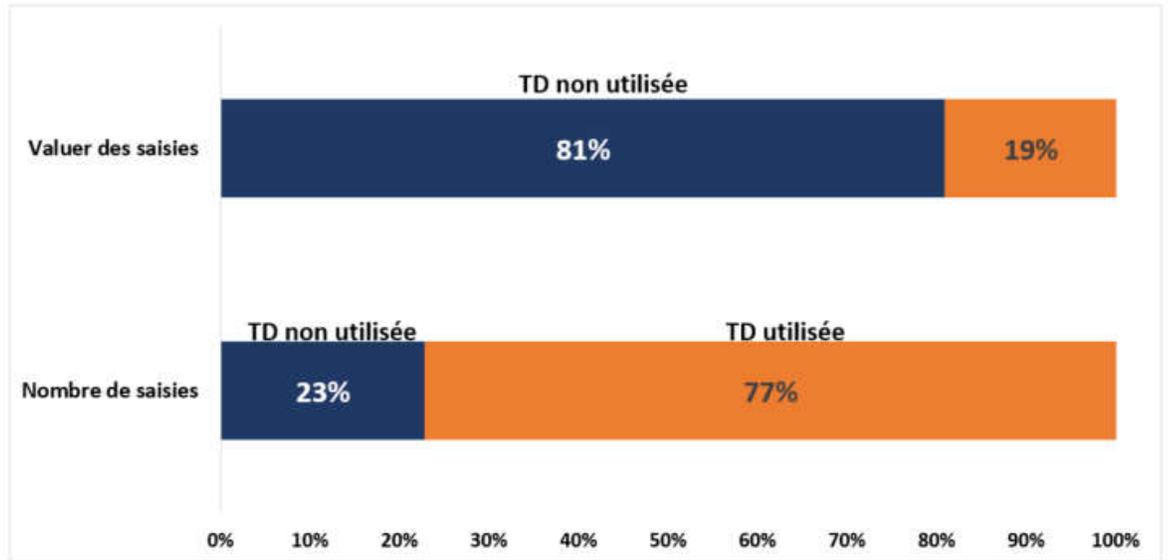
| | Postal | Multi | Aérien | Routier | Inconnu | Enquêtes | Maritime | Ferrov. | Total |
|---|--------|-------|--------|---------|---------|----------|----------|---------|---------|
| % de saisies à l'aide de la TD | 31 % | 27 % | 13 % | 8 % | 6 % | 8 % | 6 % | 7 % | 18 % |
| N^{bre} total de saisies | 54 130 | 1 052 | 14 208 | 59 324 | 1 909 | 39 | 1 457 | 560 | 132 679 |

Source : SIED

Au cours des cinq dernières années, près de 70 % des saisies effectuées au moyen de la technologie de détection ont été réalisées dans le mode postal. Il semble que les autres modes pourraient sous-utiliser les services de laboratoire, puisque 77 % des répondants au sondage dans les autres modes ont indiqué qu'ils n'ont pas eu recours à ces services au cours des 12 derniers mois, par comparaison à seulement 14 % des répondants qui travaillent dans le mode postal.

De façon générale dans la filière des voyageurs, la technologie de détection ne serait utilisée que dans 19 % de toutes les saisies de produits de contrebande. Toutefois, lorsque le recours à la technologie de détection est signalé, la valeur des saisies est plus grande. Comme le montre la figure 5 ci-dessous, au cours des cinq dernières années en moyenne, les saisies de produits de contrebande effectuées au moyen de la technologie de détection (19 %) représentent près de 81 % de la valeur totale des saisies de tels produits dans la filière des voyageurs.

Figure 5 : Nombre de saisies de produits de contrebande dans la filière Voyageurs et leur valeur avec et sans le recours à la technologie de détection (moyenne de 2013-2014 à 2017-2018)



Source : SIED

Constatation 6 : Une formation plus complète améliorerait l'utilisation et l'efficacité de la technologie de détection.

Bien que la Direction de la formation et du perfectionnement (DFP) dispose actuellement de nombreuses solutions d'apprentissage pour bon nombre des outils de technologie de détection utilisés sur le terrain, l'absence d'une stratégie globale de formation pour la technologie de détection a entraîné certains écarts entre la formation et l'utilisation.

Un groupe de discussion composé d'employés de première ligne a signalé le manque de formation sur la technologie de détection, ce qui empêche certains agents d'utiliser correctement le matériel, en particulier les systèmes d'IPE et d'IGE. Les participants ont indiqué que même si la technologie de détection est en bon état à leur emplacement, les ASF ne savent souvent pas comment l'utiliser. De plus, selon un examen des notes de service sur la disponibilité de la technologie de détection, l'absence de formation appropriée mène souvent à une mauvaise utilisation du matériel, ce qui entraîne des pannes.

Un certain nombre de répondants au sondage ont soumis de leur propre chef des commentaires sur le besoin d'avoir de la formation continue et supplémentaire sur la

technologie de détection. Les besoins les plus courants relevés sont, entre autres, la formation sur de l'équipement précis (rayons X, hottes et détecteur ionique [IonScan]), la formation sur l'examen des conteneurs, ainsi que la formation pratique générale et la formation supplémentaire ou de recyclage sur la technologie de détection.

« Il faut offrir plus de formation, car le taux de roulement des agents est élevé ...et bon nombre des agents ne savent pas comment utiliser l'équipement » – Répondant au sondage

Le manque de formation peut également mener les agents à prendre l'habitude de n'utiliser que certains outils de technologie de détection et à faire fi des autres. Un participant d'un groupe de discussion a observé que « *la formation ranime l'envie des gens de recourir à des outils précis* ».

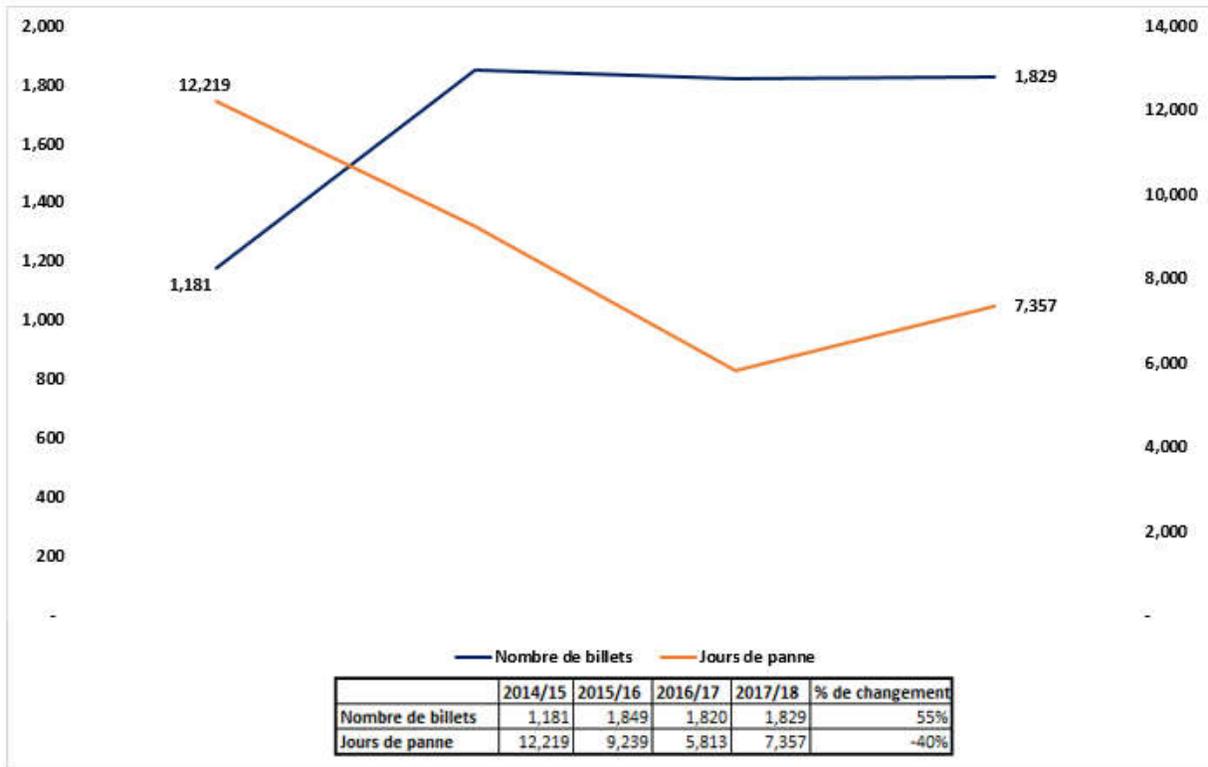
2.2.1 Gestion des biens

La gestion des biens est une responsabilité qui incombe aux Services de soutien sur le terrain pour la technologie de détection du Programme au sein de la Division de la technologie frontalière (DTF). Cette responsabilité comprend l'entretien préventif, l'entretien correctif en réponse aux billets et le remplacement à la fin du cycle de vie. Un cycle de vie de 10 ans est attribué aux biens de technologie de détection, après quoi on s'attend à ce qu'ils soient remplacés. L'accessibilité des outils et de la formation liés à la technologie de détection, la qualité des réponses aux demandes de services, les jours de panne de chacun des biens et les rôles et les responsabilités associés à l'équipement de télévision en circuit fermé (TVCF) ont été examinés afin d'évaluer l'efficacité de la gestion des biens.

Constatation 7 : Même si le temps où les biens de technologie de détection ne sont pas accessibles en raison d'une panne a diminué, les agents de première ligne ont l'impression que les exigences opérationnelles ne sont pas satisfaites.

Les pannes touchant la technologie de détection sont causées par divers facteurs, y compris le mauvais usage du matériel, son âge, l'entretien effectué, ainsi que des facteurs externes comme les conditions météorologiques. Il est important d'avoir des appareils en bon état de fonctionnement parce qu'une technologie de détection efficace débouche sur l'envoi de plus de contrebande présumée aux fins d'analyse et à une meilleure interception des produits de contrebande.

Figure 6 : Demandes d’entretien et jours de panne concernant la technologie de détection (toutes les régions)



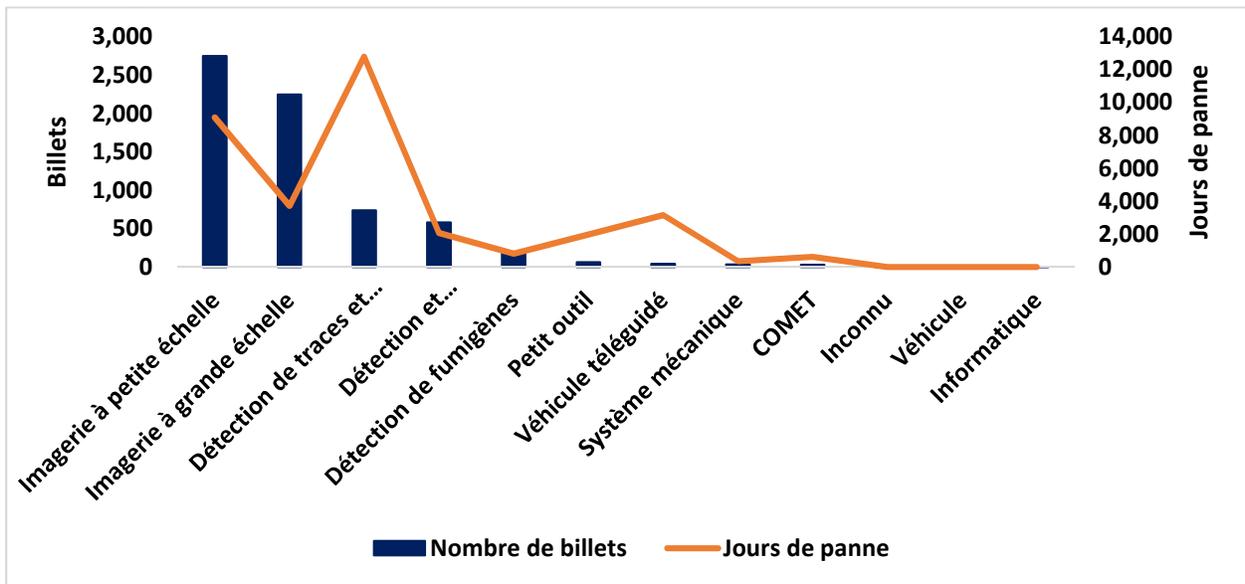
Source : Données du Programme de STR

De 2014-2015⁸ à 2017-2018, le nombre de jours pendant lesquels le matériel de technologie de détection a été en panne a diminué de 40 %, tandis que le nombre de demandes d’entretien créées a augmenté de 55 %, comme l’illustre la figure 6. En 2017-2018, le temps de panne total du matériel de détection s’est élevé à près de 7 400 jours (répartis entre 2 428 biens au total – 1 808 petits outils et 620 biens principaux). Ces chiffres indiquent une certaine amélioration dans l’accessibilité des biens (4 ans plus tôt, le total s’élevait à plus de 12 000 jours).

