

SÉNAT



SENATE

CANADA

# **Passeports et cartes PASS, identité et citoyenneté : *Mise en œuvre de l'IVHO***

*Rapport provisoire du  
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*

L'honorable Jerahmiel S. (Jerry) Grafstein, c.r., président  
L'honorable W. David Angus, c.r., vice-président

et les honorables sénateurs

Michel Biron  
J. Trevor Eyton, c.r.  
D. Ross Fitzpatrick  
Yoine Goldstein  
Mac Harb

Céline Hervieux-Payette, C.P.  
Paul J. Massicotte  
Michael A. Meighen, c.r.  
Wilfred P. Moore, c.r.  
David Tkachuk

Octobre 2006

*This document is available in English.*

\* \* \*

Le présent rapport et les délibérations du comité  
peuvent être consultés en ligne en visitant le

***[www.senate-senat.ca/bancom.asp](http://www.senate-senat.ca/bancom.asp)***

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant  
avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088

Vos commentaires et impressions sur ce rapport  
peuvent être portés à l'attention du Comité par courriel à

***[banking\\_banques@sen.parl.gc.ca](mailto:banking_banques@sen.parl.gc.ca)***

# **Passeports et cartes PASS, identité et citoyenneté : *Mise en œuvre de l'IVHO***

*Rapport provisoire du  
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*

Octobre 2006



## MEMBRES

L'honorable sénateur Jerahmiel S. (Jerry) Grafstein, c.r., président

L'honorable sénateur W. David Angus, c.r., vice-président

et

les honorables sénateurs :

Michel Biron

J. Trevor Eyton, c.r.

D. Ross Fitzpatrick

Yoine Goldstein

Mac Harb

\* Daniel P. Hays (ou Joan Fraser)

Céline Hervieux-Payette, C.P.

\* Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)

Paul J. Massicotte

Michael A. Meighen, c.r.

Wilfred P. Moore, c.r.

David Tkachuk

\* *Membres d'office du Comité*

*Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :*

June M. Dewetering, analyste principale par intérim

Philippe Bergevin, analyste

Sheena Starky, analyste

*Direction des comités du Sénat :*

Matthieu Boulianne, adjoint administratif

*Greffier du Comité*

Dre Line Gravel



## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi, 2 mai 2006 :

L'honorable sénateur Grafstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Fairbairn, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 Décembre 2007.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle



## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE UN : LE BON DOCUMENT .....	5
A. Opinion des témoins.....	5
B. Opinion du comité.....	7
CHAPITRE DEUX : LE BON DOCUMENT POUR LA BONNE PERSONNE .....	11
A. Opinion des témoins.....	11
B. Opinion du comité.....	12
CHAPITRE TROIS : LE BON DOCUMENT POUR LA BONNE PERSONNE, AU BON MOMENT .....	13
A. Opinion des témoins.....	13
1. <i>Projets pilotes</i> .....	13
2. <i>Voyageurs sans documents</i> .....	14
3. <i>Campagnes d'information et de sensibilisation</i> .....	14
B. Opinion du comité.....	14
1. <i>Projets pilotes</i> .....	14
2. <i>Voyageurs sans documents</i> .....	15
3. <i>Campagnes d'information et de sensibilisation</i> .....	15
4. <i>Mise en œuvre graduelle</i> .....	16
CHAPITRE QUATRE : LA BONNE APPROCHE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ FRONTALIÈRE .....	17
A. L'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental à titre de mesure de sécurité frontalière.....	17
B. Appui de l'idée d'une frontière sécuritaire.....	18
C. Déclin du tourisme et Commission canadienne du tourisme .....	18
CHAPITRE CINQ : NOUVELLES RELATIVES À LA FRONTIÈRE.....	21
CONCLUSION .....	23
ANNEXE A : Témoins.....	25



## INTRODUCTION

---

L'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO), annoncée en avril 2005, par le département d'État (DE) et par celui de la Sécurité intérieure (DSI) des États-Unis, est prévue à l'article 7209 de l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* de 2004:

