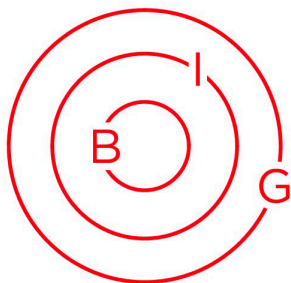




BORDERS IN GLOBALIZATION





Borders in Globalization Research Project 101

L'évolution de la profession et de l'institution douanières au Canada : d'inspecteur des douanes à agent des services frontaliers (1988-2018)

Hubert Duchesneau

Chercheur associé au Centre interuniversitaire de recherche sur les relations internationales du Canada et du Québec (CIRRICQ)

Introduction

L'environnement frontalier a évolué rapidement au cours des trente dernières années. L'Accord de libre-échange canado-américain en 1988, les attentats terroristes du 11 septembre 2001, l'accueil de 25,000 réfugiés syriens en 2015-2016 et l'émergence de nouvelles menaces, telles les crises sanitaires, font croître le besoin d'adapter à la fois les politiques frontalières, l'institution douanière et la formation des professionnels de la gestion frontalière.

Au Canada, « l'inspecteur des douanes » est devenu en 2003, « agent des services frontaliers »; des missions économiques, de sécurité publique et de sécurité nationale se sont ajoutées à la mission fiscale originale; le travail se fait de plus en plus en amont de la frontière et requiert une coopération des administrations publiques et du secteur privé à l'échelle locale, nationale et internationale.

Aussi, la douane canadienne a connu, en moins de dix ans, trois transformations institutionnelles majeures : elle est passée, successivement, d'une composante du ministère du Revenu national, *Douanes et Accise*, à une agence unifiée semi-autonome compétente aussi bien en matière de fiscalité directe qu'indirecte, l'*Agence des douanes et du revenu du Canada* (ADRC) en 1999, puis finalement à un service de gestion intégrée de la frontière, l'*Agence des services frontaliers du Canada* (ASFC) en 2003, partie du ministère de la Sécurité publique. Trois années plus tard en 2006, alors que l'ASFC s'affaire toujours à consolider son organisation nouvellement créée, le gouvernement autorise le port d'une arme à feu de service à son personnel de première ligne (environ 7000 agents), une véritable révolution culturelle pour cette institution datant de la Confédération.

Adoptant une approche chronologique de l'évolution des missions douanières, cet article est organisé en cinq parties. Dans la première, il situe l'article dans le contexte des recherches sur la douane et la gestion frontalière au Canada couvrant la période 1988-2018, allant de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALE) à l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM). La seconde partie étudie ensuite comment les événements politiques,

économiques, sécuritaires et migratoires marquants des trente dernières années ont façonné les politiques frontalières canadiennes et élargi la portée des missions de la douane.

La troisième partie se penche sur l'évolution de l'institution douanière et du métier de première ligne suite aux transformations institutionnelles issues du Nouveau management public en 1999, des attentats du 11 septembre 2001 et de l'Initiative de l'armement des agents en 2006. Dans la quatrième partie, il met en lumière comment la douane a su adapter rapidement la formation professionnelle du douanier de première ligne afin de répondre rapidement à ces transformations institutionnelles et culturelles. Enfin, dans la cinquième partie, il montre par l'étude du cas du *Corps des agents de liaison internationale de l'ASFC*, nouveau métier de la gestion frontalière de première ligne, comment l'approche consistant à *repousser la frontière* se déploie sur le terrain afin de sécuriser et faciliter les flux des voyageurs et des échanges commerciaux internationaux.

Partie 1. Mise en contexte

L'article vise à combler une lacune dans la documentation scientifique sur l'évolution fulgurante de la profession, de l'institution et de l'ensemble des missions douanières au Canada de 1988 à 2018. Datant de la Confédération, omniprésente sur tout le territoire par l'étendue de ses missions et la diversité de ses actions, la douane est paradoxalement l'une des administrations publiques canadiennes les moins connues.

Nombre d'articles s'intéressant à la frontière canado-américaine et aux politiques de sécurité frontalière post-2001 ont été publiés. James Laxer, auteur de *Border : Canada and the U.S. and Dispatches from the 49 th Paralell* (2003), examine la nature changeante de la frontière canado-américaine, la question des identités nationales, l'idée du continentalisme et la vie des gens des deux côtés de la « ligne ».

Emmanuel Brunet-Jailly, dans *Borderlands : Comparing Border Security in North America and Europe* (2007), fait une analyse comparative de onze politiques de sécurité

frontalière dans sept États en Amérique du Nord et en Europe dont le Canada et leurs effets sur les activités humaines des deux côtés de la zone frontalière (ou *borderlands* en anglais).

Dans *Sécurité à la frontière, commerce et facilitation des déplacements* (2010), Geoffrey Hale et Christina Marcotte étudient quant à eux les défis importants auxquels sont confrontées les politiques canadiennes de gestion frontalière dans le contexte des exigences de sécurité apparues depuis le 11 septembre 2001.

Aussi, l'émission de télé-réalité *Border Security* (2012-2014) a contribué à mieux faire connaître le rôle de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) notamment dans sa dimension d'organisme de sécurité à la frontière.

Enfin, l'historien Dave McIntosh dans *Les Receveurs, Histoire des Douanes et de l'Accise au Canada* (1984) « raconte la vie de ces personnes qui ont écrit une partie de l'histoire de la douane » depuis la Confédération jusqu'à la fin des années 1970.

L'article contribue à combler une lacune en recherche et en enseignement de l'administration publique au Canada. Il est le premier à être consacré exclusivement à l'évolution de la profession et à l'institution douanière au Canada. Contrairement aux autres articles, il apporte un éclairage de l'intérieur de la profession et de l'institution parce qu'il est rédigé par un praticien chevronné de la gestion frontalière canadienne.

Outre le fait qu'il permet de mieux faire connaître l'ensemble des missions de la douane et comme nous le verrons son rôle de plus en plus étendu dans l'appareil d'État, cet article constitue un outil utile à la fois pour les chercheurs s'intéressant aux organismes d'application de la loi de l'administration publique, à la gestion frontalière, à la pratique du commerce international et à la sécurité transfrontalière. Il pourra aussi être d'intérêt pour les historiens et les pouvoirs publics qui s'intéressent à l'évolution de cette institution qui date de la Confédération du Canada.

Partie 2. Contexte socio-historique et politiques frontalières

Les années 1980 : les années fiscales et de gardien du Porticullis

Dans les années 1980, Douanes et Accise Canada, l'administration douanière canadienne, est un percepteur de recettes, un protecteur des intérêts économiques canadiens contre les pratiques déloyales et un acteur de la lutte contre la fraude douanière et des stupéfiants. L'action des douaniers se concentre sur la mission fiscale (perception des recettes, soit les droits de douane, droits d'accise, taxe de vente et taxe d'accise) et, *de facto*, la lutte contre la contrebande de produits fortement taxés tels l'alcool, les cigarettes, le tabac et les bijoux.

Douanes et Accise Canada régulent les flux de voyageurs et de marchandises aux points d'entrée à la frontière, dans les aéroports, ports et centres de traitement postaux internationaux. L'admissibilité des voyageurs et des marchandises au Canada s'effectue sur une base transactionnelle par le biais d'une déclaration verbale pour les voyageurs et d'une déclaration douanière papier, des documents de transport, des permis et des licences d'importation exigibles. Contrairement aux États-Unis ou ailleurs dans le monde où c'est le ministère des Finances ou celui du Trésor qui impose et perçoit les taxes, au Canada c'est celui des Finances qui les impose, et celui du Revenu national auquel appartient la douane qui les perçoit.