En ce qui concerne des biens précis, les systèmes d’IPE, d’IGE et de détection de traces (IonScan) sont ceux pour lesquels le plus grand nombre de demandes d’entretien ont été créées, et ceux qui affichent le plus grand nombre d’heures de panne entre 2014-2015 et 2017-2018, comme le montre la figure 7 ci-dessous. Les résultats au sondage indiquent que 40 % des répondants ont signalé que les systèmes d’IGE n’étaient pas accessibles à plus de 10 reprises au cours des 12 derniers mois, principalement en raison de pannes et de personnel insuffisant pour faire fonctionner les appareils.

⁸ L’exercice 2013-2014 a été exclu puisque seules les données du quatrième trimestre sont accessibles.

Figure 7 : Demandes d'entretien et durée de la panne selon la catégorie de bien (de 2014-2015 à 2017-2018)



Source : données du Programme

Le bien pour lequel la réduction du nombre total de jours de panne entre 2014-2015 et 2017-2018 a été la plus importante est l'IPE. Comme l'illustre le tableau 4 ci-dessous, le nombre moyen de jours pendant lesquels chacun des 148 appareils d'IPE a été en panne est passé de 36 à 7 au cours des quatre années visées. Un certain nombre d'autres catégories de biens ont enregistré d'importantes baisses au chapitre des pannes. En revanche, les appareils IonScan sont tombés en panne 34 % plus souvent en 2017-2018 qu'en 2014-2015, mais beaucoup moins souvent qu'en 2015-2016.

Tableau 4 : Jours moyens de panne par exercice selon le bien (de 2014-2015 à 2017-2018)

| Catégorie de bien | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | Écart en % | N ^{bre} de biens |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|---------------------------|
| COMET | 16 | 1 | 2 | 4 | -73 % | 26 |
| Détection de fumigènes | 93 | 54 | 3 | 13 | -86 % | 5 |
| Imagerie à grande échelle | 66 | 51 | 53 | 64 | -3 % | 16 |
| Système mécanique | 9 | 0 | 0 | 0 | -100 % | 35 |
| Détection et identification des radiations | 7 | 4 | 1 | 2 | -68 % | 152 |
| Véhicule téléguidé | 57 | 78 | 28 | 78 | 37 % | 13 |
| Imagerie à petite échelle | 36 | 12 | 7 | 7 | -81 % | 148 |
| Petit outil | 0,5 | 0,1 | 0 | 0 | -36 % | 1808 |
| Détection de traces (IonScan) | 16 | 36 | 24 | 22 | 34 % | 126 |

Source : données du Programme de STR

Le Programme attribue la baisse des jours de panne du matériel à la plus grande expertise de son personnel d'entretien; il connaît mieux les biens et effectue un plus grand nombre d'activités d'entretien préventif courant⁹. La hausse du nombre de demandes d'entretien au cours de la période quinquennale peut être attribuée au pourcentage de biens et de matériel de détection utilisés au-delà de leur durée de vie prévue (30 %), ainsi qu'aux changements apportés au processus de création des demandes¹⁰. Malgré la diminution des heures de panne concernant un certain nombre de biens entre 2014-2015 et 2017-2018, les résultats du sondage indiquent que seulement 40 % des répondants estiment que les demandes de service liées au matériel de détection ont fait l'objet d'une intervention en temps opportun. De plus, 79 % des répondants ont signalé que les appareils d'IPE au point d'entrée où ils se trouvent ont été en panne au moins une fois au cours des 12 derniers mois. Près de la moitié des répondants ont indiqué que les petits outils et les appareils IonScan qu'ils utilisent devaient être remplacés.

Les conséquences des pannes de matériel sur les points d'entrée varient grandement selon le nombre de biens accessibles à l'emplacement concerné et leur portabilité. Par exemple, les 16 appareils d'IPE qu'utilisent 13 points d'entrée à l'échelle du pays, dont 4 sont fixes et 12 ne sont pas facilement déplaçables, et sont en panne, en moyenne, 16 % du temps (comme le

⁹ Il faut noter qu'il n'existe aucune donnée de programme/administrative sur les demandes de service liées à l'entretien préventif.

¹⁰ Depuis 2015-2016, un certain nombre de changements ont été apportés pour normaliser le processus de présentation de demandes. Des billets étaient créés et présentés pour chacun des problèmes liés à un bien, plutôt qu'une seule demande combinée pour plusieurs problèmes liés à un même bien. Des billets étaient aussi créés pour le remplacement de la technologie, y compris la mise hors service et l'installation, et pour l'acquisition de produits de consommation par les points d'entrée. Depuis la mise en œuvre de ces changements en 2015-2016, le nombre de demandes d'entretien est demeuré stable.

montre le tableau 5). Pour leur part, les 125 appareils portables IonScan répartis dans les 104 points d'entrée sont en panne, en moyenne, 7 % du temps. Cela dit, les points d'entrée qui ne disposent que d'un appareil IonScan sont plus touchés par les pannes que ceux qui en ont plusieurs – n'ayant possiblement que les nécessaires d'identification des stupéfiants comme solution de rechange.

Tableau 5 : Nombre d'appareils d'IPE et IonScan et temps de panne moyen (en %) à l'échelle nationale (de 2013-2014 à 2017-2018)

| | ATL | RGT | RNO | PAC | PRA | QUE | RSO | Total | Temps de panne moyen (en %) |
|---------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-----------------------------|
| IGE | 3 | 0 | 0 | 5 | 2 | 3 | 3 | 16 | 16 % |
| IonScan | 18 | 6 | 12 | 34 | 19 | 23 | 13 | 125 | 7 % |

Source : données du Programme de STR

Constatation 8 : Des données probantes indiquent que la gestion des biens de technologie de détection ne répond pas aux besoins de tous les points d'entrée et de tous les emplacements.

Il n'existe aucune norme de service pour la réparation de la technologie de détection selon le bien ou la région. Il y a plutôt un objectif d'accessibilité à l'échelle nationale qui se situe à 90 % pour l'ensemble des catégories de biens (95 % pour les appareils d'IGE fixes). Il ne s'agit pas d'une manière efficace de mesurer l'incidence de la technologie de détection en panne dans des bureaux précis, en particulier en ce qui concerne les catégories de biens où de grandes quantités de matériel sont réparties à l'échelle de la majorité des points d'entrée. Par exemple, 125 appareils IonScan sont répartis un peu partout sur le terrain, et constituent plus de 99 % de la catégorie de biens « Détection de traces ». Si l'on se fie à l'objectif national de 90 %, 12 points d'entrée pourraient posséder un appareil IonScan en panne pendant toute l'année et la norme de service relative à l'accessibilité continuerait quand même d'être respectée dans cette catégorie de biens. L'évaluation de l'accessibilité des biens à une échelle plus détaillée permettrait au Programme de mieux répondre aux besoins de chacune des régions et de chacun des points d'entrée et des emplacements.

Près de 30 % des surintendants, des superviseurs, des chefs, des gestionnaires, des enquêteurs au criminel et des agents et analystes du renseignement sondés avaient le sentiment que le matériel de détection dont ils disposaient n'était pas suffisant pour accomplir leurs fonctions. Les raisons les plus couramment mentionnées sont : la non-fiabilité du matériel, son caractère désuet ou son absence en général; et le manque de personnel formé pour utiliser les appareils d'IGE.

Constatation 9 : Le Programme de STR devrait réexaminer son rôle dans la gestion des biens de technologie de détection en se concentrant sur les secteurs où son expertise technique est nécessaire et en déléguant les secteurs qui pourraient être gérés par d'autres parties de l'Agence.

À l'heure actuelle, les décisions concernant la technologie de détection à adopter, l'endroit où l'instaurer et son caractère prioritaire à l'Agence sont prises par le CGPD, un comité de niveau directeur œuvrant au sein de la Direction générale du secteur commercial et des échanges commerciaux. Il existe donc un manque de surveillance stratégique à l'échelle de l'Agence pour établir une approche systématique de l'état opérationnel minimal concernant la technologie de détection à chacun des points d'entrée. Les régions ont indiqué que même si certains points d'entrée présentent des demandes en vue d'obtenir la technologie la plus récente et la plus novatrice, d'autres ont de la difficulté à s'assurer que les outils de détection de base sont accessibles et en état de fonctionner.

Une part importante de la gestion des biens de technologie de détection consiste à offrir une formation appropriée sur l'utilisation du matériel. Comme il a été mentionné précédemment, l'absence d'une stratégie globale de formation pour la technologie de détection a mené à des pannes dues à des erreurs d'utilisateur, en particulier lorsqu'il s'agit d'outils et de technologies plus complexes. Une formation inadéquate se traduit également par une sous-exploitation du potentiel de la technologie de détection – les ASF qui ne sont pas bien formés pour utiliser la technologie de détection peuvent manquer des occasions de détecter des marchandises non admissibles. En particulier, à mesure que les ASF chevronnés prennent leur retraite et que l'expertise liée à la technologie de détection se perd, un solide plan de formation est nécessaire.

Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune stratégie de mesure du rendement dans le cadre du Programme de STR. Une telle stratégie est toutefois en cours d'élaboration. Certains indicateurs de rendement sont utilisés, comme pour l'accessibilité de la technologie de détection, mais ils ont tendance à être trop généraux et ne rendent pas avec exactitude la réalité sur le terrain. Une difficulté courante est la disponibilité et la fiabilité des données. Il s'agit d'un problème qui n'est pas rare ailleurs à l'Agence ou au gouvernement du Canada. Les systèmes de TI liés au STR en place ne conservent pas l'information à des fins de rapports, et les données saisies sont insuffisantes, incomplètes ou cloisonnées. L'IFIST prévoit le remplacement ou la mise à niveau de certains systèmes liés au STR; de plus, la création d'un Réseau de technologies frontalières, qui relierait divers systèmes et matériel de détection, en est encore à ses balbutiements.

La gestion des biens de technologie de détection pourrait être améliorée en faisant en sorte que le Programme de STR concentre ses ressources sur l'évaluation des spécifications techniques de la technologie de détection pendant le processus d'acquisition, et limite sa participation à la gestion des biens aux biens technologiques spécialisés. Un autre modèle pourrait comprendre un rôle centralisé pour la DGFGO en matière d'acquisition ainsi qu'une approche globale et simplifiée de la formation sur les technologies de détection offerte par la Direction générale des ressources humaines (DGRH); le Programme se concentrerait sur les aspects techniques. L'annexe D décrit le modèle actuel de gestion des biens de technologie ainsi qu'une autre approche possible.

Constatation 10 : La gestion de TVCF est fragmentée et non uniforme d'une région à l'autre.

Un examen des documents du Programme et les données d'entrevues provenant de l'ensemble de l'Agence mettent en évidence l'absence de rôles et de responsabilités clairement définis pour la gestion du matériel de TVCF. Il n'y a pas de stratégie nationale.

Différentes directions générales sont responsables des diverses facettes de la détermination, de l'acquisition et de la distribution du matériel de TVCF, tandis que les régions sont responsables des ententes d'entretien individuelles du matériel de TVCF. La DGFGO est responsable de l'acquisition des caméras de TVCF, en consultation avec les régions. Chaque région joue aussi un rôle dans la détermination des besoins, et est la seule responsable de la mise en service, de l'entretien et de l'élimination du matériel de TVCF. Il incombe au Programme de déterminer les spécifications techniques des nouvelles technologies de surveillance et d'enregistrement audiovisuels, y compris le matériel de TVCF. Il fournit aussi une orientation fonctionnelle aux opérations régionales en ce qui a trait au choix des technologies audiovisuelles appropriées en fonction des besoins régionaux.