Le secrétaire du DSI, en consultation avec son homologue du DE, doit élaborer et mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, un plan visant à exiger un passeport ou un autre document, ou une combinaison de documents, qu'il estimera suffisants pour établir la citoyenneté et l'identité du porteur, pour tous les voyages effectués aux États-Unis par des citoyens américains et par des catégories de personnes pour lesquelles les exigences documentaires ont déjà été supprimées en vertu du sous-alinéa 212(d)(4)(B) de la *Immigration and Nationality Act* (8 U.S.C. 1182(d)(4)(B)). Ce plan devra être mis en œuvre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2008, dans le but de faciliter les déplacements des personnes qui voyagent fréquemment, notamment celles qui habitent des localités frontalières et, par conséquent, il devra comporter un programme de voyage enregistré (tel que prévu au paragraphe 7208(k)).

À l'heure actuelle, pour pouvoir entrer aux États-Unis en provenance de n'importe quel pays de l'hémisphère occidental, à l'exception de Cuba, les résidents canadiens doivent convaincre un agent américain des douanes et de la protection à la frontière de leur identité et de leur citoyenneté. Généralement, un permis de conduire provincial suffit à établir l'identité. Pour ce qui est de la citoyenneté, une déclaration orale peut être acceptée ou le voyageur doit produire un certificat de naissance, un certificat de citoyenneté ou un passeport.

Conformément à l'IVHO, tous les voyageurs qui se rendent aux États-Unis en provenance des Amériques, des Caraïbes et des Bermudes devront présenter un passeport ou un ou plusieurs autres documents acceptables. Comme la mise en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier coïnciderait avec les déplacements des fêtes de fin d'année, les exigences de l'IVHO entreront en vigueur le 8 janvier 2007 pour les déplacements aériens. Le président Bush a donné son approbation écrite, en octobre 2006, à une récente modification de l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* par le Congrès, qui repousse la mise en œuvre de l'IVHO pour les déplacements maritimes et terrestres au 1<sup>er</sup> juin 2009 ou trois mois après que le secrétaire du DSI et son homologue du DE auront conjointement certifié la création des mesures de sécurité précises concernant les documents de voyage, selon la première éventualité.

L'annonce de l'IVHO, en avril 2005, a immédiatement eu une incidence négative. À cause de l'incertitude entourant les documents requis pour entrer aux États-Unis ou y revenir et d'autres problèmes de sécurité,

- les déplacements transfrontaliers ont baissé
- le commerce transfrontalier a souffert
- les villes hôtes de congrès ont vu leur calendrier changer
- des investissements transfrontaliers ont été reportés.

De nombreuses personnes ont cru que les exigences de l'IVHO étaient déjà en vigueur alors qu'elles ne le seront qu'à la date prévue dans l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*. Compte tenu de ces répercussions négatives, du scepticisme concernant la capacité de respecter le calendrier serré de mise en œuvre et des préoccupations concernant l'incidence de l'IVHO sur les résidents et l'économie du Canada, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a tenu des audiences en juin 2006 sur l'incidence économique de l'IVHO sur le Canada. Au cours de cette étude, des groupes et des personnes clés, tant des États-Unis que du Canada, ont témoigné devant le Comité. Dans le présent rapport, le Comité résume ces témoignages et expose les mesures qui, de son point de vue, devraient être prises avant la mise en œuvre complète de l'IVHO.

En juillet 2005, la Commission canadienne du tourisme a publié un rapport, préparé par le Conference Board du Canada, et qui évaluait l'incidence que pourrait avoir sur l'industrie touristique canadienne l'exigence d'un passeport dans le cadre de l'IVHO.