Dans *Raising the Portcullis* (que l'on peut traduire par, « Lever la barrière » ou « la herse »), Widdowson (2006) décrit les douaniers de *première ligne*, comme des *gatekeepers*, des gardiens de la barrière à la frontière. La frontière est alors une ligne de démarcation entre deux pays, ponctuée de bureaux d'entrée. En 1980, Douanes et Accise compte 8000 fonctionnaires dont 3500 *inspecteurs des douanes*. Les métiers spécialisés de la fonction commerce international sont les spécialistes des marchandises, les administrateurs du tarif et des valeurs, les enquêteurs anti-dumping. Les métiers de la fonction application de la loi sont les maîtres de chien détecteur de drogue et armes à feu, les agents de renseignement et les enquêteurs.

De par la nature transfrontalière de ses fonctions, la douane a une activité internationale importante. Dans les années 1980, Douanes et Accise a un bureau à Bruxelles et est active au *Conseil de coopération douanière* (CCD) depuis l'adhésion du Canada en 1973 où elle contribue au développement de procédures douanières visant l'harmonisation et la simplification à l'échelle internationale. Elle a aussi des équipes d'enquêteurs antidumping à Bruxelles et à Tokyo qui luttent contre la concurrence déloyale à l'industrie canadienne.

Pour reprendre une analogie utilisée dans le *Programme d'orientation douanière à l'intention des décideurs politiques de l'Organisation mondiale des douanes* (1994), c'est l'époque « de la douane pour la douane », d'une douane fondée sur une rationalité juridique, accordant une priorité aux moyens plutôt qu'aux résultats.

Les politiques économiques internationales du Canada des années 1980 visent principalement à maximiser les avantages qu'offre l'ouverture de la frontière avec les États-Unis sur le plan du commerce, des investissements et du tourisme. Cette époque est jalonnée de nombreux changements législatifs nationaux qui vont marquer l'évolution des pratiques frontalières au Canada. Sur le plan national, la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 et une nouvelle *Loi sur les douanes* en 1986 – la dernière datant de la Confédération – sont adoptées.

Sur le plan international, l'adoption du *Code de la valeur en douane du GATT* en 1985 (*General Agreement on Tariff and Trade*, prédécesseur de l'Organisation mondiale du commerce) remplace la *juste valeur marchande - fair market value* jusqu'alors utilisée pour déterminer la valeur en douane et qui sert à fixer l'assiette taxable. En 1988, c'est au tour de la convention internationale du *Système harmonisé (SH) de désignation et de codification des marchandises* du Conseil de coopération douanière (CCD), devenue en 1995 l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Le SH réunit en un seul instrument les désignations nécessaires aux fins du tarif des douanes, des nomenclatures statistiques et des classifications concernant les transports.

Dans *Sécurité à la frontière, commerce et facilitation des déplacements*, Geoffrey Hale et

Christina Marcotte (2010) mettent en exergue deux changements majeurs qui vont contribuer à façonner l'évolution des politiques de gestion frontalière au Canada pour plusieurs années : la *déréglementation économique de l'industrie du camionnage*, qui s'est étendue des États-Unis vers le Canada dans les années 1980 et l'*Accord de libre-échange canado-américain* (ALE) en 1988. Ces changements ouvrent la voie au commerce transfrontalier par camions. Aussi, l'augmentation rapide de l'utilisation des conteneurs accélère l'intégration du transport maritime de marchandises dans les réseaux de camionnage et ferroviaire.

Les décisions de l'administration douanière sur le terrain sont alors guidées par un *Énoncé des principes opérationnels de Douanes et Accise* (1985). L'Énoncé « est fondé sur le principe que la grande majorité du public avec lequel la douane traite est généralement désireuse de respecter la loi lorsqu'elle la connaît et lorsque celle-ci est appliquée de façon juste, uniforme et réceptive ». Aussi, on met l'accent sur l'éducation du public et des importateurs et exportateurs avec des kiosques et des brochures d'information dans les bureaux frontaliers et des avis des douanes diffusés à la communauté import/export.

Les années 1990 : Les années de libre-échange et de la compétitivité économique

Le rôle économique de la douane prend davantage de place dans les années 1990 car celles-ci sont jalonnées d'accords de libre-échange et de transformations des institutions multilatérales économiques. La douane contribue ainsi à favoriser le développement économique, les investissements et un meilleur accès, pour le Canada, aux marchés internationaux.

L'ALE est étendu au Mexique avec la conclusion de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) en 1994. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) succède au *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) en 1995. Le Conseil de coopération douanière devient l'Organisation mondiale des douanes.

Les années 1990 marquent également le début de la mondialisation. La mobilité des marchandises, des personnes, des capitaux, de l'information et de la technologie s'accroît. Cette mobilité sert le commerce licite tant qu'illicite, car les criminels exploitent des marchés plus intégrés et profitent de la libre circulation des personnes pour le passage transfrontalier des marchandises, des personnes et des capitaux. L'activité illégale qui prédomine chez les groupes criminalisés est la contrebande de tabac et le trafic de stupéfiants. Les profits servant souvent à financer d'autres activités illégales, comme les armes à feu, la production de drogues de synthèse et la traite de personnes.

En signant *l'Accord du Canada et des États-Unis sur leur frontière commune*, en février 1995, les deux gouvernements s'engagent à collaborer à un grand nombre de projets de gestion frontalière, dans le but de « promouvoir les échanges commerciaux internationaux ; de faciliter la circulation des personnes ; de lutter contre la drogue, la contrebande et la circulation irrégulière des personnes, et de réduire les coûts pour les deux gouvernements et le public ». ».

Le Schéma directeur des douanes (1998) – La douane au service des clients

Le commerce international et le tourisme sont les moteurs de l'économie canadienne et une priorité du gouvernement Chrétien (1993-2003). Des initiatives majeures, telles que les voyages d'*Équipe Canada* et les efforts de collaboration frontalière avec les autorités américaines visent la promotion de la compétitivité du Canada en matière de commerce, d'investissements internationaux et de tourisme. Ces initiatives ont un impact direct sur les activités prioritaires de la douane canadienne.

L'arrivée des transmissions électroniques, de l'augmentation du volume des échanges internationaux et de nouveaux modèles de logistique des transports notamment la distribution *du juste à temps*, le transport par conteneurs et l'essor des compagnies de

messagerie ouvrent la voie au *Schéma directeur des douanes* (1998) et du *Plan d'action des douanes 2000-2004*.

Le *Schéma directeur* et le *Plan d'action* (1998) présentent une nouvelle approche de la gestion frontalière et de l'administration du commerce international. Cette approche repose sur une gestion du risque qui intègre le principe d'information préalable. Ainsi, la douane canadienne peut offrir un traitement simplifié et rapide pour les voyageurs et les importateurs réputés à faible risque et focaliser ses efforts d'application de la loi vers les voyageurs et importateurs à haut risque ou à risque inconnu. En outre, elle peut imposer des sanctions pécuniaires en cas d'infractions à la *Loi sur les douanes*, au *Tarif des douanes* et à leurs règlements d'application. Ces sanctions peuvent également être imposées aux infractions à l'égard des accords internationaux.