En l'absence d'une stratégie nationale ou globale, la gestion du cycle de vie du matériel de TVCF n'est pas uniforme d'une région et d'un point d'entrée à l'autre. Cela mène de nombreux points d'entrée à ne pas pouvoir consacrer les ressources suffisantes à la gestion des TVCF, puisque les priorités sont concurrentes. Des systèmes de TVCF ont été installés sans aucune validation par rapport aux spécifications techniques. Selon les commentaires exprimés par les groupes de discussion, l'absence d'une stratégie nationale pour l'entretien a d'importantes répercussions. Un participant a mentionné un cas où le bris d'une caméra a empêché la présentation d'images vidéo en tant que preuve dans une affaire judiciaire. Une vision de l'Agence plus claire concernant la TVCF pourrait atténuer ces problèmes à l'avenir.

2.3 Innovation

Le Programme de STR est le moteur de l'Agence en appui au Programme d'innovation du gouvernement du Canada. Le Programme fait progresser de façon proactive l'innovation technologique en première ligne par l'élaboration de prototypes et la mise à l'essai de solutions de technologie frontalière, ainsi que l'expérimentation de nouvelles approches et la formulation de conseils à l'Agence sur les technologies de prochaine génération. Ces nouvelles technologies renforcent la capacité opérationnelle des intervenants à déterminer l'admissibilité des personnes, à prendre des mesures d'exécution et à prendre des décisions relatives aux expéditions en se fondant sur des éléments probants.

L'évaluation a examiné un certain nombre de projets pilotes novateurs mis en œuvre dans les opérations de l'ASFC sur cinq ans afin de déterminer si ceux-ci étaient passés en déploiement intégral après la phase pilote. Les constatations sur l'efficacité des efforts d'innovation du Programme étaient fondées sur les réponses au sondage, les entrevues avec les intervenants, et les groupes de discussion sur le processus de mobilisation pour les projets pilotes et sur le soutien en première ligne pour leur mise en œuvre.

2.3.1 Projets pilotes

La DTF est chargée de l'élaboration d'une validation de principe visant à démontrer le type de technologies nécessaires pour atteindre les objectifs du projet pilote. Après la validation de principe, la technologie est mise à l'essai en tant que prototype dans un environnement d'essai. Si l'essai donne de bons résultats, la phase pilote est alors mise en œuvre sur le terrain pour déterminer l'efficacité et l'efficacité de la technologie dans un environnement opérationnel. Si l'Agence souhaite faire d'un projet pilote un programme permanent, le projet pilote est confié au secteur de programme pertinent aux fins de mise en œuvre intégrale.

Constatation 11 : Les projets pilotes élaborés par le Programme de STR contribuent de manière positive aux opérations de l'Agence.

Le personnel de première a bien accueilli les projets pilotes. Les trois quarts (74 %) des répondants au sondage ont indiqué être satisfaits ou plutôt satisfaits des projets pilotes d'innovation élaborés par le Programme de STR, et 90 % des répondants appuyaient la mise en œuvre permanente des projets pilotes dans leur lieu de travail.

Au cours de la période de cinq ans examinée, la DTF a élaboré 12 projets pilotes novateurs (voir l'annexe E). De ce nombre, les projets pilotes « Modélisation prédictive pour l'analyse de l'Outil

de gestion des risques liés à l'exécution de saisies antérieures (Procédure de contrôle des anciens contrevenants) » et « Laboratoire satellite (aire d'échantillonnage et d'analyse désignée sécuritaire – AEADS) » ont été menés à bien et sont mis en œuvre dans les opérations régulières de l'Agence. Le Projet pilote de traitement à distance des voyageurs a aussi été mené à bonne fin (et continue d'être exécuté), mais n'a pas été mis en œuvre à d'autres endroits en raison des contraintes financières).

Selon un rapport de l'Agence¹¹, le projet pilote d'AEADS au CCIV a présenté de nombreux avantages, dont le plus important étant une réduction importante du délai d'exécution des analyses d'échantillon (en moyenne 52 minutes avec l'AEADS par rapport à 103 jours avec la DSAJ) et un taux d'acceptation accru pour les livraisons contrôlées. Le fait d'avoir un AEADS signifiait aussi que le contrôle de l'échantillon était fait sur place, faisant en sorte qu'un nombre moins élevé d'échantillons est envoyé à la DSAJ aux fins d'analyse (augmentation de la capacité d'identification des échantillons sur place de 5 % (à l'aide uniquement de l'appareil IonScan) à 82 %). Le projet pilote a aussi mis en évidence une amélioration du moral des ASF (en raison du délai rapide d'exécution) et de la santé et sécurité en milieu de travail (installation de hottes et capacité d'identifier des substances déversées, ce qui a entraîné une réduction de la décontamination des matières dangereuses).

Les projets pilotes « Identification des stupéfiants par immune-essai » a pris fin principalement en raison de problèmes d'approvisionnement des fournisseurs, tandis que le projet pilote « Détection de la fraude commerciale » a atteint un objectif défini et il n'était pas nécessaire de continuer le projet pilote. Les coûts et les contraintes opérationnelles associés au projet pilote « Suivi des conteneurs d'expéditions » ont été considérés comme étant excessifs; par conséquent le projet pilote a pris fin, sans qu'un déploiement permanent ne soit envisagé. Le projet pilote « Visages en mouvement » n'a pas été intégré, car les politiques et les mesures de protection des renseignements personnels n'ont pas encore été mises en place. Bien que des projets pilotes ne soient pas mis en œuvre de façon permanente pour diverses raisons, il convient de souligner que la capacité d'explorer des technologies novatrices est avantageuse en elle-même en ce qui a trait à l'orientation des projets et de l'innovation à venir. Ainsi, la réussite des projets pilotes ne devrait pas être uniquement évaluée en fonction de leur mise en œuvre ou non dans les opérations régulières de l'Agence.

De plus, l'Unité des analyses avancées de la DTF se sert de la modélisation prédictive et d'analyses de données pour élaborer des projets pilotes qui améliorent les programmes et les

¹¹ Projet pilote de l'AEADS au Centre de courrier international de Vancouver : Rapport final (mai 2018), Division de la technologie frontalière.

méthodes en place, tant pour la facilitation des voyages et des échanges commerciaux que pour l'exécution de la loi. L'aménagement d'horaire à postes variables est un bon exemple de projet pilote créé en réponse à un besoin opérationnel dans le cadre de l'initiative de renouvellement de l'ASFC. Cette unité répond aussi aux demandes provenant de tous les secteurs de l'Agence concernant des analyses mathématiques et statistiques complexes.

Constatation 12 : Une bonne gouvernance et un modèle plus complet pour la gestion et la prise en charge des projets pilotes faciliteraient une mobilisation plus efficace des intervenants et une meilleure surveillance par secteur d'activité.

Malgré le succès de nombreux projets, la gouvernance des projets pilotes est limitée et non uniforme, et il n'y a pas de modèle complet pour leur gestion et leur prise en charge. En général, les projets pilotes découlent d'engagements ministériels, des priorités de l'Agence ou sont motivés par l'innovation au sein du Programme de STR. Alors que l'Agence va de l'avant avec le renouvellement et favorise le recours à de nouvelles technologies, il serait avantageux que les projets pilotes soient régis par une entité de niveau VP (nouvelle ou existante, p. ex. le Comité exécutif) afin d'aider à prioriser la prise de décisions concernant les projets pilotes et de favoriser l'établissement de liens avec les priorités de l'Agence.

Le manque de clarté entourant la prise en charge et la gestion des projets pilotes ainsi que les rôles et responsabilités des différents intervenants pose problème. Notamment, les rôles et les responsabilités à long terme à la fin des projets pilotes ne sont pas clairs, comme cela a été le cas pour le projet pilote « *Traitement à distance des voyageurs* », ce qui signifie qu'il y a de l'ambiguïté quant au moment où le projet pilote passe au secteur d'activité lorsque le projet pilote se poursuit en tant que programme régulier. De plus, malgré les efforts déployés pour faire participer les intervenants aux projets pilotes, ceux-ci n'ont pas toujours été efficaces. Certains intervenants ont indiqué qu'ils préféreraient que le Programme fasse participer davantage les régions dès la phase de conception, tandis que d'autres ont mentionné qu'une collaboration accrue avec le Programme pendant la phase de recherche et d'analyse opérationnelle donnerait des options plus pertinentes pour leurs opérations.

De façon générale, les intervenants tiennent le Programme de STR responsable de la gestion des projets pilotes, y compris des lacunes perçues sur le plan des communications et des consultations. Les participants au groupe de discussion ont donné quelques exemples de telles lacunes, y compris le manque de consultation efficace ou la non-prise en compte par le Programme des exigences des conventions collectives pour le projet pilote d'AHPV (en fait une responsabilité de la DGRH), ainsi que le manque de consultation et de planification efficaces pour le projet pilote du concept de couloir sécurisé (qui relevait du secteur des activités

commerciales). Dans le dernier cas, il fallait une refonte de l'aménagement physique en cours de mise en œuvre, ce qui a nécessité des ressources considérables. Dans les deux cas, le rôle du Programme de STR par rapport aux autres partenaires du projet pilote n'était pas clair pour les intervenants, ni qui était responsable de mobiliser le secteur d'activité, et à quelle phase du projet pilote. Dans le cas du projet pilote du concept de couloir sécurisé, les participants au groupe de discussion ont souligné que si le personnel de première ligne avait été consulté au cours de la phase de planification, il aurait mentionné la non-prise en considération des questions de santé et de sécurité, ce qui aurait éliminé la nécessité d'effectuer une refonte.

2.3.2 Recherche et développement

Le Programme de STR collabore avec des partenaires et communique des pratiques exemplaires en matière d'activités novatrices de recherche et développement. Il assure régulièrement la coordination avec les autres ministères, les établissements d'enseignement et les partenaires de l'industrie dans le cadre du Programme canadien sur la sûreté et la sécurité¹² au sujet d'études, de concepts, de démonstrations, de projets pilotes ainsi que de la recherche et développement pour de nouvelles technologies.

Constatation 13 : Le personnel de première ligne a l'impression que l'Agence ne possède pas des technologies de détection de pointe.

Selon les résultats du sondage, près de six employés de première ligne sur dix (58 %) étaient d'avis que leur point d'entrée ne disposait pas de la technologie de pointe la plus récente. Parmi les exemples de technologies de pointe mentionnées, notons la technologie *Eye-identify* des États-Unis qui se sert d'un logiciel d'oculométrie pour identifier les imposteurs, l'évaluation actuelle des États-Unis du lecteur d'empreintes digitales sans contact (qui permet aux empreintes digitales d'un voyageur de servir de carte d'embarquement et de pièce d'identité), et les points de contrôle *ePassport* du Royaume-Uni (qui utilisent la reconnaissance faciale pour traiter les passagers rapidement et en toute sécurité).

Bien que le Programme de STR collabore avec des partenaires afin de fournir des solutions novatrices pour accroître les interceptions à la frontière et faciliter la détection de la contrebande, l'adoption de nouvelles technologies par l'Agence est assujettie à de nombreuses considérations (p. ex. l'opinion publique, le financement, la durée des processus d'acquisition,

¹² Il s'agit d'un programme financé par le gouvernement fédéral et dirigé par le Centre des sciences pour la sécurité de Recherche et développement pour la défense Canada (RDDC CSS), en partenariat avec Sécurité publique Canada, qui favorise la collaboration en matière d'innovation scientifique et technologique.

les évaluations des facteurs relatifs à la vie privée).

« Le processus d'acquisition de l'Agence est trop long, de sorte qu'une fois la technologie de détection est en place, elle est déjà désuète. En raison des contraintes budgétaires, nous semblons recevoir que l'équipement de base pour faire le travail, mais rien à la fine pointe. »

- Répondant au sondage

Le Programme de STR met à l'essai et élabore constamment des technologies novatrices, mais il manque de ressources spécialisées pour la recherche et développement « stratégiques et appliqués ». D'après les entrevues menées auprès des gestionnaires du Programme, de moins en moins de temps est consacré à l'innovation en raison de pressions professionnelles accrues dans d'autres secteurs. Voilà pourquoi le Centre d'innovation de l'ASFC est en cours d'élaboration. Il s'agira d'une équipe de prototypage rapide spécialisée, multifonctionnelle et durable pour la mise en œuvre de technologies basées sur la TI et se concentrant sur les technologies frontalières déployables. Cela nécessitera l'ajout progressif de cinq ETP permanents aux sept ETP déjà en place qui travaillent sur l'innovation et les projets pilotes, créant au bout du compte une capacité de base de 12 ETP. La gouvernance du Centre d'innovation devrait être établie au cours du présent exercice.