Plus récemment, en octobre 2006, Industrie Canada a publié un autre rapport du Conference Board estimant l'incidence potentielle de l'IVHO sur l'industrie touristique canadienne. Selon ce rapport, et en comparaison avec un scénario de référence ne comportant pas les exigences de l'IVHO, on prévoit que, entre 2005 et 2010, le Canada enregistrera un recul d'approximativement 14,1 millions de voyages-personnes entrant au pays et un manque à gagner de près de 3,6 milliards de dollars en recettes liées au tourisme américain. Compte tenu de l'augmentation des coûts et des inconvénients découlant des exigences de l'IVHO, les résidents canadiens qui voyagent aux États-Unis seront également affectés et certains Canadiens pourraient décider de remplacer leur voyage aux États-Unis par un voyage au pays. Ce remplacement réduirait les pertes cumulatives estimées du Canada, attribuables à l'IVHO, à 11,8 millions de voyages-personnes et à 3,2 milliards de dollars en recettes touristiques, pour la période allant de 2005 à 2010. On prévoit que les États-Unis enregistreront des pertes d'approximativement 7,4 millions de voyages-personnes entrant au pays et de 2 milliards de dollars en recettes touristiques générées par les voyageurs canadiens au cours de la même période.

Le Comité tient à souligner qu'il est extrêmement important de mettre en œuvre l'IVHO de façon à minimiser les interruptions dans le mouvement légitime des personnes et des biens à la frontière canado-américaine. Le Comité est conscient des répercussions négatives considérables qui ont déjà été ressenties et qui continueront de l'être. Heureusement, suivant nos audiences et les pressions exercées par les parlementaires canadiens, y compris le Groupe interparlementaire Canada—États-Unis, les législateurs américains et d'autres intervenants des deux pays, on a peut-être réussi à reporter, comme

on le souhaitait, la date de mise en œuvre s'appliquant aux déplacements terrestres. Nous devons maintenant faire bon usage du temps ainsi gagné. Nous continuerons de surveiller la situation des deux côtés de la frontière avec diligence mais espérons que la mise en œuvre des exigences relatives à l'IVHO pour tous les modes de déplacement s'effectuera sans heurt.



## CHAPITRE UN : LE BON DOCUMENT

---

### A. Opinion des témoins

De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité ont parlé des documents susceptibles de répondre aux exigences de l'initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO). L'ambassadeur Michael Wilson, représentant le Canada aux États-Unis, a fait certaines observations au sujet du passeport actuel et a dit que « [l]e passeport tel que nous le connaissons aujourd'hui n'est pas la réponse. Premièrement, il est coûteux et certaines personnes refuseront tout simplement d'en acheter un. Deuxièmement, il ne favorise pas toujours un processus hautement efficace. Une carte dotée de la technologie appropriée renferme une puce d'information qu'un lecteur, qui pourrait être à une dizaine de pieds de distance, pourrait balayer, pour ensuite accéder à une banque de données en temps réel. Ce pourrait être une façon plus rapide de franchir la frontière. »

M<sup>me</sup> Louise Slaughter, qui représente un district frontalier de l'État de New York à la Chambre des représentants – n'appuie pas toutes les exigences de l'IVHO, mais elle a souligné l'importance de documents approuvés lorsqu'elle a déclaré au Comité que « [d]ans le contexte de l'après-11 septembre, il est essentiel que nous sachions si les personnes qui entrent dans nos pays sont bien celles qu'elles affirment être, n'ont pas d'intention malveillante et ont en leur possession les documents officiels nécessaires pour prouver leur identité ». Comme elle a coparrainé une mesure législative qui rendrait le programme NEXUS plus accessible, abordable et opportun, elle a soutenu que les programmes « NEXUS et FAST offrent un modèle qui nous permet de collaborer en vue de rehausser la sécurité tout en facilitant les échanges et les déplacements à faible risque. ... [L]es deux gouvernements devraient se servir de ces programmes comme point de départ pour l'avenir. »

M<sup>me</sup> Slaughter a appuyé l'idée de solutions de rechange aux passeports et a indiqué que « les Américains ne paieront pas 100 \$ pour s'en procurer un. Nous devons nous assurer que ces documents de rechange sont sécuritaires, peu coûteux et facilement accessibles. ... Nous devrions éviter à tout prix de créer de nouvelles cartes et davantage de bureaucratie. » Au sujet du projet PASS (People Access Security Service), annoncé en janvier 2006, qui propose, uniquement pour les résidents américains qui entrent ou qui reviennent aux États-Unis par voie terrestre, une carte biométrique bon marché et sûre, elle a souligné qu'« [e]n vérité, nous savons que la plupart des voyageurs ne consacreront pas autant de temps ni d'argent à l'obtention de cette carte. ... Près de 50 p. 100 des passages à la frontière concernent à peine 400 000 personnes ... Il faut que ces voyageurs soient inscrits dans des programmes permettant d'accélérer leur passage afin que les inspecteurs puissent concentrer leurs ressources limitées sur les voyageurs à haut risque. »