La notion de frontière évolue dans les années 1990. Consciente de l'importance de sa mission économique et des préoccupations des importateurs, la douane déplace fictivement la frontière et le lieu de dédouanement vers les entrepôts des importateurs et des exportateurs. C'est ainsi que l'on développe la technique du *contrôle a posteriori* qui se réalise en entrepôts cautionnés par la douane afin de désengorger les inspections à la frontière. De nouveaux métiers liés à la fonction commerciale internationale apparaissent, dont celui d'*agent principal d'observation de la conformité des échanges commerciaux* affecté aux axes de transports transfrontaliers les plus importants, ainsi que les vérificateurs du groupe professionnel AU (*auditors* en anglais), réalisant des contrôles comptables *a posteriori* en entreprise. Les maîtres-chiens utilisent des chiens labrador (moins intimidants que les bergers allemands car ils opèrent souvent à travers les foules) et élargissent leurs cibles à la détection des explosifs et des devises. Ils sont soutenus par des agents de renseignement et des enquêteurs.

La fin des années 1990 sont également marquées par d'importantes réformes à l'échelle de l'administration publique. Ainsi, en décembre 1999, Douanes et Accise devient dans la foulée de la mise en œuvre du *nouveau management public* (NMP) au Canada, l'*Agence*

des douanes et du revenu du Canada (ADRC), une agence semi-autonome douanière et fiscale intégrée rattachée au ministère du Revenu national.

Le gouvernement canadien recherche alors un « service public différent », inspiré du NMP. Celui-ci préconise une culture organisationnelle orientée vers les pratiques du secteur privé et une approche centrée sur la rationalité managériale plutôt que juridique. Le NMP oriente les préoccupations autour des notions de « client », « d'amélioration de processus », de « résultat » et de « performance ».

Les pouvoirs publics canadiens octroient le statut d'agence à la nouvelle organisation. Ce statut procure un degré d'autonomie plus élevé que les services classiques des ministères. Comme le précisent Kidd et Crandall (2006), dans la pratique, l'exercice de cette autonomie doit notamment permettre de s'adapter plus rapidement au changement, de fixer des objectifs ambitieux mais réalistes d'amélioration des performances, d'utiliser plus efficacement ses ressources humaines en vertu du pouvoir de recrutement de développement et de la rémunération du personnel qui lui est conféré.

Le 11 septembre 2001 : le point de bascule

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 transforment la politique et la gestion des frontières en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde d'un seul coup. Laxer (2003) souligne qu'au lendemain du 11 septembre 2001, l'administration Bush avait eu ces mots pour décrire le nouvel environnement frontalier : the United States had « *relied heavily on two vast oceans and two friendly neighbours for border security* ». Les attentats terroristes et leurs retombées ultérieures ont fait en sorte que la sécurité frontalière domine maintenant les relations Canada – E-U., éclipçant les questions commerciales et économiques.

Peu de temps après, les deux pays signent le 12 décembre la *Déclaration sur la Frontière intelligente*. La Déclaration étend notamment la coopération en matière de pratiques de gestion frontalière telle les *équipes intégrées de la police des frontières*. Ces équipes sont

formées de l'ASFC, de la GRC, des corps policiers provinciaux et de leurs homologues américains.

À l'échelle internationale, les événements terroristes changent la façon dont les pays évaluent les menaces à la sécurité nationale. La ligne de démarcation entre la sécurité nationale et internationale est de plus en plus mince. L'OMD, sous l'impulsion du *United States Customs and Border Protection Service* et de l'ASFC, lance le *Cadre de normes SAFE de l'OMD visant la sécurisation et facilitation du commerce mondial* en 2005. Le SAFE repose sur trois piliers : la coopération entre les services douaniers; les partenariats douane-entreprises ; la collaboration entre les services et administrations présents à la frontière. Sur cette base se développent des accords d'assistance mutuelle administrative avec des services douaniers étrangers : des partenariats avec des opérateurs économiques fiables tels *Partenaires en Protection* canadien et de la reconnaissance mutuelle avec le programme *C-TPAT* américain (en anglais, *Customs and Trade against Terrorism*), des collaborations nationales telle la *Stratégie frontalière conjuguée de l'ASFC et la GRC* (2014) et les Équipes intégrées de la police des frontières.

En 2007, *l'Initiative relative aux voyages dans l'Hémisphère occidental* va changer radicalement la gestion de la frontière canado-américaine. L'Initiative impose à tous les voyageurs, y compris les ressortissants des États-Unis se déplaçant entre les Amériques, de se munir d'un passeport ou de tout autre document accepté, établissant leur identité et leur nationalité, que ce soit pour entrer aux États-Unis ou en sortir.

Le Plan d'action *Par-delà la frontière* : une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique

Dix ans plus tard, une nouvelle politique de la gestion frontalière fondée sur le *push the border out* – repousser la frontière - est adoptée, Le *Plan d'action Par-delà la frontière : une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique* (2011). *Par-delà la frontière* s'articule autour d'une approche de la sécurité et de la compétitivité

économique qui repose sur le périmètre commun où les deux pays vont non seulement travailler à la frontière, mais également « par-delà la frontière », à savoir en amont, à l'extérieur du Canada. Le Plan a pour objectifs d'agir tôt pour contrer les menaces grâce à des évaluations du risque conjointes, l'échange d'information et des renseignements et la collaboration pour lutter contre l'extrémisme violent; de faciliter et sécuriser le commerce international; de lutter contre la fraude et la criminalité transfrontalière en coopérant sur les enquêtes ayant trait à la sécurité nationale et aux activités criminelles transnationales; d'améliorer la protection et la résilience des infrastructures essentielles transfrontalières, la protection de l'infrastructure numérique, la circulation transfrontalière en cas d'urgence, la préparation pour face aux menaces à la sécurité sanitaire, la gestion des urgences chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires.

Tableau 1. Évolution des missions confiées à l'administration douanière canadienne de 1988 à 2018

Missions douanières	Années 1980	Années 1990	Années 2000	2015
Fiscale	Perception des recettes à l'importation (droits de douane, droits d'accise, taxe de vente, taxe d'accise)			
	Lutte contre la fraude douanière et fiscale			
Économique	Protéger les intérêts économiques nationaux contre la concurrence déloyale étrangère	Favoriser le développement économique. L'investissement, et un meilleur accès du Canada aux marchés internationaux, Assurer la conformité aux accords commerciaux de libre-échange. Soutient la compétitivité des entreprises en faisant respecter les règles des politiques commerciales fixés par l'OMC;		
Protection de la société, de la santé, et de la sécurité (La douane administre plus de 90 lois et règlements, accords commerciaux internationaux pour le compte de d'autres ministères de l'État, des	Lutte contre le trafic de drogue et d'armes	Immigration irrégulière	Lutte contre les menaces environnementales, sanitaires et protection des consommateurs, des patrimoines culturels et naturels Protection contre le risque des phytoparasites, des espèces exotiques envahissantes, des aliments dangereux ou des maladies des végétaux et des animaux entrant au Canada)	

provinces et des territoires)			Nouvelles menaces opiacées (ex. le Fentanyl) et autres relatives à la santé publique (ex. grippe aviaire)	
Sécurité nationale			Terrorisme, combattants étrangers, crime organisé transnational	

Tableau 2 : évolution de l'institution douane et des politiques frontalières

Institutions	Douanes et Accise Canada partie du ministère du Revenu national	Agence des douanes et du revenu du Canada (1999-2003) partie du ministère du Revenu national	Agence des services frontaliers du Canada (2003), partie du ministère de la Sécurité publique	
---------------------	--	---	--	--

Politiques frontalières	<i>Énoncé des principes opérationnels (1985)</i>	<i>Schéma directeur des douanes (1998)</i>	<i>Plan d'action Par-delà la frontière : une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique (2011)</i>
--------------------------------	--	--	--