En 2023, le Programme déménagera sur un campus fédéral des sciences dans la foulée de l'Initiative fédérale sur l'infrastructure des sciences et de la technologie (« Laboratoires Canada »), avec, entre autres, les services scientifiques de Santé Canada, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Le fait d'être logés sous un même toit offrira en soi des possibilités de collaboration accrue avec d'autres ministères, d'utilisation d'expertise technique, et de partage de ressources.

2.4 Connaissance et utilisation du Programme

Constatation 14 : Les services offerts par le Programme de STR ne sont pas largement connus au sein de l'Agence et les clients existants ne savent pas toujours comment communiquer leurs besoins.

Le Programme de STR fournit différents services destinés à divers clients au sein de l'Agence. Bien que le Programme ait fait des efforts dans le passé¹³ pour sensibiliser le personnel de

¹³ Cela comprend des visites des installations, une vidéo sur Atlas et des activités de promotion et de sensibilisation pendant que des représentants du Programme étaient en région.

l'Agence, la plupart des activités de sensibilisation ciblaient de petits groupes ou reposaient sur l'intérêt personnel des employés, lequel était limité.

D'après les données recueillies lors des entrevues, les clients existants connaissent suffisamment les types de services offerts dans le cadre du Programme pour répondre à leurs besoins, mais ils ne sont pas tous au fait des autres types de services offerts. Les personnes qui ont pris part à l'entrevue et qui n'utilisent pas actuellement les services du Programme avaient une connaissance limitée du Programme et de ce qu'il a à offrir. Comme il en a été question précédemment, les groupes de discussions ont mis en lumière le fait que de nombreux agents de première ligne ignorent l'existence des services offerts par la DSAJ. De plus, des participants ont indiqué qu'ils envoyaient les échantillons de produits de contrebande au Service d'analyse des drogues de Santé Canada par l'intermédiaire de la GRC, plutôt qu'à la DSAJ comme il se doit. Comme à peine 23 % des agents de première ligne ont soumis un échantillon de produit de contrebande présumé au laboratoire de l'ASFC pour analyse au cours des douze derniers mois, les services du Programme semblent sous-utilisés.

De plus, selon le sondage, un tiers des répondants (32 %) croyaient qu'aucun service n'était en place pour communiquer au Programme de STR leurs besoins en matière d'analyse d'échantillons¹⁴.

Peu d'employés à l'Agence désignent le Programme par son titre, soit le *Programme de soutien de la technologie régional*. Ils parlent plutôt du « laboratoire de l'ASFC ». Une stratégie de communication pourrait aider à promouvoir l'image de marque dans le but de mieux faire connaître le Programme et ses services. Un nouveau nom qui reflète mieux les types de services offerts par le Programme pourrait être envisagé.

Constatation 15 : Dans certains secteurs du Programme, les rôles et les responsabilités pourraient être mieux définis.

On confond souvent l'unité de l'EJD avec le Centre national des documents et les unités régionales d'analyse des documents de l'Agence. Bien qu'ils soient tous chargés de l'examen des documents pour en vérifier l'authenticité, ils fournissent tous un niveau différent d'expertise et d'analyse. L'unité de l'EJD est la seule qui effectue des analyses judiciaires. Dans le cadre d'une mission de consultation menée en mars 2019 par la Division de la vérification interne, on a conclu que la confusion relativement aux rôles des divers examinateurs de

¹⁴ Près de la moitié des répondants croyaient qu'aucun processus n'était en place pour communiquer leurs besoins en matière de technologie de détection à la Direction générale du secteur commercial et des échanges commerciaux (anciennement la Direction générale des programmes) (c.-à-d. le CGPD).

documents à l'Agence présentait un risque sur le plan de la surveillance des programmes et de la prestation des services. Il a été déterminé qu'il fallait clarifier les rôles et les responsabilités entre les acteurs clés et concevoir des processus afin de mieux travailler ensemble ainsi que dans les domaines d'expertise. La mission de consultation a également relevé un manque de connaissance chez le personnel des centres d'examen de documents quant aux autres unités et au niveau d'expertise de celles-ci. Par conséquent, il se peut qu'on ait manqué des occasions dans le passé, alors que le Centre national de documents aurait pu demander de l'aide à l'unité de l'EJD et que l'unité de l'EJD aurait pu alléger sa charge de travail en transférant des dossiers non judiciaires au Centre national de documents.

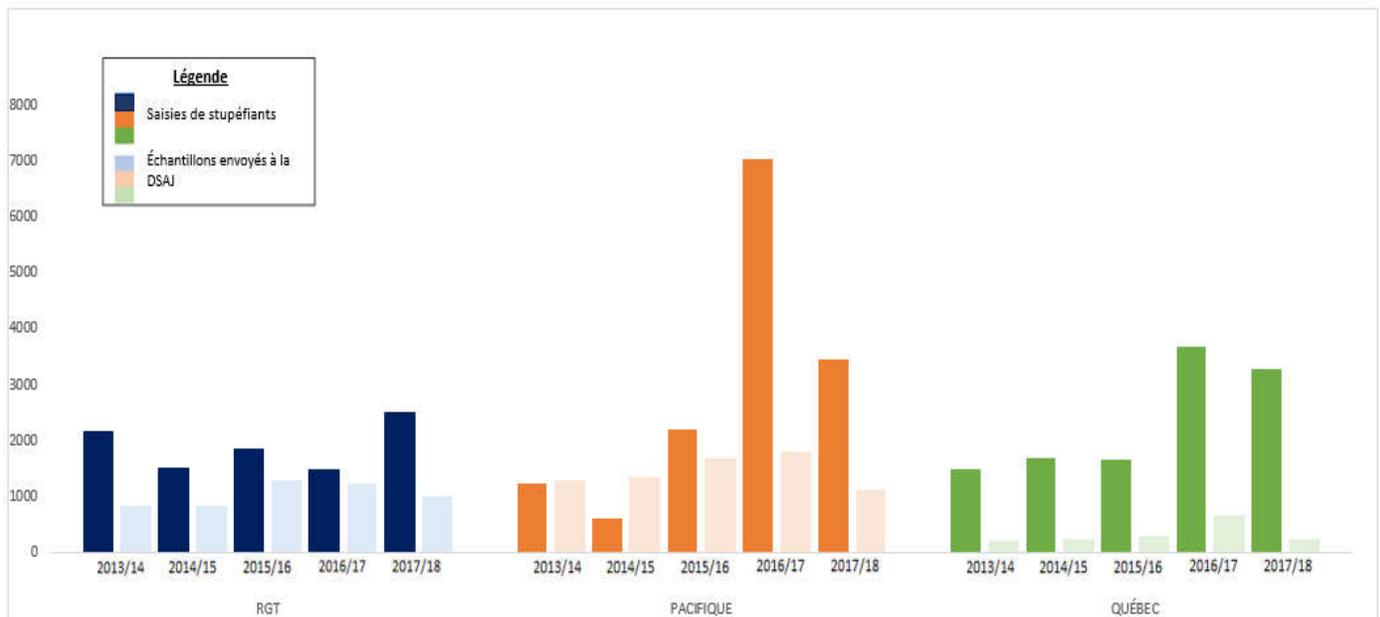
Dans le cadre du renouvellement de l'ASFC, l'Agence élabore de nouvelles fonctions et capacités d'analyse de données, notamment en ajoutant un groupe de l'analyse des données qui relèvera de l'agent principal des données. La distinction entre ces groupes et la fonction d'analyse des données du Programme de STR, ainsi que les rôles et responsabilités de chacun, ne sont pas encore claires. Les possibilités de simplifier ces secteurs et de favoriser la collaboration devraient être prises en considération.

Les intervenants au sein de l'Agence, dont la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi (DGREL) et les opérations régionales, ont indiqué qu'il est possible d'améliorer la collaboration et l'échange d'information avec le personnel du Programme de STR. Selon le nouveau MGF de l'Agence, la relation de l'équipe du Programme avec les partenaires de l'ensemble de l'Agence devrait faire l'objet d'un examen pour garantir une collaboration régulière. Les commentaires issus des entretiens portent à croire qu'une surveillance et une planification plus stratégiques seront nécessaires à l'avenir pour l'acquisition et la gestion de la technologie de détection. L'installation d'un système fixe d'imagerie à grande échelle (IGE) à un point d'entrée donné peut inciter les contrebandiers à orienter leurs activités vers d'autres points d'entrée de la région pour éviter cette technologie de détection.

Constatation 16 : L'utilisation des services de laboratoire n'est pas uniforme à l'échelle des régions.

Le recours aux services de laboratoire de la DSAJ varie grandement d'une région à une autre, même au sein du même mode. La figure 8 ci-dessous donne un exemple de la disparité entre les échantillons envoyés par les trois centres de courrier au laboratoire du STR pour les produits de contrebande. Au cours de la période de cinq ans entre 2013-2014 et 2017-2018, le centre de traitement du courrier du Québec a envoyé en moyenne le tiers des échantillons de produits de contrebande présumés qu'a envoyés celui de la région du Grand Toronto (RGT) et ce, même si on y effectue par année environ 500 saisies de stupéfiants de plus. Le centre de traitement du courrier de la région du Pacifique est celui qui envoie, de loin, le plus grand nombre d'échantillons pour analyse, et dont le niveau de saisie de stupéfiants est le plus élevé parmi les trois centres.

Figure 8 : Nombre de saisies de stupéfiants et d'échantillons envoyés au laboratoire de produits de contrebande dans le mode postal



Source : SIED, SSAL

Les données du SIED montrent également que le centre de traitement du courrier de la RGT s'est servi de la technologie de détection dans 39 % des saisies de stupéfiants dans le mode postal de 2013-2014 à 2017-2018, alors que la région du Québec n'a utilisé cette technologie que dans 5 % des saisies de stupéfiants dans le même mode. Le centre de la région du Pacifique a, quant à lui, utilisé la technologie de détection dans 16 % des saisies. Ce qui pourrait expliquer en partie (ou grandement) cette différence est la sous-déclaration, par les ASF, de l'information

sur l'utilisation de la technologie de détection lorsqu'ils effectuent des saisies, un point qui a déjà été abordé. Il est aussi probable que les ASF du mode postal dans la région du Québec connaissent moins bien le Programme de STR par rapport à leurs collègues des autres régions ou ne connaissent pas bien le processus pour communiquer avec celui-ci¹⁵.

Selon les données du Programme et du SIED, à l'échelle régionale et pour tous les modes, la région du Pacifique et la RGT envoient toujours la plus grande quantité d'échantillons de produits de contrebande présumés au laboratoire pour analyse. La région du Pacifique se sert davantage de la technologie de détection lors des saisies que les autres régions.

3. Constatations – Efficience

Les constatations de l'évaluation sur l'efficience du Programme de STR s'appuyaient sur l'évaluation des dépenses de base du Programme, le nombre d'ETP, le volume et le coût des extrants, les chevauchements avec d'autres services offerts au sein de l'Agence et à l'extérieur de celle-ci, et les heures supplémentaires. Les dépenses de programme et les extrants ont été établis en fonction des données fournies par la DGFGO et des dossiers administratifs et financiers du Programme.

Dans l'ensemble, le Programme est jugé efficace dans la plupart des domaines pour lesquels il existe des données. Les éléments particuliers analysés pour tirer cette conclusion sont expliqués en détail ci-dessous.

3.1 Dépenses et extrants

Constatation 17 : Les dépenses de base du Programme sont demeurées généralement stables au cours de la période de cinq ans examinée, alors que la demande de services a augmenté considérablement.