L'Association de l'industrie touristique du Canada favorise également le recours à des solutions de rechange au passeport et elle a informé le Comité qu'elle « veut que des substituts accessibles et abordables au passeport, comme la carte PASS... soient autorisés. » Elle souhaite également « un élargissement des programmes NEXUS et FAST et que ces laissez-passer soient autorisés. » Le groupe Manufacturiers et Exportateurs du Canada appuie également les programmes NEXUS et FAST et recommande « que les programmes FAST et NEXUS soient poursuivis et élargis et que les laissez-passer FAST et NEXUS continuent d'être acceptés à titre de documents de sécurité pour traverser la frontière. »

La Chambre de Commerce du Canada a souligné pour sa part que « moins de 25 p. 100 des Américains et moins de 40 p. 100 des Canadiens possèdent un passeport. » La U.S. Chamber of Commerce a déclaré quant à elle que « [s]eulement 20 p. 100 des Américains disent avoir un passeport. Cela ne veut même pas dire un passeport valide; mais plutôt qu'à un moment donné de leur vie, ils ont eu un passeport. ».

La Chambre de Commerce du Canada estime que, « [e]n principe, tout document ou combinaison de documents que l'on jugera acceptables comme preuves d'identité et de citoyenneté devraient être facilement disponibles pour les Canadiens et les Américains en termes d'accès et de coût. Il convient de maintenir — en fait, d'élargir — les programmes existants comme FAST et NEXUS et de multiplier les possibilités de s'y inscrire et de s'en servir. »

La Binational Tourism Alliance est d'avis qu'il faut « améliorer l'aspect sécurité de tous les documents existants et nouveaux — les permis de conduire, les certificats de naissance, les passeports et les programmes NEXUS/EXPRES en font tous partie — mais sans en éliminer aucun de la liste des documents d'identité valides. ... Les contribuables n'auraient pas à payer une autre forme d'identification, alors que le coût de l'amélioration pourrait être inclus dans les versions mises à jour de l'une ou l'autre de ces options entre lesquelles le consommateur aurait alors le choix. ». L'alliance a également déclaré au Comité que « [d]eux projets de recherche ont été menés qui indiquent clairement que ni les Canadiens ni les Américains n'achèteront d'autres formes d'identification... ».

Dans le même ordre d'idées, l'Agence des services frontaliers du Canada a indiqué que « [l]e Canada estime, dans le contexte des relations frontalières uniques entre le Canada et les États-Unis, qu'un passeport ou un document de style passeport ne devrait pas être le seul document légal permettant de voyager d'un côté ou de l'autre de notre frontière commune. Tandis que nous examinons des options de documents de remplacement, nous continuerons à exercer des pressions sur les États-Unis pour qu'ils reconnaissent les programmes NEXUS et EXPRES pour faire en sorte qu'ils satisfassent aux exigences de l'IVHO. ». L'agence soutient également que si « le passeport est le seul document qui peut être utilisé, cela risque de causer de la congestion à la frontière. Nous (l'Agence des services frontaliers du Canada) espérons pouvoir utiliser une technologie de pointe pour

la vérification des documents afin de faciliter l'entrée des personnes au Canada et aux États-Unis et leur sortie. »