Thèmes dominants	Mission fiscale	Mission économique	Terrorisme et sécurité nationale	Accueil de 25,000 réfugiés syriens (2016-2017)
	Charte canadienne des droits et libertés (1982)	Relations Canada-États-Unis	Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (2007)	Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne (2017)
	Nouvelle Loi sur les douanes (1986)	(Dérèglementation économique de l'industrie du camionnage)	Initiative de l'armement des agents de première ligne (2006-2016)	Accord Canada- États-Unis-Mexique (2018)
	Accord de libre-échange Canada-États-Unis (1988)		Cadre de normes SAFE de l'Organisation mondiale des douanes sur la sécurisation et la facilitation (2005)	La technologie des chaînes de blocs.
	Accords douaniers d'assistance mutuelle administrative	Accord de libre-échange nord-américain ALENA (1994)	Gestion des risques et sûreté de la chaîne d'approvisionnement, accords de reconnaissance mutuelle	L'analyse prédictive, la biométrie
	Facilitation et protection de l'économie nationale	Accord du Canada et des États-Unis sur la frontière commune (1995)	Renseignements préalables/Dossiers voyageurs (API/PNR)	Gestion de crises d'urgence internationale
	Simplification et harmonisation des régimes douaniers	Nouveau management public (NMP)	Centre national de gestion du risque de l'ASFC en 2004 à Centre national de ciblage (2012)	Corps des agents de liaison internationale de l'ASFC au service de l'ensemble du mandat
		<i>Gestion du risque, la gestion de la conformité, Le contrôle a posteriori</i>		

Alan Bersin, ancien commissaire aux services douaniers et à la protection des frontières (*United Customs en Border Protection US CBP* en anglais), décrit dans *Lines and Flows : The Beginning and the End of Borders* (2012) cette nouvelle vision de la frontière et de sa gestion. Il observe un changement de paradigme depuis septembre 2001 dans la perception

des frontières. « La frontière ne peut plus qu'être qu'une ligne de démarcation entre deux pays sur une carte géographique marqués par des points d'entrée. On doit également la voir comme des flux de voyageurs et d'échanges commerciaux depuis leur point d'embarquement et de chargement ». Il propose d'adopter une approche à deux volets : une gestion des risques et des menaces fondées sur des informations préalables et une coopération – *joint border management* – de toutes les agences et ministères à l'échelle locale, nationale et internationale. Il s'agit de capitaliser sur l'espace et le temps afin de tenir le plus éloigné possible du territoire national les personnes indésirables et les marchandises illégales (*push the border out*). Ainsi, comme le présente le tableau 3, le travail s'effectue en amont de la frontière afin d'identifier et de gérer le risque avant qu'il ne se présente à la frontière physique. Les renseignements préalables et les dossiers voyageurs (connu comme *API/PNR* en anglais) sont les outils fondamentaux de soutien à la lutte contre le terrorisme et le crime organisé d'une part, et à la facilitation des voyages internationaux, d'autre part.

Tableau 3. Positionnement de la douane

FLUX D'ENTRÉE DES VOYAGEURS ET IMPORTATION DES MARCHANDISES		
À l'étranger	À la frontière	À l'intérieur du territoire canadien
 Renseignements préalables concernant les voyageurs et les dossiers passagers (API/PNR),  Information préalable sur les marchandises (IPC) <i>Corps des agents de liaison internationale</i> <i>Enquêteurs antidumping</i>	119 points d'entrée à la frontière canado-américaine 13 aéroports internationaux Ports maritimes internationaux Centres de tris des messageries <i>Agents des services frontaliers</i> <i>Équipes de chiens détecteurs</i> <i>Équipes de police intégrée des frontières</i>	Centre de ciblage national et évaluation des risques Contrôle à posteriori des marchandises en entrepôt ou en entreprise Trois centres de tris postaux <i>Analyste du renseignement et cibleurs</i> <i>Agents de renvoi de personnes inadmissibles</i> <i>Agents principaux de l'observation des échanges commerciaux</i> <i>Vérificateurs du contrôle en entreprise</i> <i>Enquêteurs d'activités criminelles</i>
FLUX DE SORTIE DES VOYAGEURS ET EXPORTATION DES MARCHANDISES		

La douane canadienne a fait l'objet de trois transformations institutionnelles majeures en moins de 10 ans. Elle est d'abord passée en 1999 du statut d'administration chargée des fonctions douanières, d'accise et de l'administration du commerce international, Revenu Canada – Douanes, Accise et Impôt à celui d'une agence semi-autonome d'impôt et douane intégrée, partie du ministère du Revenu national. Suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, elle devient en 2003 l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), un service intégré de protection des frontières relevant du ministère de la Sécurité publique, qui comprend aussi la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service correctionnel du Canada (SCC) et le Service canadien du renseignement (SCRS). En outre, l'ASFC doit à partir de 2006 mettre en place *l'Initiative sur l'armement* visant à doter plus de 7000 agents de première ligne d'une arme de service, de les former, d'assurer leur qualification et leur certification. Avec cette initiative, la douane devient alors le deuxième service d'application de la loi armé en importance au Canada.

L'ampleur de ces changements organisationnels en un si court laps de temps est sans précédent dans le monde. Le Royaume-Uni est passé d'administration douanière à agence fiscale à service de contrôle aux frontières sans toutefois le changement organisationnel et culturel de l'armement des agents. Compte tenu des enseignements tirés des expériences canadiennes et britanniques, le gouvernement australien s'est donné un an pour mettre en place le *Australian Border Force* en 2015 qui regroupe les fonctions douanières et d'application de la loi sur au sein du ministère de l'Intérieur.

L'Agence des douanes et du revenu du Canada (1999) : le Nouveau management public

L'expérience de l'institution douanière au sein d'une agence semi-autonome avec le service des impôts n'aura duré que quatre ans (1999-2003). Elle se serait sans doute poursuivie n'eut été des attentats du 11 septembre 2001. La transition de ministère à agence a été facilitée par un regroupement administratif sous un seul ministère dès 1994. Les 9000

fonctionnaires des douanes et les 5000 de l'accise rejoignaient alors les 25000 fonctionnaires des impôts pour former le ministère du Revenu national.

Durant cette courte période, la douane a su tirer profit de certains aspects propres au statut d'agence semi-autonome. Elle a notamment pu bénéficier de la souplesse de la rémunération du personnel d'encadrement de premier niveau et de spécialistes tels les vérificateurs d'entreprises qui sont en grande demande dans le secteur privé. La revalorisation du personnel de première ligne a permis entre autres le développement du *Dictionnaire de compétences de l'ADRC* qui est toujours d'actualité en 2018. Elle aussi a pu obtenir plus d'influence sur les décisions nationales alors que les dirigeants régionaux, au nombre de cinq plutôt que dix, sont de niveau de sous-ministre adjoint relevant directement du commissaire de niveau sous-ministre.

Au chapitre de l'intégration, l'ADRC présente des avantages pour ceux qui sont désormais des « clients », notamment des grandes entreprises qui n'ont plus à faire l'objet de trois audits à trois moments différents (un audit douane, un audit impôt, un audit accise). D'ailleurs, la fonction accise est restée avec l'Agence du revenu du Canada (ARC) de la réaffectation de la douane à l'ASFC en 2003.

Le principal défi a été de faire entendre la voix des questions douanières et des enjeux d'une organisation opérationnelle dont plusieurs en service 24 heures par jour, sept jours sur sept, souvent dans des régions éloignées des grands centres urbains.

Comme le fait valoir Tadashi (2009), une organisation totalement intégrée doit faire face à de nombreuses difficultés : le processus d'intégration a d'ailleurs été comparé à un croisement entre deux races de chien, un terrier et un retriever, tant les bases historiques, culturelles et fonctionnelles sont différentes.