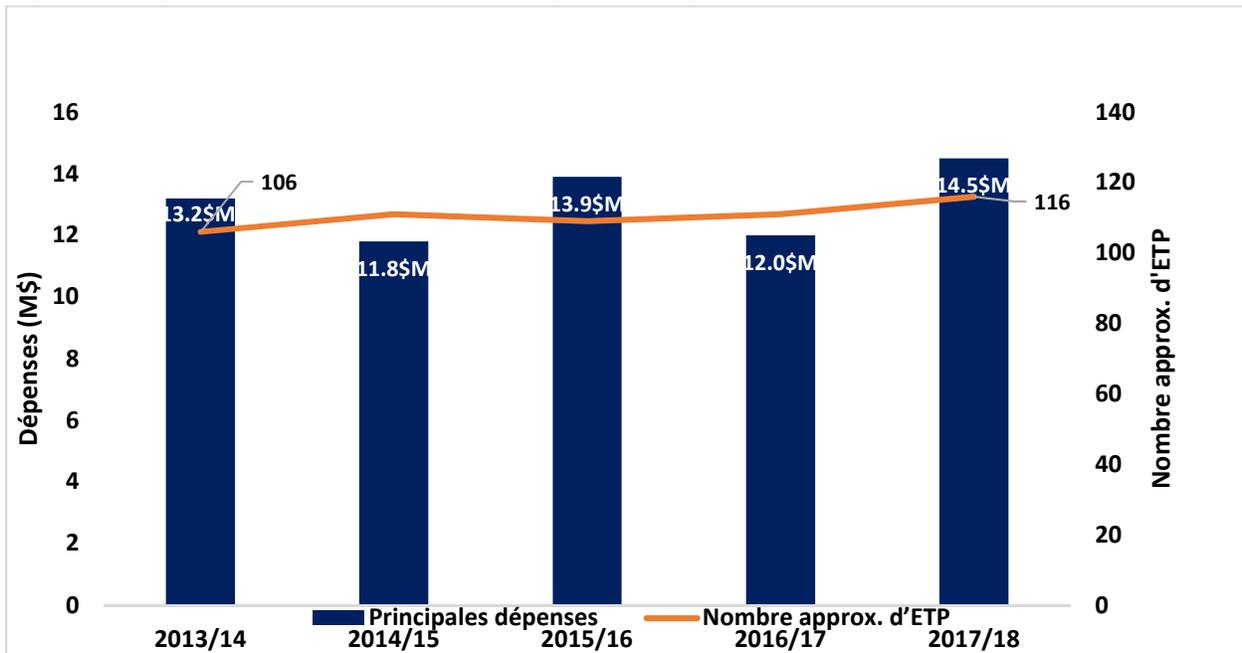
Les dépenses du Programme comprennent les dépenses de base du Programme (services votés), le fonds contrôlé pour la technologie de détection (acquisition de technologie de détection) et le financement accordé au programme de radiocommunication. En 2017-2018, le total des dépenses s'élevait à 41,4 millions de dollars, dont plus de la moitié (21,7 millions de dollars) a servi pour l'acquisition de nouvelles radios¹⁶ dans le cadre d'un investissement

¹⁵ Selon les résultats de l'enquête, 55 % des répondants de la région du Pacifique et 52 % des répondants de la RGT se sont dit « d'accord » avec l'énoncé voulant qu'il y ait en place un processus pour communiquer au laboratoire de l'ASFC leurs besoins en termes d'analyse d'échantillons, par rapport à seulement 19 % dans la région du Québec.

¹⁶ En 2017-2018, l'investissement dans le fonds contrôlé pour la technologie de détection s'est élevé à 5,2 M\$.

spécial. Les dépenses de base sont demeurées plutôt stables au cours de la période de cinq ans, variant entre 11,8 millions de dollars et 14,5 millions de dollars (voir la figure 9 ci-dessous). Tant les dépenses de base du Programme que les ETP ont augmenté d'un peu moins de 10 % au cours de la période de cinq ans, même si, comme il a été mentionné précédemment, la demande de services a considérablement augmenté au cours de la même période, particulièrement en ce qui concerne les services liés aux produits de contrebande présumés, à l'alcool, au tabac, et au cannabis ainsi qu'aux EJD.

Figure 9 : Dépenses des services votés et ETP pour le Programme du STR (de 2013-2014 à 2017-2018)



Source : SAE, données du Programme de STR

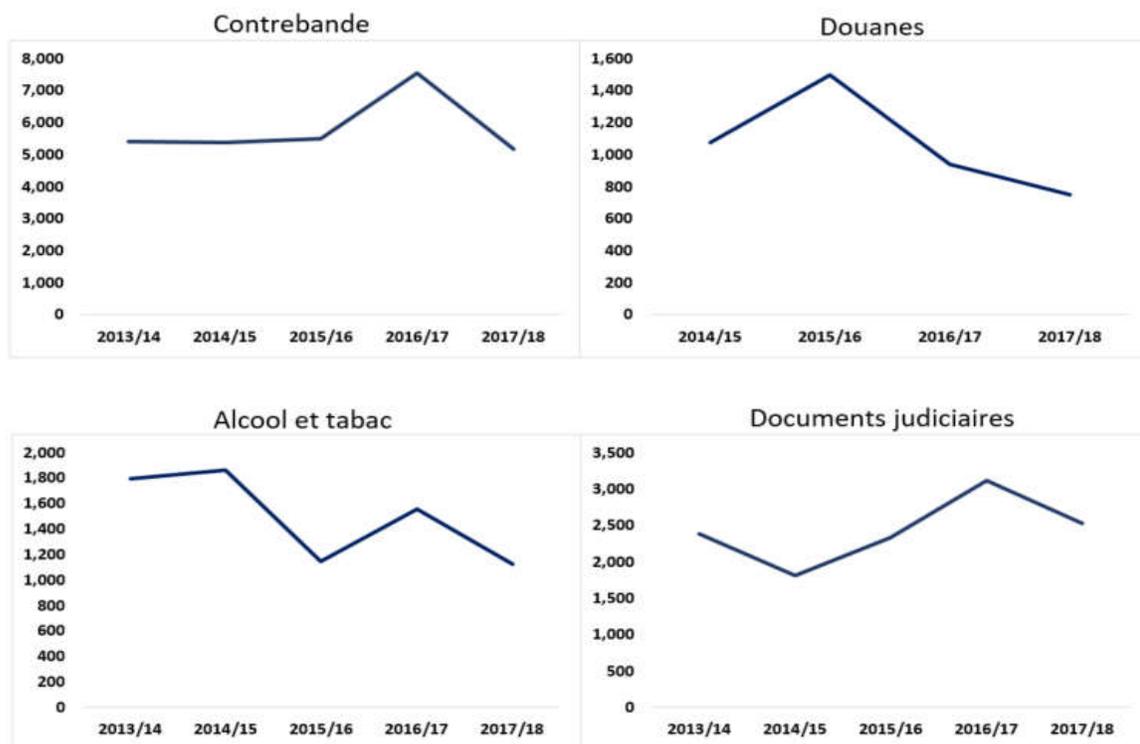
Les dépenses du fonds contrôlé pour la technologie de détection ont fluctué de façon considérable, selon l'achat de biens et les besoins de remplacement, et en raison de l'absence d'un plan pluriannuel des dépenses en capital¹⁷. Au cours de la période d'évaluation, les dépenses du fonds contrôlé ont varié entre 4,5 millions de dollars en 2016-2017 et 16,9 millions de dollars en 2013-2014.

¹⁷ La planification pluriannuelle des dépenses en capital a commencé au cours du présent exercice; cette planification n'était pas possible auparavant, car le financement n'était approuvé que sur une base annuelle.

Constatation 18 : Les extrants de la DSAJ ont fluctué considérablement au cours de la période de cinq ans, avec une baisse générale observée en 2017-2018, alors que les extrants de la DTF ont généralement augmenté au cours de la même période.

En ce qui concerne la DSAJ, d'importantes fluctuations des extrants ont été observées pour la plupart des unités, d'un exercice à l'autre, de 2013-2014 à 2017-2018, avec une baisse considérable enregistrée au cours de l'exercice le plus récent examiné¹⁸. Comme l'illustre la figure 10 ci-dessous, bien que les niveaux des extrants aient diminué en 2017-2018 pour ce qui est de l'analyse judiciaire des documents et des produits de contrebande présumés, ils étaient toujours comparables au niveau de 2013-2014 et de 2014-2015. Pour ce qui est des analyses visant l'alcool, le tabac, le cannabis et les échantillons de douanes, les niveaux d'extrants étaient cependant nettement inférieurs à ce qu'ils étaient il y a cinq ans (ils ont diminué de 37 % et de 34 % respectivement au cours de la période de cinq ans).

Figure 10 : Extrants de la DSAJ par unité (de 2013-2014 à 2017-2018)

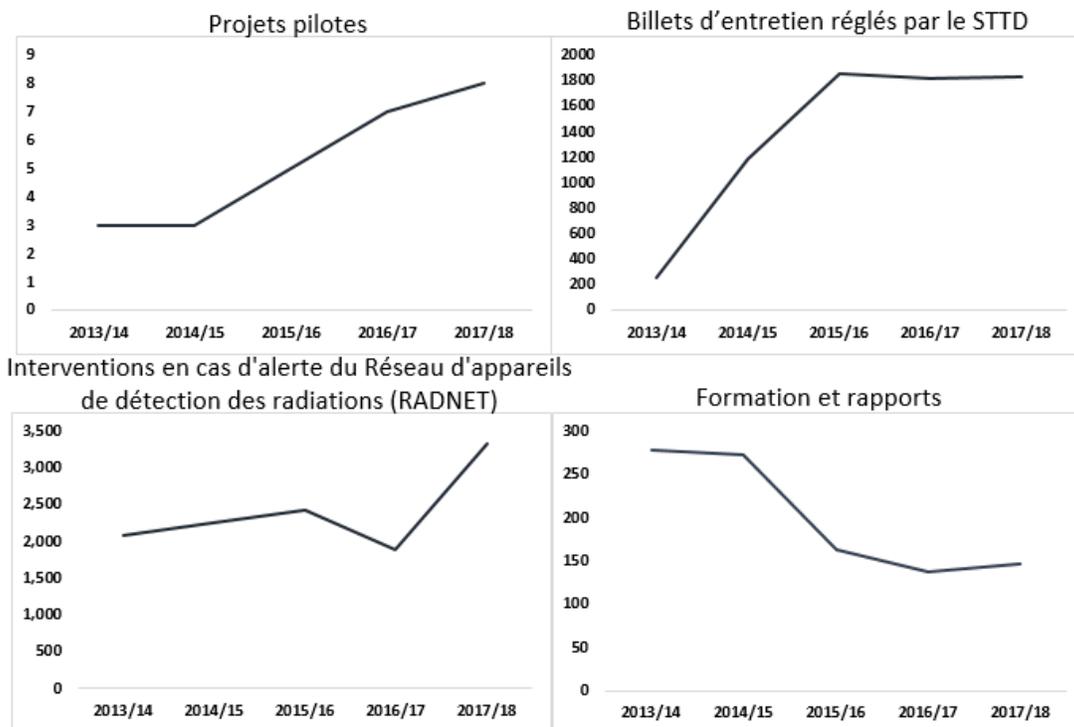


Source : Données du Programme de STR, SSAL

¹⁸ La DSSIO n'est pas incluse puisque cette direction ne produit pas d'extrants facilement quantifiables.

À la DTF, les extrants ont augmenté de façon générale entre 2013-2014 et 2017-2018, comme l'indique la figure 11 ci-dessous, sauf pour la formation et la production de rapports. Le nombre de projets pilotes en cours a plus que doublé, passant de trois à huit au cours de la période de cinq ans. Cependant, la complexité, la durée et le besoin en ressources de ces projets pilotes variaient. Le nombre de billets d'entretien réglés par les services de soutien sur le terrain pour la technologie de détection (STTD) et de réponses aux alarmes du RadNet a augmenté de 55 % et de 60 % respectivement au cours de la période de cinq ans. Les extrants visant la formation et la production de rapports ont subi une baisse importante à partir de 2013-2014 en raison d'autres contraintes opérationnelles au sein de la division.

Figure 11 : Extrants de la DTF par unité (de 2013-2014 à 2017-2018)



Source : Données du Programme de STR, SSAL

Constatation 19 : Le coût salarial moyen par extrant à la DSAJ a augmenté dans tous les secteurs sauf celui de l'analyse de douanes, suggérant une diminution relative de l'efficacité par extrant.

Entre 2013-2014 et 2017-2018, le coût salarial global par extrant à la DSAJ n'a augmenté que de façon marginale, bien que le coût salarial par extrant ait nettement augmenté pour les unités suivantes : contrebande présumée, alcool et tabac et EJD. Comme le montre le tableau 6, la hausse du pourcentage du coût salarial par extrant pour ces trois unités était considérable et a été à la hauteur de 58 % pour l'alcool, le tabac et le cannabis. En ce qui a trait au tabac, la hausse du coût salarial par extrant s'explique par une baisse générale des extrants, combinée à des dépenses stables. La hausse visant les produits de contrebande présumés et l'EJD est attribuable à l'augmentation des dépenses salariales, alors que les extrants sont demeurés relativement stables en 2017-2018, par rapport à 2013-2014.