La U.S. Chamber of Commerce a indiqué au Comité qu'« on peut raisonnablement prévoir que si les exigences documentaires sont trop strictes, les répercussions sur nos économies seront très importantes. ... Il est plus difficile d'obtenir une carte NEXUS qu'un passeport. ». La Canadian/American Border Trade Alliance n'estime pas non plus que le passeport peut répondre aux exigences de l'IVHO, et a dit au Comité que « [c]e que l'on doit retenir, c'est que le passeport n'est pas le document à utiliser. C'est le dernier document qu'on voudrait utiliser à la frontière. ... L'important, c'est de garder la cible sur l'objectif, c'est-à-dire qu'un passeport ne permet pas d'identifier son titulaire comme étant à risque faible. ... Un passeport confirme l'identité et la nationalité. Ni l'un ni l'autre ne confirment le risque faible que présente la personne. ... Si nous nous retrouvons avec un passeport gratuit qui fera le bonheur de tout le monde, cela ne fera rien pour aider les choses à la frontière. »

La plupart des témoins se sont concentrés sur le coût d'un passeport ou d'un autre document approuvé et sur la facilité et la rapidité avec lesquelles il pourrait être obtenu, mais de nombreux autres ont fait état des coûts économiques substantiels liés à l'IVHO, coûts qui restent encore à quantifier de façon précise et complète. La Binational Tourism Alliance a également mentionné un autre élément qu'il faut prendre en compte et a indiqué que « [t]oute mesure qui a des incidences sur le marché du travail et sur l'assiette fiscale dans notre région obligera les gouvernements fédéraux et provinciaux à augmenter l'aide accordée à nos régions. »

## **B. Opinion du comité**

Le Comité convient que le passeport ne doit pas être le seul document à répondre aux exigences de l'IVHO et estime que nombre de programmes, notamment NEXUS et FAST, identifient les voyageurs à faible risque et – de ce fait – resserrent la sécurité à la frontière tout en accélérant la circulation des voyageurs et des marchandises légitimes. Le Comité convient également qu'il est peu probable que tous les voyageurs soient disposés à consacrer l'argent ou le temps nécessaire pour obtenir un passeport, particulièrement si leurs déplacements sont spontanés ou s'ils traversent la frontière avec leur famille. En plus d'établir l'identité et la nationalité de son titulaire, comme l'exige l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, le document accepté doit être relativement abordable et facile à obtenir tant du point de vue du lieu que du délai; autrement dit, il doit être possible d'en faire la demande à plusieurs endroits où un personnel approprié doit traiter les demandes en temps opportun.

Idéalement, les documents approuvés devraient être compatibles avec les innovations technologiques prévues à la frontière et devraient préciser que le voyageur est considéré comme présentant un faible risque. À cet égard, le Comité souligne les observations de certains témoins concernant le programme NEXUS dont les exigences sont plus

rigoureuses que celles du passeport. Les témoins ont également rappelé l'article 7209 de l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, qui dispose entre autres que le plan doit « faciliter les déplacements des personnes qui voyagent fréquemment. »

Le Comité estime que le coût des documents approuvés constitue une préoccupation particulière dans le cas des familles – particulièrement celles qui habitent dans les localités frontalières – dont les membres traversent normalement la frontière pour aller travailler, assister et participer à des événements sportifs amateurs ou professionnels, pour aller à l'école ou à la bibliothèque, pour se rendre à des événements culturels ou pour rendre visite à des amis ou des parents. L'accessibilité et le coût sont des éléments particulièrement prioritaires car il ne faut pas imposer de contraintes aux voyageurs qui se déplacent pour une journée ou de façon spontanée et qui ne sont peut-être pas disposés à faire la demande d'un passeport ou d'un autre document approuvé à moins que celui-ci ne soit abordable, facile à obtenir et disponible dans un délai raisonnable. Qui plus est, la mise en œuvre des exigences de l'IVHO demandera vraisemblablement des investissements en matière de nouvelle technologie et de formation des employés pour l'utilisation d'au moins certains des documents approuvés et entraînera peut-être des coûts pour les voyageurs et les entreprises advenant des retards à la frontière. Depuis nos audiences de juin 2006, le Comité a appris que le département d'État des États-Unis, en consultation avec le département de la Sécurité intérieure, avait invité le public à donner son avis sur un règlement fédéral proposant l'élaboration d'un passeport de format carte pour les déplacements internationaux terrestres et maritimes en vertu de l'IVHO. Cette carte de passage, de petit format et à usage restreint, serait accordée selon les mêmes normes que pour un passeport traditionnel et coûterait 10 \$ pour les enfants et 20 \$ pour les adultes, plus les frais d'exécution de 25 \$. La carte proposée ferait appel à la technologie d'identification par radiofréquence et serait liée à une base de données du gouvernement américain contenant des renseignements biographiques ainsi qu'une photo du titulaire. La carte ne contiendrait pas de renseignements personnels.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité recommande:

- 1. Que le gouvernement fédéral collabore avec le département d'État et avec celui de la Sécurité intérieure des États-Unis pour faire en sorte que les documents approuvés comme répondant aux exigences de l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental – y compris mais sans s'y limiter, les passeports – soient faciles à obtenir et d'un coût raisonnable.**

**De plus, le gouvernement devrait s'employer énergiquement à faire désigner les cartes NEXUS et FAST (Free and Secure Trade) comme documents approuvés par le département de la Sécurité intérieure et le département d'État des États-Unis.**

**Enfin, comme les passeports américains pour les 16 ans et plus sont valides pendant dix ans, le gouvernement devrait réduire le coût du passeport canadien et en prolonger la période de validité.**



## CHAPITRE DEUX : LE BON DOCUMENT POUR LA BONNE PERSONNE

---

### A. Opinion des témoins

Tel qu'indiqué précédemment, les témoins ont exprimé certaines préoccupations à l'égard du coût des documents qui répondront aux exigences de l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO). Le Comité a noté que l'abordabilité peut être un impératif particulier pour les familles qui habitent dans des localités frontalières et qui traversent la frontière tous les jours. La représentante Slaughter a souligné la nature intégrée de ces localités lorsqu'elle a informé le Comité que le district qu'elle représente au Congrès se perçoit comme « une collectivité binationale unie où coule une rivière » et que « 25 p. 100 des spectateurs qui assistent aux parties des Buffalo Bills et des Sabres de Buffalo sont Canadiens. » Elle a ajouté « [l]économie locale est largement tributaire des visiteurs canadiens qui viennent assister à des événements sportifs ou visiter les institutions culturelles et les établissements vinicoles de la région. La diminution, ne serait-ce que d'une fraction de ces visiteurs, serait catastrophique pour les gens de la région ouest de l'État de New York ... »

La Binational Tourism Alliance a présenté un point de vue similaire et une de ses représentantes a dit « si vous pouvez imaginer la nécessité d'avoir un passeport pour passer d'Ottawa à Hull, voilà ce dont nous parlons et c'est pour vous montrer à quel point toute cette question est ridicule. » Pour sa part, le Conseil des affaires canado-américaines estime que « [l]es habitants des villes et villages frontaliers ont raison d'être préoccupés; ils veulent l'assurance qu'ils pourront continuer de vivre et de travailler des deux côtés de la frontière. »

La représentante Slaughter a également dit au Comité que la commission d'enquête sur les événements du 11 septembre 2001 a constaté l'importance de maintenir la frontière ouverte aux voyageurs légitimes car – tel qu'indiqué dans le rapport de la commission – « [n]otre système de contrôle frontalier doit assurer une vérification efficace des personnes qui se présentent à la frontière et accueillir les amis. L'entrée d'un grand nombre d'étudiants, d'universitaires, de gens d'affaires et de touristes contribue à notre bien-être économique, à notre vitalité culturelle et à notre rayonnement politique. »

L'Association de l'industrie touristique du Canada a soulevé la question des adultes qui traversent la frontière avec des enfants et a dit « Nous voulons une exemption pour les voyageurs âgés de 16 ans ou moins qui sont accompagnés par un adulte possédant les documents appropriés. » Les témoins représentant la Chambre de Commerce du Canada et la Binational Tourism Alliance préconisent également une exemption pour les enfants de moins de 17 ans.