Alors que administrations douanières et fiscales du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni mettent en place les pratiques du NMP, Malcolm K. Sparrow (2000), professeur d'administration publique à Harvard et ancien détective en chef de la police britannique,

pose les limites de cette approche qui ne tient pas compte des caractéristiques particulières des organismes d'application de la loi en matière de service au client et de mesure de la performance. Il fait notamment valoir, en s'appuyant sur l'expérience de modernisation du service douanier des États-Unis (en anglais *US Customs Service*), que les organismes d'application de la loi doivent non seulement être au service des clients, mais aussi faire respecter des obligations. Aussi, il soutient que les politiques à portée sociale ne se prêtent pas bien à une approche de mesure de la performance centrée sur des indicateurs quantitatifs.

Les travaux de Sparrow vont contribuer à façonner le développement des pratiques et des dispositifs de gestion frontalière de la douane canadienne dans les années à venir. L'auteur remet au centre des préoccupations la raison d'être des organismes d'application de la loi et de la réglementation sociale à savoir : l'atténuation et le contrôle du risque et des menaces inhérentes aux flux transfrontaliers de marchandises, de personnes et de moyens de transport pour la santé et la sécurité publique et l'environnement.

Selon Sparrow, la réforme des pratiques réglementaires et d'application de la loi (en anglais, *regulatory and enforcement practices*) passe par trois objectifs principaux : adopter une approche fondée sur le contrôle du risque, la résolution de problème et la gestion de la conformité ; investir dans des partenariats collaboratifs ; développer une mesure de la performance qui focalise non seulement sur les résultats, mais aussi les effets et les impacts.

Tableau 4 – La douane des années 1980 versus la douane des années 2000

	Douane des années 1980 <i>Rationalité juridique</i> « La douane pour la douane »	Douane des années 2000 <i>Rationalité managériale</i> du Nouveau management public (NMP)
<i>Légitimité</i>	Fondée sur la stabilité des structures formelles et la régularité des procédures	Fondée sur l'adaptation aux changements et l'efficacité des actions

	Objet d'étude : Citoyen	Client
<i>Primauté</i>	Des moyens Imputabilité des processus Évaluation de programmes	Des résultats Imputabilité des résultats Évaluation de politiques
<i>Mode de raisonnement</i>	Linéaire (logique juridique) Analyste (réflexion)	Itératif (logique d'efficacité de l'action) Entrepreneur (action)
<i>Autorité/Culture organisationnelle</i>	Hiérarchique Prudence administrative/ transparence/intérêt public	Délégation Liberté managériale, flexibilité/ services aux clients/dichotomie politique et administratif
<i>Contrôle</i>	Sur le respect des règles	Sur les résultats et les « outcomes »
<i>Structures politico-administratives</i>	Centralisée, ministère	Semi-autonome, statut d'agence moins de niveaux de gestion

La création de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) en 2003 : Un seul visage à la frontière

Peu après la création, aux États-Unis, du *Department of Homeland Security* en 2002 et de l'administration frontalière, *United States Customs and Border Protection* (US CBP) en 2003 aux États-Unis, naît le 12 décembre 2003, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) relevant du nouveau ministère de la Sécurité publique et de Protection civile (maintenant Sécurité publique Canada). Créée afin de lutter plus efficacement contre le terrorisme, l'immigration irrégulière et le crime organisé transnational, l'ASFC donne au gouvernement du Canada l'occasion de mettre en place une politique de *gestion intégrée des frontières* et de présenter un « seul visage à la frontière ». Elle intègre sous la responsabilité d'une seule organisation les fonctions de la gestion frontalière qui étaient auparavant réparties entre trois ministères : la douane et l'administration commerciale de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), le renseignement et l'exécution de

la loi de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et le personnel d'inspection à la frontière de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA).

Des pouvoirs accrus pour l'application de la loi liés à l'immigration permettent à l'ASFC d'être mieux outillée pour lutter contre le terrorisme, le crime organisé et le blanchiment d'argent, la fraude relative aux documents tels les passeports et les visas, et l'identification des voyageurs ayant commis des crimes de guerre ou contre l'humanité. De plus, dans sa lutte contre les migrations irrégulières, l'ASFC peut dès lors procéder à des enquêtes, des détentions, des audiences et des renvois.

De nouveaux métiers de la gestion frontalière voient le jour dont les analystes du renseignement, les agents de ciblage, le corps spécialisé de CIC le *Réseau des agents d'intégrité des mouvements migratoires* (maintenant partie du Corps des agents de liaison internationale de l'ASFC) qui travaillent à l'étranger en amont de la frontière et le personnel chargé de l'inspection des aliments, végétaux et animaux à la frontière.

La réinvention de la gestion des opérations frontalières

La transition d'agence semi-autonome des douanes et du revenu à une agence de protection des frontières a été radicale. Dans une entrevue, réalisée en 2018¹, à l'occasion du quinzième anniversaire de l'ASFC, Alain Jolicoeur, premier président de l'ASFC de 2003 à 2008, relate que le jeudi précédent l'annonce de la création de l'ASFC, il occupait encore le poste de sous-ministre à Affaires indiennes et du Nord Canada. Quatre jours plus tard, il s'affairait à mettre sur pied une toute nouvelle organisation de gestion intégrée de la frontière. « À 15 h ce jour-là, on comptait environ 7 000 employés de l'ASFC et nous étions en service. (...) Il s'agissait d'un changement radical d'orientation et de philosophie pour le Canada, qui avait toujours mis l'accent sur les préoccupations douanières et

¹ Entrevue réalisée en novembre 2018 par la direction générale des communications de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) à l'occasion du quinzième anniversaire de création de l'ASFC.

commerciales à la frontière. Soudain, la sécurité est devenue la priorité, ce qui a nécessité la réinvention des opérations frontalières ».

Le principal défi a été de créer de toutes pièces une nouvelle agence sans la souplesse administrative accordée à l'ADRC et de diriger en même temps une organisation opérationnelle au quotidien. C'est ce que l'on a souvent qualifié dans le milieu de l'ASFC de « changer les fils alors que les lumières sont encore allumées ».

Parmi les premiers défis, il y a eu le regroupement des employés, des mandats et des cultures de trois ministères, que M. Jolicoeur a décrit comme étant « un mariage et trois divorces ». On a rapidement créé un nouveau système de classification du personnel propre à la gestion frontalière, F/B pour *frontière/border* et une nouvelle dénomination de l'agent de première ligne : *l'agent des services frontaliers*. C'est la première fois que le gouvernement canadien reconnaissait cette spécificité dans le corpus des métiers de l'administration publique fédérale. En 2010, un nouvel uniforme et un nouvel insigne héraldique représentant les trois organismes d'origine sont adoptés.

L'armement des agents de première ligne : une transformation organisationnelle (révolution) culturelle

L'arrivée du gouvernement Harper (2006 à 2015) et l'intégration de l'ASFC dans le ministère de la sécurité publique donnent vie à une autre transformation institutionnelle, voire une « révolution culturelle », soit *l'armement des agents des services frontaliers* à l'exception de ceux qui travaillent dans les aéroports. S'échelonnant sur dix ans, soit de 2006 à 2016, *l'Initiative d'armement* des agents de première ligne poursuit trois objectifs principaux : « renforcer la sécurité des agents et des voyageurs à la frontière; améliorer la capacité des agents à composer avec des situations à risque élevé; diminuer le recours aux services de autres organismes d'application de la loi en cas de situations exigeant des mesures coercitives.