L'augmentation des dépenses salariales combinée à des extrants stables pour les unités de la contrebande et de l'EJD, tout comme la diminution des dépenses salariales et des extrants stables dans l'unité de l'alcool, du tabac et du cannabis indique une diminution relative de l'efficacité par extrant.

Tableau 6 : Coût salarial moyen par extrant à la DSAJ et coût global par extrant (de 2013-2014 à 2017-2018)¹⁹

| Unité au sein de la DSAJ | Coût salarial moyen par extrant | Coût moyen global par extrant | Variation en pourcentage, coût salarial par extrant | Variation en pourcentage, coût global par extrant |
|--------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---|---|
| Contrebande | 164,65 \$ | 207,42 \$ | 48 % | 24 % |
| Douanes | 976,32 \$ | 1 145,42 \$ | -15 % | -17 % |
| Alcool et tabac | 363,97 \$ | 470,02 \$ | 58 % | 62 % |
| Examen judiciaire de documents | 385,71 \$ | 451,25 \$ | 19 % | 22 % |
| Total | 472,66 \$ | 568,53 \$ | 6 % | 2 % |

Source : SAE, SSAL, données du Programme

L'unité de l'analyse des douanes constitue un cas particulier, étant donné que son coût salarial par extrant a diminué de 15 % au cours de la période de cinq ans. Même s'il s'agissait de la seule unité de la DSAJ à enregistrer une baisse, elle était également la seule unité qui avait enregistré le plus haut coût salarial moyen par extrant²⁰. En conséquence, le coût salarial par

¹⁹ Il convient de noter que les chiffres n'ont pas été ajustés pour tenir compte de la fluctuation de l'inflation et des augmentations salariales négociées des conventions collectives. De plus, l'exercice 2013-2014 tombait au milieu de la période visée par le Plan d'action pour la réduction du déficit (PARD).

²⁰ Le coût salarial par extrant de l'unité de l'analyse des douanes est généralement plus élevé en raison de la complexité des échantillons des produits des douanes, pour lesquels plusieurs examens peuvent être nécessaires, en fonction de l'article. Un gant pour le sport est enregistré en tant qu'un seul extrant, même si le gant peut

extrant à la DSAJ n'a en fait augmenté que de 6 % (et le coût global par extrant n'a augmenté que de 2 % au sein de la division). La réduction du coût salarial par extrant pour l'analyse des douanes découlait principalement de la restructuration au sein de l'unité et de la réduction du nombre d'ETP qui en a résulté ainsi que des fluctuations, d'une année à l'autre, de la demande provenant du personnel de première ligne.

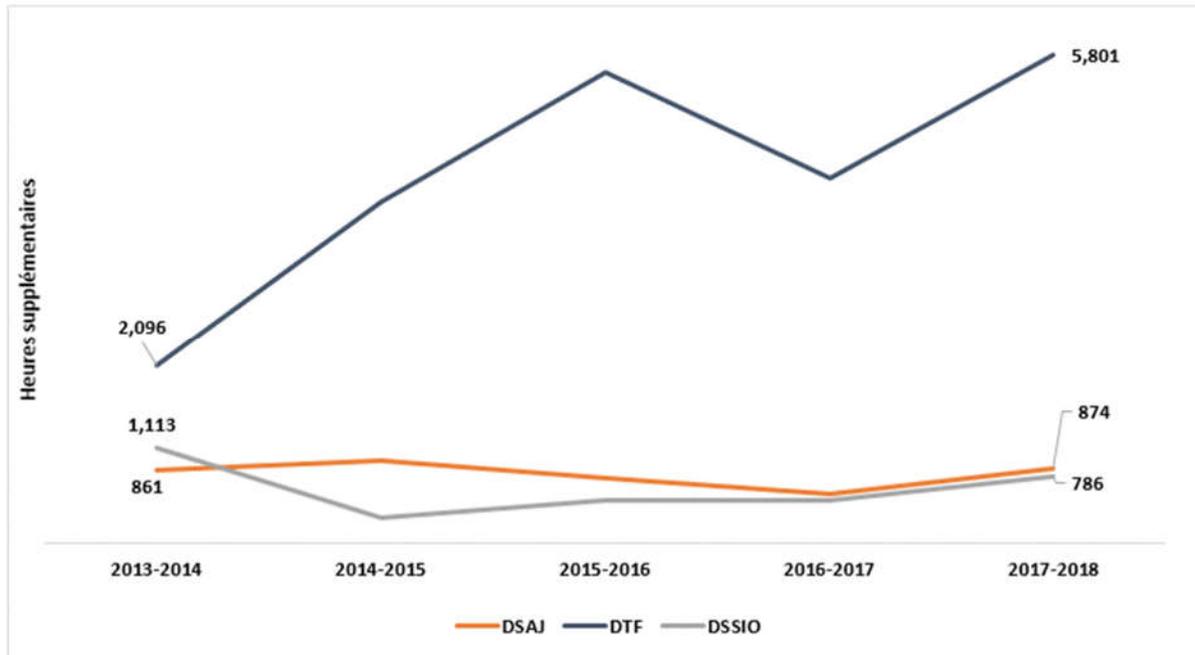
Aucune analyse du coût salarial moyen par extrant n'a été menée pour la DTF ou la DSSIO. L'envergure et la complexité des extrants de la DTF varient considérablement, et ils ne sont pas comparables comme c'est le cas pour la DSAJ.

Constatation 20 : Le recours aux heures supplémentaires est resté relativement stable, à l'exception de la DTF, où la hausse a été importante.

Le recours aux heures supplémentaires à la DSAJ et à la DSSIO est demeuré relativement stable entre 2013-2014 et 2017-2018, comme l'illustre la figure 12. Par contre, l'utilisation des heures supplémentaires à la DTF a augmenté de 177 % (équivalent à quatre ETP). Cette hausse est largement due à l'attribution des responsabilités relativement au réseau RadNet à ce centre de coûts en 2015-2016, ce qui a eu les effets suivants : besoin de techniciens en disponibilité, besoins accrus en ressources pour la mise en œuvre du projet pilote et charge de travail accrue en ce qui a trait aux spécifications techniques du système de TVCF. L'augmentation considérable des heures supplémentaires à la DTF est révélatrice de la charge de travail élevée dans ce secteur, et devrait être gérée. Le recours continu aux heures supplémentaires, même à des niveaux modérés, entraîne souvent une culture malsaine en milieu de travail.

contenir de quatre à cinq produits textiles différents. D'autres unités ont été plus uniformes au cours de la période de cinq ans.

Figure 12 : Heures supplémentaires par division, Programme de STR (de 2013-2014 à 2017-2018)



Source : SAE

Constatation 21 : L'unité de l'EJD effectue régulièrement des heures supplémentaires non rémunérées pour des clients externes.

Entre 2013-2014 et 2017-2018, l'unité de l'EJD a effectué du travail non rémunéré pour des clients externes dont la valeur estimée dépasse 232 000 dollars. En moyenne, cela représente 4 % des dépenses annuelles de l'unité. En l'absence d'un mécanisme de recouvrement des coûts, il n'y a eu aucune tentative visant à recouvrer les coûts étant donné que, dans la plupart des cas, le temps et les efforts requis auraient dépassé la valeur du travail.

Même si ce travail non rémunéré représente un manque d'efficacité financière pour l'unité de l'EJD, il était jugé utile parce qu'il était considéré comme étant unique ou de grande importance juridique ou parce qu'il représentait une occasion de perfectionnement ou de maintien des compétences pour le personnel.

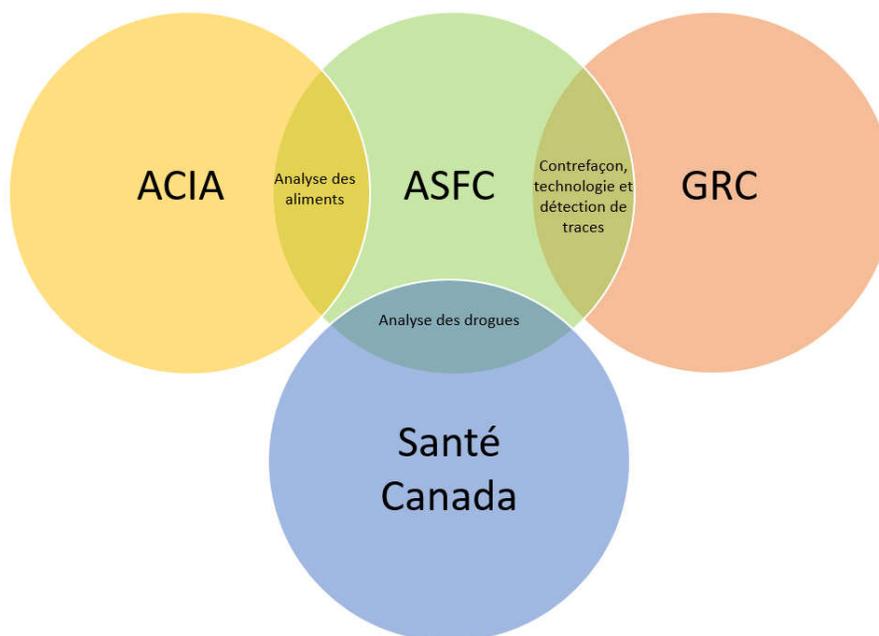
3.2 Chevauchements

Constatation 22 : L'évaluation a permis d'établir que, dans l'ensemble, il y a très peu de chevauchements entre les services offerts par le Programme et ceux fournis par les autres ministères, ce qui révèle une bonne efficacité opérationnelle.

Le Programme de STR est unique en raison de la responsabilité qu'il assume à l'égard de l'analyse d'échantillons et de la gestion de la technologie en ce qui concerne la gestion de la frontière, et il possède des capacités et de l'expertise qui ne sont pas disponibles à l'extérieur de l'ASFC. Le Programme collabore avec les autres ministères, le secteur privé et les partenaires internationaux pour échanger les pratiques exemplaires sur les méthodes et les nouvelles tendances. Dans certains cas, il envoie également des échantillons aux fins d'analyse par des tiers afin de tirer parti d'une expertise supplémentaire, au besoin.

Comme l'illustre la figure 13 ci-dessous, il y a un certain chevauchement avec les laboratoires de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) en ce qui concerne l'analyse des aliments (effectuée par la Section d'analyse des douanes) et avec Santé Canada en ce qui concerne l'analyse des drogues (effectuée par l'unité responsable de l'analyse de la contrebande). Cependant, sur ce dernier point, le mandat de Santé Canada est très restreint relativement aux échantillons qu'il analyse, et ce ministère effectue des analyses aux fins de confirmation plutôt que des analyses aux fins d'identification.

Figure 13 : Chevauchement des services offerts avec ceux des autres ministères



Il n'y a aucun chevauchement entre l'EJD et les autres ministères, puisque l'ASFC est la seule entité fédérale qui effectue l'examen judiciaire de documents. Les autres unités d'analyse judiciaire ou non des documents à l'Agence et à l'extérieur de celle-ci n'ont pas le niveau d'expertise scientifique que possèdent les examinateurs de l'unité de l'EJD.

3.3 PE entre l'ASFC et l'ARC

Constatation 23 : Le PE entre l'ASFC et l'ARC est périmé, mais les besoins globaux en ressources correspondent aux services offerts.

En 2004, après la création de l'ASFC, un protocole d'entente (PE) a été établi afin de régir le laboratoire scientifique qui, auparavant, était utilisé conjointement par l'ARC et l'ASFC. Par conséquent, l'ASFC est devenue propriétaire de l'installation et l'ARC a financé quelques ETP en échange d'un nombre fixe d'analyses d'échantillons par année, principalement des analyses de l'alcool, du tabac, du cannabis et d'examen judiciaires de documents. Dans le cadre du PE, l'ASFC a accepté de consacrer 8,5 ETP à l'appui de la charge de travail de l'ARC prévue de 2 030 analyses de l'alcool, du tabac et du cannabis par année et six ETP pour les 85 cas d'EJD prévus par année (actualisés à 3 000 documents judiciaires en 2008). En 2008, l'ASFC a demandé et reçu des fonds pour 2,5 ETP additionnels chargés d'exécuter les tâches administratives associées aux cas d'EJD de l'ARC, ce qui porte le total à 8,5 ETP pour l'examen de documents judiciaires.

Les cibles figurant dans le PE entre l'ASFC et l'ARC n'ont pas fait l'objet d'un examen complet et d'une mise à jour depuis qu'elles ont été établies il y a 14 ans (mis à part les ressources supplémentaires obtenues pour l'EJD en 2008). Même si les objectifs ne sont pas atteints pour certains secteurs de services, les besoins globaux en ressources correspondent à l'ensemble des services offerts pour le compte de l'ARC et les services sont donc considérés comme rentables.

Les services offerts à l'ARC (et à d'autres ministères) sont habituellement conformes au mandat du Programme, car ils misent sur la science et la technologie pour réaliser le programme global du gouvernement, mais concordent en partie seulement avec le mandat de facilitation du passage et de la sécurité à la frontière.

4. Conclusion et recommandations

L'évaluation a porté sur l'efficacité et l'efficience du Programme de STR. Il s'agit d'un nouveau programme en vertu du CMR et, par conséquent, un cadre de gestion des programmes solide est encore en voie d'élaboration. En l'absence d'une stratégie de mesure du rendement, l'évaluation a révélé que les indicateurs de rendement du Programme de STR ont tendance à être trop généraux et ne rendent pas avec exactitude ou de façon adéquate les progrès réalisés concernant les résultats du Programme. La disponibilité et la fiabilité des données sont une difficulté courante du Programme, comme c'est le cas ailleurs à l'Agence. Des améliorations sont requises au chapitre de la surveillance, de l'analyse et de la production de rapports pour évaluer de façon plus adéquate l'efficacité et l'efficience du Programme à l'avenir.

La présente évaluation fournit des données et des renseignements de référence en fonction desquels les progrès à venir seront mesurés, mais le Programme devra mettre l'accent sur le renforcement des éléments fondamentaux qui façonnent la gestion et l'orientation futures des programmes. Sachant que l'Agence mène ses activités dans un milieu complexe et dynamique, le Programme doit être souple afin de relever les défis actuels et futurs.

Le matériel de détection vieillit et le personnel de première ligne a l'impression qu'il ne dispose pas de la technologie de détection de pointe nécessaire pour faire son travail. Pour l'ensemble de l'Agence, l'absence d'un modèle global et cohérent de détermination, d'acquisition, de distribution et d'entretien des biens de technologie de détection a entraîné des lacunes dans la disponibilité de la technologie de détection et a peut-être donné lieu à des occasions d'exécution de la loi ratées. Le manque de formation sur la technologie de détection a entraîné des pannes d'outils et de technologie qui auraient pu être évitées (c.-à-d. celles attribuables aux erreurs des utilisateurs) et la sous-utilisation possible de la technologie de détection par les ASF. Il est nécessaire d'examiner l'approche relative aux biens de technologie de détection, et le Programme de STR doit de nouveau se concentrer sur son rôle fondamental d'évaluer et de déterminer les caractéristiques techniques de la technologie de détection à l'ASFC.

L'orientation stratégique pour guider les priorités et les activités du Programme de STR est insuffisante. Grâce à l'établissement d'une structure de gouvernance plus solide, le Programme sera mieux placé pour répondre aux priorités opérationnelles fondamentales et stratégiques de l'Agence. De plus, il serait avantageux d'avoir un cadre exhaustif, adapté à chaque projet pilote, qui établit l'ordre de priorité de ces projets en fonction des besoins de l'Agence et qui définit les rôles et les responsabilités, prévoit l'implication des intervenants et présente des échéanciers réalistes.

Dans la plupart des secteurs pour lesquels il existe des données, le Programme est efficace.

Recommandations

R1. En consultation avec les clients, le VP de la DGIST devrait passer en revue le modèle de prestation de services relativement à l'analyse des échantillons de contrebande présumée, d'alcool, de tabac, de cannabis et des douanes, notamment :

- a. examiner et réviser les normes de service actuelles;
- b. effectuer une analyse coûts-avantages pour déterminer si des économies peuvent être réalisées en établissant des partenariats avec des laboratoires des autres ministères et du secteur privé pour éliminer les arriérés;
- c. après l'examen des normes de service, élaborer un plan de communication pour revoir l'image de marque du Programme de STR et pour mieux faire connaître ses rôles et ses responsabilités, ainsi que les services qui y sont offerts et ses normes de service;
- d. dans le cadre des stratégies de mesure du rendement plus vastes qui sont en voie d'élaboration, veiller à ce que les normes de service soient surveillées régulièrement et qu'elles fassent l'objet de rapports courants.

R2. En consultation avec les directions générales pertinentes, le VP de la DGFGO devrait élaborer une stratégie de gestion du matériel pour les biens de technologie de détection de l'Agence (la stratégie doit comprendre la détermination, l'acquisition, la distribution, l'entretien et la formation) menant à la création d'une stratégie de gestion du matériel pouvant s'appliquer à tous les biens de l'Agence.

R3. En consultation avec les directions générales pertinentes et les régions, le VP de la DGIST devrait diriger l'élaboration d'un autre modèle possible pour la propriété et la gestion des projets pilotes, qui énonce clairement les rôles et les responsabilités des directions générales ou des régions respectives aux diverses étapes des projets (soit la planification, l'élaboration, la mise en œuvre et l'intégration). Une fois élaboré, ce modèle devrait être soumis à l'approbation du Comité exécutif.

R4. En consultation avec le dirigeant principal de la transformation et la DGPS, le VP de la DGIST devrait se pencher sur la gouvernance de l'innovation et de la recherche et développement à l'Agence pour s'assurer qu'une orientation stratégique est fournie au Programme de STR.

R5. En consultation avec les autres directions générales pertinentes, le VP de la DGFGO devrait élaborer une stratégie nationale visant la gestion des TVCF.

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

RECOMMANDATION 1

En consultation avec les clients, le VP de la DGIST devrait passer en revue le modèle de prestation de services relativement à l’analyse des échantillons de contrebande présumée, d’alcool, de tabac, de cannabis et des douanes, notamment :

- a. examiner et réviser les normes de service actuelles;
- b. effectuer une analyse coûts-avantages pour déterminer si des économies peuvent être réalisées en établissant des partenariats avec des laboratoires des autres ministères et du secteur privé pour éliminer les arriérés;
- c. après l’examen des normes de service, élaborer un plan de communication pour revoir l’image de marque du Programme de STR et pour mieux faire connaître ses rôles et ses responsabilités, ainsi que les services qui y sont offerts et ses normes de service;
- d. dans le cadre des stratégies de mesure du rendement plus vastes qui sont en voie d’élaboration, veiller à ce que les normes de service soient surveillées régulièrement et qu’elles fassent l’objet de rapports courants.

Réponse de la direction

Le VP de la DGIST est d’accord avec la recommandation et examinera le modèle de prestation de services relativement à l’analyse des échantillons de la contrebande présumée, d’alcool, de tabac et de cannabis, et des douanes. Cela comprendra notamment la révision des normes de service, l’examen des options de prestation de services, l’élaboration d’un plan de communication pour mieux faire connaître le Programme et la mise à jour des indicateurs de mesure du rendement. Le cas échéant, cet examen sera effectué en consultation avec les clients et sera présenté aux autres directions générales, aux régions et au comité exécutif.

Plan d’action de la direction

Date d’achèvement prévue

Examiner et mettre à jour les normes de service en vigueur pour l’échantillonnage de la contrebande présumée, d’alcool, de tabac et de cannabis, et les échantillons de douanes. Cet examen débutera à l’automne 2019.

Effectuer un examen du modèle de prestation de services pour (1) l’analyse de la contrebande présumée, (2) l’analyse de l’alcool, du tabac et du cannabis et (3) l’analyse de douanes. Cet examen sera réalisé en collaboration avec les clients et, si des ressources supplémentaires étaient nécessaires pour résorber les arriérés, une analyse de rentabilisation serait soumise à l’examen de la haute direction. Il convient de noter que, compte tenu de la mise en œuvre

Janvier 2020

| | |
|--|--|
| <p>des AEADS, il est recommandé que l'examen soit entrepris six mois après l'entrée en service de la dernière AEADS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Début de l'examen du modèle de prestation de services pour l'analyse des échantillons d'alcool, de tabac, de cannabis et de douanes • Début de l'examen du modèle de prestation de services pour l'analyse des échantillons de contrebande présumée • Achèvement de l'examen du modèle de prestation de services pour l'analyse des échantillons d'alcool, de tabac, de cannabis et de douanes (rédaction du rapport final) • Achèvement de l'examen du modèle de prestation de services pour l'analyse des échantillons de contrebande présumée (rédaction du rapport final) <p>Élaborer un plan de communication pour mieux faire connaître le Programme de STR, notamment ses rôles et responsabilités, les services offerts et les normes de service.</p> <p>En collaboration avec la DGPS, mettre à jour les indicateurs de mesure du rendement pour le Programme de STR.</p> | <p>Janvier 2020</p> <p>Six mois après l'entrée en service de la dernière AEADS Janvier 2021</p> <p>Un an après le début de l'examen</p> <p>Septembre 2020</p> <p>Mars 2020</p> |
|--|--|

RECOMMANDATION 2

En consultation avec les directions générales pertinentes, le VP de la DGFGO devrait élaborer une stratégie de gestion du matériel pour les biens de technologie de détection de l'Agence (la stratégie doit comprendre la détermination, l'acquisition, la distribution, l'entretien et la formation) menant à la création d'une stratégie de gestion du matériel pouvant s'appliquer à tous les biens de l'Agence.

Réponse de la direction

Le vice-président de la DGFGO est d'accord avec cette recommandation et formera un comité de gouvernance constitué de directeurs généraux des directions générales concernées pour l'aider à orienter la façon de gérer les biens de technologie de détection de l'Agence.

Dans le cadre de ce processus, la DGFGO créera des outils dans son système financier afin d'assurer le suivi et la gestion des biens de l'Agence, et procédera à un projet pilote pour leur mise en œuvre au moyen des biens de technologie de détection.

Plan d'action de la direction

Date d'achèvement
prévue

| | |
|---|---------------|
| La DGFGO préparera une stratégie pour la gestion et le renouvellement des biens de technologie de détection de l'Agence. | Décembre 2019 |
| La DGFGO préparera un plan pour la gestion nationale de toutes les fonctions de gestion du matériel, plan qui devra être approuvé par le Comité exécutif. | Mars 2020 |
| La DGFGO préparera un registre de tous les biens de technologie de détection actuels de l'Agence. | Mars 2020 |
| Dans le cadre du processus de Planification intégrée des activités (PIA) s'étendant de 2020 à 2023, les directions générales devront définir les besoins opérationnels fonctionnels pour les biens de technologie de détection. | Décembre 2019 |
| Dans le cadre du processus de PIA de 2020-2023, les régions devront définir les besoins opérationnels locaux pour les biens de technologie de détection. | Décembre 2019 |

RECOMMANDATION 3

En consultation avec les directions générales pertinentes et les régions, le VP de la DGIST devrait diriger l'élaboration d'un autre modèle possible pour la propriété et la gestion des projets pilotes de STR, qui énonce clairement les rôles et les responsabilités des directions générales ou des régions respectives aux diverses étapes des projets (soit la planification, l'élaboration, la mise en œuvre et l'intégration). Une fois élaboré, ce modèle devrait être soumis à l'approbation du Comité exécutif.

Réponse de la direction

Le VP de la DGIST est d'accord avec la recommandation et examinera le modèle pour la propriété et la gestion des projets pilotes de l'ASFC (sauf le PCSS et les projets internes de STR). La nouvelle approche, qui sera soumise à l'approbation du Comité exécutif, définira clairement les rôles et les responsabilités des directions générales ou des régions dans l'exécution du projet. L'approche sera conforme au modèle fonctionnel mis en œuvre au sein de la DGIST.

Plan d'action de la direction

Date d'achèvement prévue

Entamer des consultations sur le nouveau modèle pour la propriété et la gestion des projets pilotes.

Janvier 2020

Présenter au Comité exécutif le rapport final sur le nouveau modèle pour la propriété et la gestion des projets pilotes.