Le Rapport du Groupe Northgate, *Point vue des premières lignes – Sécurité des agent (e) et la nécessité des armes à feu* (2006) commandé par le Syndicat des Douanes et de

l'Immigration a été un des éléments déclencheurs de cette révolution culturelle. Le rapport met en exergue l'évolution du travail des agents des services frontaliers qui doivent, depuis juillet 2000, arrêter des individus violents et dangereux, les conducteurs en état d'ébriété et les fugitifs criminels. Le Rapport émet 31 recommandations, et attire l'attention sur les suivantes : « armer les agents des douanes ; créer une patrouille frontalière armée ; mettre fin aux situations de travail en solitaire ».

Comme l'a souligné, Steven Rigby (2018), président de l'ASFC de 2008 à 2010, « il s'agissait d'un changement important et essentiel dans la façon dont la frontière est gérée. Cette initiative indiquait le mode de fonctionnement de l'ASFC à l'avenir lorsque le Canada harmoniserait ses mesures avec celles du département de la Sécurité intérieure des États-Unis² ». Le président du Syndicat, Jean-Pierre Fortin abonde dans le même sens en ce qui a trait au changement culturel : « Avant on était perçu comme des collecteurs de taxes aux frontières; maintenant on fait partie de la sécurité publique. »

La mise en œuvre de l'Initiative a présenté des défis. D'une part, une analyse interne sur la base de consultations auprès des surintendants des douanes en (2007) a indiqué qu'une proportion de 25 à 30 % des agents seraient incapables ou non désireux de porter l'arme de service, soit environ 1400 agents. Comme l'indique des documents internes « dans certains cas, ce changement culturel a pour effet pour certains agents de revoir leur choix de carrière ». D'autre part, l'Initiative est mise en œuvre en même temps qu'une autre recommandation du Groupe Northgate : *l'Initiative du jumelage des effectifs dans les bureaux isolés* qui vise à s'assurer qu'au moins deux agents soient en fonction dans chaque point d'entrée au Canada. Cette mesure a créé plus de 400 nouveaux postes d'agents des services frontaliers.

² Entrevue réalisée en novembre 2018 par la direction des communications de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) avec les anciens présidents de l'ASFC dans le cadre du quinzième anniversaire de l'Agence.

L'évaluation réalisée pour le Conseil du Trésor (2017), qualifie de réussite appréciable la mise en œuvre de l'Initiative sur l'armement : « les cibles relatives à l'armement et à la formation de l'effectif de première ligne ont été atteintes dans les délais et en deçà du budget initial. A la conclusion de l'*Initiative* en mars 2016, plus de 6492 agents avaient été formés, un nombre largement supérieur à la cible initiale de 4800 agents. Du côté des points faibles, les auteurs notent les problèmes de collaboration entre les agents armés et non armés, ces derniers ne sachant pas « quelle mesure prendre pour se protéger ou protéger le public lorsque l'arme de service est utilisé. »

Pour l'heure, il n'existe pas suffisamment de données afin de déterminer si l'exigence de porter une arme a un impact sur le recrutement de certaines communautés et si cela aura à terme une incidence sur la dotation de postes de spécialistes dans certains secteurs de la gestion de la frontière qui requièrent une expérience pratique et opérationnelle.

Partie 4 – Formation initiale des professionnels de la gestion frontalière

La douane canadienne, maintenant l'ASFC, a su démontrer une forte capacité d'adaptation et d'innovation au cours de ces importantes transformations institutionnelles. Alors que son rôle fondamental est de veiller à la régulation des flux des marchandises et des personnes, elle a su faire évoluer ses savoirs et savoir-faire opérationnels et la formation de son effectif afin de s'adapter rapidement à des missions et à un environnement en perpétuelle évolution.

Aussi, les agents des services frontaliers bénéficient tout au long de leur carrière d'une formation professionnelle initiale et continue leur permettant d'acquérir des qualifications et un savoir-faire unique. Depuis 1978, l'ASFC dispose à Rigaud, au Québec, d'un centre de formation national où est enseigné le cursus douanier et le savoir-faire opérationnel. Afin de permettre aux agents d'acquérir les compétences pratiques dans un environnement reproduisant au plus près les conditions réelles de travail, on y a recréé un poste frontalier avec ses guérites d'inspection primaire, *le port de Rigaud*, et une aire d'aéroport afin de

traiter des voyageurs. De plus, un espace extérieur dédiée à la fouille de véhicules où sont stockées des voitures de toute gamme et de tout gabarit a été aménagé. Enfin, avec *l'Initiative sur l'armement*, on y a construit deux champs de tir, des salles de simulation et un hangar pour les exercices pratiques à la fine pointe afin d'assurer le perfectionnement des agents à la prise de décision, aux techniques de tir et de sécurité.

Le programme de formation initiale s'est adapté à chaque transformation institutionnelle contribuant ainsi à façonner une culture organisationnelle forte. En 1988, le Collège des douanes et de l'accise lance le *Programme de recrutement et de formation des inspecteurs des douanes*. Le Programme d'une durée de 18 semaines lors de sa création, puis de 12 semaines, remplace alors les deux programmes de formation de six semaines trafic et commercial. Conçu sur la base des compétences et non strictement sur les connaissances, les agents- stagiaires sont évalués sur la base de leur rendement et leur savoir-faire en ce qui a trait à leur capacité à, entre autres, mener des entrevues afin de déterminer l'admissibilité, à identifier des marchandises pour examen, à utiliser des technologies d'aide à la prise de décision, à faire des examens de véhicules, et de témoigner en cour.

Depuis sa création, la formation initiale des agents de première ligne de la douane est un programme phare du Canada. Premier programme de formation douanière au monde axé sur les savoir-faire opérationnels est une des meilleures pratiques de formation professionnelle identifiées dans le *WCO Framework of Principles and Practices on Customs Professionalism (2015)*.

Avec la création de l'ASFC, il devient le *Programme de formation des recrues aux bureaux d'entrée* en 2007 pour y inclure les volets immigration et inspection des aliments, végétaux et animaux. Enfin, il devient le *Programme de formation de base des agents des services frontaliers* en 2012 avec l'ajout de la formation au maniement des armes à feu, d'une durée de 22 semaines dont une orientation au métier en ligne de 4 semaines.

Le recrutement et la formation de 400 nouveaux agents dans le cadre de l'Initiative du jumelage, l'ajout de la formation à l'arme de service, le départ à la retraite massif du

personnel embauché à la fin des années 1970 et la reconversion de certains agents ont eu impact sur le budget et de facto sur les autres programmes de formation de l'Agence.

La formation au commerce international est un exemple probant. *L'audit du fret aérien dans le secteur commercial* (2014) met en exergue la vulnérabilité opérationnelle d'un effectif de première ligne non formé dans un vecteur de transport en pleine croissance et à risque élevé pour la contrebande de marchandises prohibées.

En outre, une étude de besoins interne réalisée en 2014 suite à l'audit³, faisait ressortir ce qui suit « la formation au commerce international est en déclin depuis une décennie alors que l'accent est mis sur le programme voyageurs et les menaces afférentes. De plus, l'Agence fait face à un déclin démographique et s'apprête à perdre une partie importante de ses experts en commerce international dans les années à venir, une tendance exacerbée par le *Plan d'action pour la réduction du déficit* de 2012. »

La formation sur le commerce international touche une population de plus de 2000 professionnels de l'ASFC dont près de 1000 *agents des services frontaliers*, des agents principaux d'observation des échanges commerciaux partout au Canada, des spécialistes des questions des échanges commerciaux internationaux y compris des agents de ciblage à l'administration centrale.

Tableau 4. Évolution du recrutement et du programme de formation initiale des agents en fonction des transformations institutionnelles des 30 dernières années.

	Années 1980	Années 1990	Années 2000
Agent de première ligne	Inspecteur des douanes	Inspecteur des douanes	Agent des services frontaliers

³ Étude de la direction de la formation, des directions générales des programmes et des opérations sur les besoins de formation en matière de commerce international.

	(Groupe professionnel PM administration de programme / <i>Program Management</i>)		(Groupe professionnel FB <i>Frontière/Border</i>) Agent de liaison internationale
Recrutement	Local	Régional	National
Programme de formation initiale	Deux cours : Cours trafic-voyageurs de 6 semaines Cours commercial de 6 semaines	Programme de recrutement et de formation des inspecteurs des douanes (1988) 18 semaines à l'origine 12 semaines	Programme de formation de recrues aux bureaux d'entrée (2007) 12 semaines
Programme de recours à la force et à l'arme de service	Atelier de communication avancée y compris le désamorçage de situations difficiles (1986)	Mise à disposition de l'équipement de défense à l'intention des inspecteurs des douanes et des agents d'immigration à la frontière (1990)	Programme de formation de base des agents (2012) 18 semaines en résidence et 4 semaines à distance
Programme de formation des équipes de chiens détecteurs	Détection des drogues, des armes à feu et des devises Chiens détecteurs des douanes	Devises, explosifs Début de l'utilisation des chiens détecteurs à l'Agriculture <i>Programme de formation en recours à la force qui est devenu le Programme de formation en tactiques de défense</i>	

Partie 5. Un nouveau métier de première ligne : le Corps des agents de liaison internationale

Le Corps des agents de liaison internationale (ALI), un métier de nouvelle génération frontalière illustre bien l'approche visant à *repousser les frontières*, de même que les principales méthodes de travail utilisées afin d'effectuer la gestion de risque et de favoriser la coopération et le partenariat à l'échelle nationale et internationale.

Le Corps des ALI est issu du réseau international douanier de l'ADRC et du réseau des agents d'intégrité des mouvements migratoires de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). Il comprend une quarantaine d'agents de liaison internationale, de gestionnaires de réseau et de directeurs de région internationale.

Travaillant dans des endroits stratégiques (Washington, Bruxelles, Shanghai) et dans des plaques tournantes du commerce et des voyages internationaux à travers le monde, les agents de liaison internationale sont appelés à exercer un éventail d'activités avant le passage à la frontière, activités touchant la migration irrégulière, le commerce international, la sécurité nationale et la fraude douanière.

Véritables diplomates de la gestion frontalière canadienne, ils ont une fonction de représentation et de coopération auprès des autorités de gestion des frontières, des douanes, de l'immigration et de l'exécution de la loi du pays hôte tout en travaillant de concert avec les représentants canadiens dans les ambassades et consulats. Ils agissent comme collecteurs d'informations au point d'embarquement à l'étranger afin d'intercepter les voyageurs ou les marchandises inadmissibles, et de contribuer à l'élaboration de cibles et d'indicateurs de risque pour le *Centre national de ciblage* de l'ASFC à Ottawa. En tant que formateurs, les agents de liaison dispensent de la formation au personnel des compagnies aériennes, ainsi qu'aux partenaires locaux de l'immigration, de la douane et de la police, concernant la détection de documents transports frauduleux tels les visas et les passeports.

Acteurs de la lutte contre l'immigration irrégulière et la fraude douanière, ils assistent dans la coordination des opérations de renvois des personnes inadmissibles, aident aux flux des échanges d'information et appuient les enquêtes douanières et criminelles.

Enfin, parties prenantes et chefs de file dans la gestion de crises d'urgence internationales, ils travaillent en étroite coopération avec les autres ministères dont Affaires mondiales Canada et les partenaires internationaux durant des situations d'urgence telles que des désastres naturels ou des crises migratoires. Le Réseau est notamment intervenu lors du tremblement de terre en Haïti (2010) et de la crise humanitaire au Liban (2006).

Lors de l'accueil des réfugiés syriens (2015-2016), l'ASFC a ouvert deux bureaux d'entrée temporaires, l'un à Amman en Jordanie et l'autre à Beyrouth au Liban, sous la direction de gestionnaires de réseau international déployés sur place. Ils ont mis en place un processus de sécurité à plusieurs niveaux pour l'ensemble du gouvernement du Canada, adapté aux besoins spécifiques des réfugiés syriens et en fonction du calendrier établi par le gouvernement. Les agents de liaison ont vérifié l'identité de plus de 26 000 réfugiés, ainsi que la validité de leurs documents au moyen des renseignements biométriques avant le 29 février 2016.

Ils ont pu, en outre, offrir leur expertise en matière de détection de documents frauduleux et mettre à profit leur connaissance des activités aéroportuaires pour établir de solides relations avec les employés des aéroports dans les pays d'accueil et faciliter le processus d'embarquement à Beyrouth, à Amman, au Caire et à Ankara. Enfin, ils ont travaillé de concert avec Immigration, Réfugiés, Citoyenneté Canada (IRCC), Service Canada, et l'Agence de santé publique du Canada et mis au point un processus d'arrivée des réfugiés aux aéroports de Toronto et de Montréal.

Tableau 5. Évolution de la présence internationale de l'administration des douanes canadiennes

	<i>Années 1980 Douanes et accise, ministère du Revenu national</i>	<i>Années 1990 Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et Citoyenneté et Immigration Canada (CIC)</i>	<i>Années 2000 Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)</i>
<i>Postes</i>	Bruxelles et Tokyo	Bruxelles	Bruxelles, Washington et Shanghai et plus de 40 plaques tournantes de voyageurs et commerce internationaux sur les cinq continents
<i>Titres</i>	<i>Attachés douaniers (groupe professionnel PM pour administration de programme) Enquêteurs anti- dumping (groupe professionnel CO pour commerce international)</i>	<i>Conseiller en douane et revenu et attaché Agent d'intégrité des mouvements migratoires (1989) (groupe professionnel FS pour Foreign Service)</i>	<i>Conseiller, services frontaliers ou directeurs régionaux à Bruxelles, Washington et Shanghai (niveau cadre EX) Corps des agents de liaison internationaux : Agents de liaison internationale, gestionnaires de réseau international (groupe professionnel FB pour frontière/border)</i>
<i>Fonctions</i>	Représentation auprès du Conseil de coopération douanière (1973) à Bruxelles Enquêtes sur les pratiques commerciales déloyales	ADRC : Représentation auprès de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et de l'Organisation de coopération de développement économique (OCDE) CIC: Lutte contre l'immigration irrégulière	Gestion intégrée des frontières : représentation, recueil d'information, lutte contre l'immigration irrégulière et la fraude douanière, formation des transporteurs à la détection des documents frauduleux, gestion de crise

Conclusion

Comme le précise Widdowson dans *The Changing Role of Customs: Evolution or Revolution?* (2010), les missions, l'organisation et les méthodes de travail de la douane ont évolué de manière significative en raison de facteurs évolutionnaires tels le *Nouveau management public*, la *mondialisation*, la *libéralisation du commerce international* et des facteurs révolutionnaires comme les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et comme l'armement des agents des services frontaliers au Canada.

De 1999 à 2006 notamment, la douane canadienne, maintenant l'Agence des services frontaliers du Canada, a démontré sa forte capacité d'adaptation et d'innovation. Alors que son cœur de métier est la régulation des flux de voyageurs et de marchandises, elle a su faire évoluer son organisation, ses méthodes de travail au rythme de l'élargissement de ses missions et de la redéfinition de la frontière.