Novembre 2020

RECOMMANDATION 4

En consultation avec le dirigeant principal de la transformation et la DGPS, le VP de la DGIST devrait se pencher sur la gouvernance de l'innovation et de la recherche et développement à l'Agence pour s'assurer qu'une orientation stratégique est fournie au Programme de STR.

Réponse de la direction

Le VP de la DGIST est d'accord avec la recommandation et travaillera avec le DPT et la DGPS en vue d'examiner le processus de gouvernance pour l'innovation et la recherche et développement du Programme de STR.

Plan d'action de la direction

Date d'achèvement

Entreprendre l'examen du processus de gouvernance pour l'innovation et la recherche et développement du Programme de STR.

Décembre 2019

Diffuser le nouveau processus de gouvernance.

Avril 2020

RECOMMANDATION 5

En consultation avec les autres directions générales pertinentes, le VP de la DGFGO devrait élaborer une stratégie nationale visant la gestion des TVCF.

Réponse de la direction

Le vice-président de la DGFGO est d'accord avec cette recommandation et fera appel à des experts-conseils externes, qui seront chargés d'entreprendre un examen de base afin d'évaluer le réseau de vidéosurveillance de l'Agence et de suggérer des façons d'assurer l'intégrité du réseau de vidéosurveillance.

Dans le cadre de cette initiative, la DGFGO formera un groupe de travail constitué de représentants de la Division de l'allocation des ressources relatives aux biens immobiliers, de la Direction de la sécurité et des normes professionnelles, du Programme de soutien technologique régional et des directions générales du Secteur commercial et des échanges commerciaux, des Voyageurs et du Renseignement et de l'exécution de la loi pour clairement définir les rôles et les responsabilités, et pour déterminer les besoins fonctionnels et opérationnels du réseau de vidéosurveillance.

Du point de vue des rapports sur le rendement de la gestion, la DGFGO créera des outils dans son système financier pour mesurer les biens de l'Agence et se basera sur les données recueillies pour gérer le cycle de vie des biens, dont ceux du réseau de vidéosurveillance.

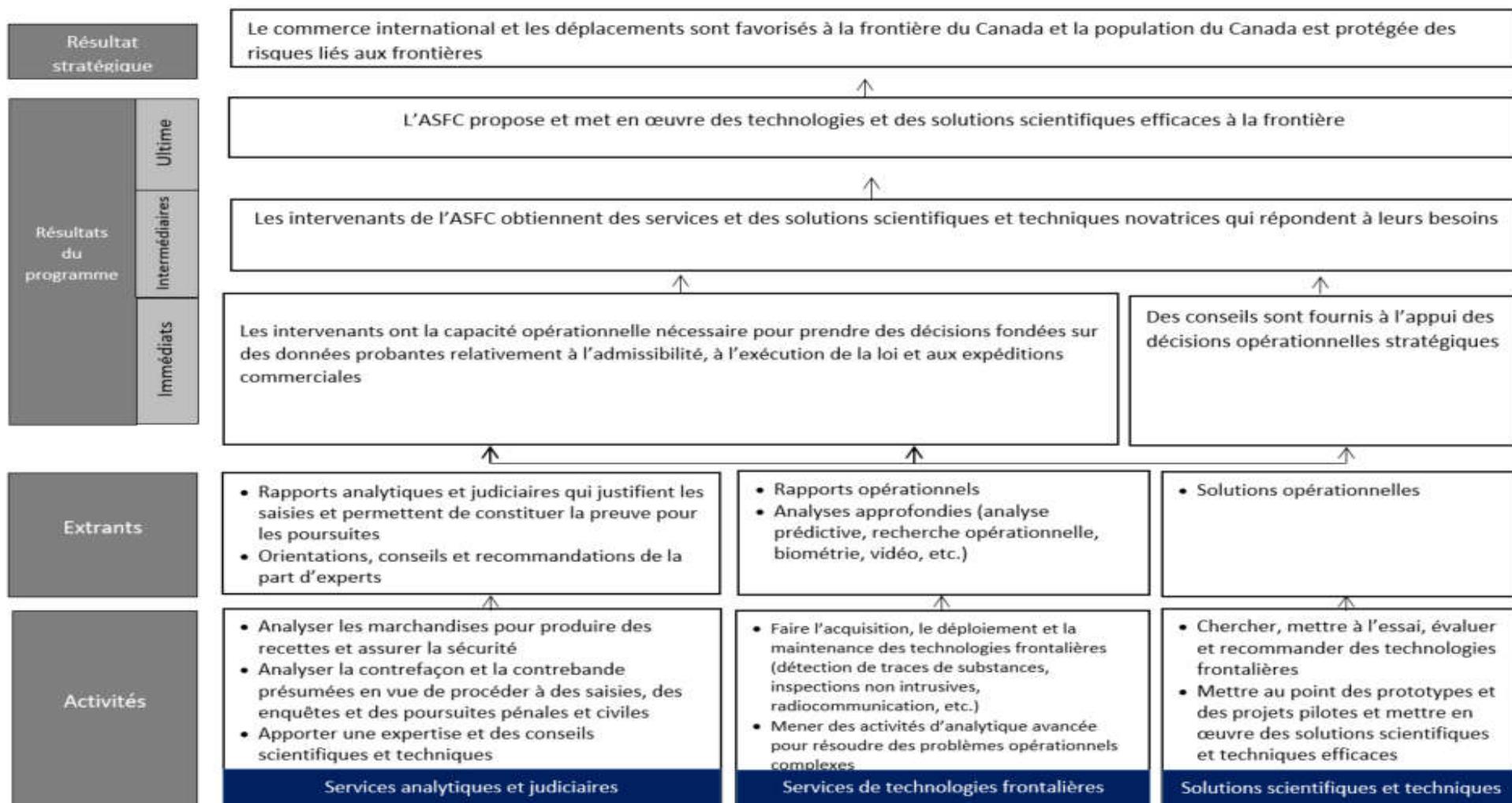
| Plan d'action de la direction | Date d'achèvement |
|---|----------------------|
| <p>Nommer un responsable de projet pour appuyer le programme du groupe de travail et retenir les services d'experts-conseils externes pour entreprendre un examen de base des biens de technologie de détection, y compris le réseau de vidéosurveillance</p> | <p>Octobre 2019</p> |
| <p>La DGFGO préparera un registre de tous les biens du réseau de vidéosurveillance de l'Agence.</p> | <p>Décembre 2019</p> |
| <p>Dans le cadre du processus de PIA s'étendant de 2020 à 2023, les directions générales définiront leurs besoins opérationnels fonctionnels en matière de systèmes de vidéosurveillance.</p> | <p>Décembre 2019</p> |
| <p>Dans le cadre du processus de PIA, les régions définiront leurs besoins opérationnels locaux en matière de systèmes de vidéosurveillance.</p> | <p>Décembre 2019</p> |
| <p>Des recommandations provisoires seront présentées à partir de l'examen de base effectué par les experts externes pour aider à formuler le programme d'investissements et de renouvellement pour le réseau de vidéosurveillance.</p> | <p>Janvier 2020</p> |
| <p>Conformément aux budgets pluriannuels, les budgets 2020-2021 des directions générales et des régions comprendront le fonctionnement, l'entretien, la réparation et le renouvellement des biens de vidéosurveillance actuels.</p> | <p>Mars 2020</p> |
| <p>Conformément aux budgets pluriannuels, le comité des opérations de l'Agence accordera la priorité aux investissements dans le réseau de vidéosurveillance et dans son renouvellement</p> | <p>Mars 2020</p> |
| <p>En consultation avec la DGIST, la DGFGO élaborera un plan d'investissement et de renouvellement pour la vidéosurveillance s'étendant sur trois ans, qui devra être approuvé par le comité des opérations de l'Agence.</p> | <p>Mai 2020</p> |

La DGFGO élaborera des procédures normales d'exploitation pour le fonctionnement, l'entretien, la réparation et le renouvellement des biens de vidéosurveillance de l'Agence.

Juillet 2020

Annexe B – Modèle logique du Programme de STR

Annexe B : Modèle logique du Programme de soutien technologique régional



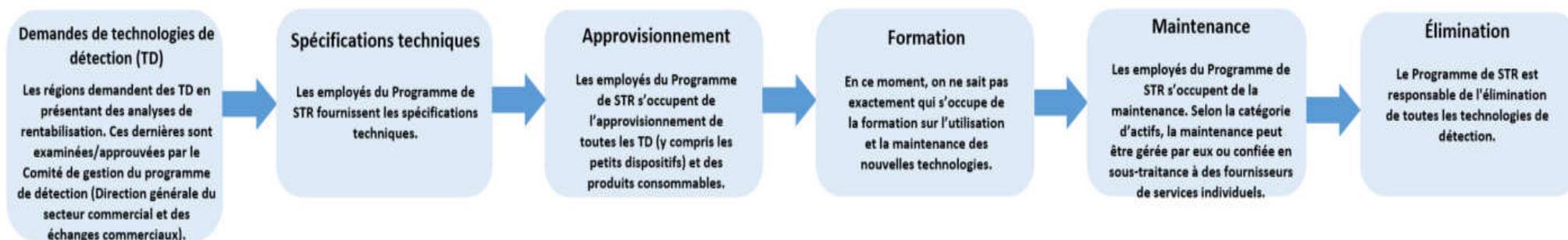
Annexe C – Limites relatives aux données

Pour les besoins de la présente évaluation, il faut tenir compte des limites suivantes :

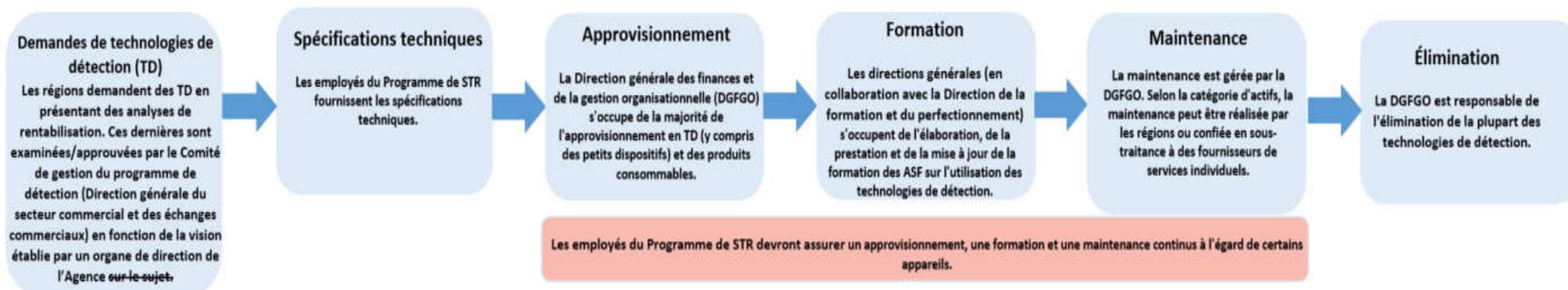
- 1) L'analyse de l'utilisation de la technologie de détection reposait sur les données du SIED, qui sont incomplètes et dont la fiabilité est douteuse en raison de la saisie des données par les ASF, ce qui peut entraîner une sous-déclaration ou une déclaration erronée des données.
- 2) Les données sur l'utilisation de la technologie de détection lors de saisies ne peuvent pas être saisies dans le SSMAEC, l'utilisation de cette technologie n'a donc pas pu être mesurée pour le secteur commercial.
- 3) Puisqu'il s'agit d'un nouveau programme, le Programme de STR n'a pas encore établi d'indicateurs de rendement pour l'analyse des échantillons (de contrebande, d'alcool, de tabac, de cannabis et des douanes).
- 4) Lorsque les billets d'entretien sont fermés, les renseignements ne sont pas consignés de façon uniforme; il incombe aux techniciens de saisir les renseignements, et il n'y a pas de définition uniforme de l'heure de début et de l'heure de fin des pannes. De plus, la création de billets a évolué au fil du temps. L'examen des billets créés sur une période de cinq ans était donc difficile, p. ex. des billets ont seulement été créés pour le remplacement de produits de consommation et de petits outils au cours des dernières années.
- 5) L'analyse comparative reposait sur la quantité limitée de renseignements dans les documents et l'information de source ouverte.

Annexe D – Modèle de gestion des biens de technologie de détection – Actuel et possible

Modèle actuel de gestion des technologies de détection



Modèle possible de gestion des technologies de détection (actifs)



Annexe E – Échéanciers des projets pilotes