Ces transformations institutionnelles et culturelles jusqu'en 2015 ne se sont pas faites sans impact sur certaines missions et fonctions de l'administration. Ainsi, la mission économique (a été marginalisée) et s'est recadrée dans le contexte plus large de la sécurisation des échanges commerciaux, le budget formation a été consacré pour une large part à la formation des recrues et des agents de première ligne sur les questions de sécurité et de maniement de l'arme de poing au détriment notamment des formations sur le commerce international et la gestion des opérations frontalières

Singulière par l'étendue et la variété de ses fonctions, l'ASFC touche maintenant à à peu près tous les secteurs de l'État : échanges économiques, flux migratoires, lutte contre le terrorisme, drogue, contrôle sanitaire, protection des espèces menacés d'extinction, droits de propriété intellectuelle, etc.

Originale de par sa polyvalence, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'est encore par son champ d'opération, qui s'est élargi par son travail en amont de la frontière. Dotés, d'un corps professionnel d'agents de liaison internationale, de spécialistes du commerce international et des spécialistes des renvois, elle travaille autant en amont qu'en aval de la frontière. De par son positionnement stratégique à la frontière canado-américaine et tous les grands axes de transport aériens, portuaires et ferroviaires les centres de tris postaux et de messagerie, et au sein des ambassades, haut-commissariats et consulats à l'étranger, elle occupe une place de premier rang pour la protection de la santé et environnement des citoyens, la lutte contre le terrorisme et la gestion de crise internationale et l'administration de plus plus de 90 lois et règlements pour le compte d'autres ministères. Aucune autre entité n'occupe une position aussi exceptionnelle en jouant sur des registres aussi nombreux.

En raison de l'environnement changeant dans lequel ils/elles évoluent et à la variété des tâches à réaliser, les professionnels de la gestion frontalière doivent disposer de savoir-faire et de programmes de formation uniques. Ils/elles doivent avoir la capacité à s'adapter à un environnement complexe et changeant; la capacité de réflexion analytique; la capacité à communiquer de manière efficace avec des personnes de cultures diverses et; la capacité à travailler en équipe et à collaborer avec une panoplie de parties prenantes.

A la lumière des tendances observées à l'échelle internationale, les missions confiées à l'administration douanière canadienne, maintenant l'Agence des services frontaliers du Canada, sont appelées à s'élargir davantage au cours des prochaines années notamment en matière de protection de la santé publique, de l'environnement et de la gestion des crises migratoires et d'urgence.

L'avenir de la profession de gestion frontalière est prometteur. Le nombre de fonctionnaires de première ligne de l'ASFC a plus que doublé en 30 ans passant de 3500 en 1980 à plus de 7000 en 2015. De nouveaux métiers et des nouvelles pratiques ont été créés, de nouveaux défis seront à relever.

Bibliographie

Agence des services frontaliers du Canada (2014), Audit du fret aérien dans le secteur commercial.

Agence des services frontaliers du Canada (2017), Évaluation de l'Initiative d'armement des agents de l'ASFC.

Agence des services frontaliers du Canada (2015), *Référentiel de compétences du Corps des agents de liaison internationale*.

Charbonneau, Michèle (2014) « Les modes d'organisation et de gestion de l'administration publique : de Weber au nouveau management public », dans *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains* sous la direction de Nelson Michaud, pp 297 à 318.

Agence des douanes et du revenu du Canada (1998), *Dictionnaire des compétences*.

Agence des services frontaliers du Canada, 2018, *entretiens avec les anciens présidents de l'ASFC à l'occasion du 15ième anniversaire de l'Agence*.

Agence des services frontaliers du Canada (2004), L'Inspecteur, bulletin des ASF, no 51, Printemps et Été 2004, 27 pages.

Bersin, Alan, (2012) « Lines and Flows: The Beginning and End of Borders », Volume 37, Issue 2, *Brooklyn Journal of International Law*, 2012, 19 p.

Brunet-Jailly, Emmanuel (2007), *Borderlands – Comparing Border Security in North America and Europe*, University of Ottawa Press.

Brunet-Jailly, Emmanuel, (2011) « Security and border security policies: Perimeter or smart border? A comparison of the European union and Canadian-American border security regimes » *Journal of Borderlands Studies*, Volume 21, No. 1, pp.3-21.

Canada Customs and Revenue Agency (2000), « Investing in the Future: The Customs Action Plan 2000-2004 » / Shéma directeur des douanes.

Canada Border Services Agency, Commercial Training Needs Analysis (2014)

Canada Border Services Agency (2010) « The Creation of the Canada Border Services Agency : Challenges and Lessons Learned » présentation à la Commission de politique générale de l'OMD de décembre 2010.

Douanes et Accise Canada (1985) Bulletin, *Énoncé des principes opérationnels*.

Doyle, Tom, (2010) « The future of border management » in *Border Management Modernization*, World Bank, p.11-22.

Financial Times (2004) « The joys of crossing a terrier with a retriever » (Les joies de croiser un terrier avec un retriever) », p.20.

Gordhan, Pravin. (2007) « Customs in the 21st Century », *World Customs Journal* 1 (1), p. 49-54.

Gouvernement du Canada (2011), *Plan d'action Par-delà la frontière : une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique*.

Hale, Geoffrey et Marcotte, Christina (2010), *Sécurité à la frontière, commerce et facilitation des déplacements* (Revue gouvernance, Politiques publiques canadiennes dans le contexte nord-américain, Volume 7, numéro 1, Automne 2010).

Hart, Michael, (2002) « A Trading Nation: Canadian Trade Policy from Colonialism to Globalization », UBC Press, 566 p.

Kidd, Maureen et Crandall, Bill, (2006), "Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating Their Success ", IMF Working Papers, No. 06/240. 95 pages.

Laxer, James (2003), "The Border: Canada, the U.S. and the dispatches from the 49th Parallel", Doubleday Canada, 387 p.

McIntosh, Dave, (1984), *Les receveurs: histoire des Douanes et de l'Accise au Canada*, NC Press conjointement avec Revenu Canada, Douanes et Accise et le Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1984. 416 p.

Ireland, Robert, (2011) « The Customs Supply Chain Security Paradigm and 9/11: Ten Years on and Beyond, *WCO Research Paper* No.18, September 2011, 10 p.

Meille, Benedicte, (2012), "Professionalism in Customs and workforce development", *World Customs Journal*, Volume 5, Number 2, pp.141-144.

Northgate Group, (2006), *Point de vue des première lignes, sécurité des agent (e) et la nécessité des armes à feu*.

Organisation mondiale des douanes (2018), *Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial*.

Radio-Canada Nouvelles (2006), *Les douaniers exigent des armes*.

Sparrow, Malcolm, K, "The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems and Managing Compliance", Brookings Institution Press, Washington D.C 2000, 346 p.

Tan, Giesbers, Zuidwick, Heijmann, Lutterop, Hulstijn, (2015), "Educating the next generation of customs professionals", *WCO News*, no. 78, pp. 56-59.

Widdowson, David (2010), « Core border management disciplines: risk based compliance management » in *Border Management Modernization*, World Bank, p.95-115.

Widdowson, David (2007), "The Changing Role of Customs: Evolution or Revolution?" in *World Customs Journal*, Vol. 1, Iss, 1, pp.31-37.

Widdowson, David (2006), "Raising the Porticullis", presentation to the WCO Conference on Developing the Relationship between WCO, Universities and Research Establishments, Brussels, March 2006.

Yasui, Tadashi (2009), La coopération entre les administrations douanières et fiscales : Enseignements tirés d'autorités fiscales, Document de recherche no.5 de l'OMD.

World Customs Organization, 1994, "Customs Orientation Programme for Policy Makers", 40 p.