## **B. Opinion du comité**

Le Comité estime que les deux pays visent le même objectif, soit une frontière sécuritaire qui facilite la circulation des voyageurs et des marchandises identifiés comme un faible risque. Par surcroît, le Comité appuie l'approche de gestion de la frontière axée sur le risque, approche qui caractérise les efforts conjoints depuis l'annonce du Plan d'action pour une frontière intelligente. Nous estimons que, selon toutes probabilités, les enfants de moins de 17 ans ne présentent pas de risque pour les États-Unis ou le Canada, et il est à prévoir que dans de nombreuses circonstances ces jeunes traverseront la frontière pour rendre visite à des amis et participer à des événements sportifs amateurs. Compte tenu de ce qui précède, le Comité recommande:

Le Comité sait que l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* a été modifié pour qu'on puisse mettre au point une autre procédure applicable aux groupes d'enfants qui traversent la frontière sous supervision adulte et avec le consentement des parents. Nous appuyons cet objectif, mais comme on n'a toujours pas défini le nombre d'enfants qui constitueraient un « groupe », nous persistons à croire qu'il conviendrait d'exempter les enfants voyageant seuls avec un ou plusieurs adultes munis de documents approuvés pour les besoins de l'IVHO.

- 2. Que le gouvernement fédéral exhorte le département d'État et celui de la Sécurité intérieure des États-Unis à supprimer l'exigence documentaire pour les voyageurs de moins de 17 ans, à l'entrée ou au retour aux États-Unis. Cette exemption devrait s'appliquer aux voyageurs de moins de 16 ans accompagnés d'un ou de plusieurs adultes possédant les documents appropriés.**

## CHAPITRE TROIS : LE BON DOCUMENT POUR LA BONNE PERSONNE, AU BON MOMENT

---

### A. Opinion des témoins

#### *1. Projets pilotes*

Certains témoins qui ont comparu devant le Comité ont préconisé la mise en œuvre de projets pilotes avant qu'on ne déploie à tous les passages frontaliers les exigences, les technologies et les processus touchant à l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO). L'ambassadeur Wilson estime qu'on devrait commencer « par un ou deux postes frontaliers pour voir comment les choses se passent et réparer les ratés du système avant de lancer la mise en œuvre intégrale. » Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce du Canada suggère « un projet pilote volontaire à un poste frontalier avant de passer à l'application intégrale de l'IVHO pour aplanir les difficultés. Aucun projet technologique d'envergure n'a jamais été mis en œuvre sans présenter des défis. Nous devons régler ces problèmes. » Le Conseil des affaires canado-américaines estime également que « des expériences devraient être tentées avant de passer à l'application généralisée dans tous les postes frontaliers, afin que nous puissions aplanir les obstacles technologiques et pratiques » et recommande d'affecter « les ressources (humaines, infrastructurelles et technologiques) nécessaires à chaque poste frontière lorsque l'IVHO sera appliquée sur l'ensemble du réseau. »

Nombre de témoins ont parlé des retards éventuels à la frontière, qui peuvent survenir, notamment si des exigences, une technologie et des processus nouveaux sont mis en œuvre de façon généralisée sans essais préalables adéquats. Manufacturiers et Exportateurs du Canada a dit au Comité que « [p]our maintenir le succès de ce réseau intégré de fabricants, il faut que les biens et les personnes puissent franchir la frontière d'une manière efficace au moment opportun. ... Même de courts délais ... peuvent entraîner des interruptions de production très onéreuses. ... Pour les entreprises manufacturières nord-américaines, les frais directs ou indirects liés au passage à la frontière deviennent des frais d'exploitation très lourds. Les coûts liés à la législation douanière et aux normes de sécurité ainsi qu'aux temps de transit à la frontière nuisent d'une manière exagérée aux entreprises qui transigent avec les États-Unis. » Le groupe a cité une étude réalisée en mai 2004 par la Ontario Chamber of Commerce, qui estime que les retards à la frontière avant la mise en œuvre de l'IVHO entraîneront un manque à gagner annuel de 1,6 milliards de dollars pour les économies canadienne et américaine réunies.

La Chambre de Commerce du Canada s'est également dite préoccupée par les retards à la frontière et a déclaré que ses « membres craignent aussi que les ralentissements à la frontière provoqués par de longues files de voyageurs occasionnels qui commenceront à

---

fouiller pour trouver leur passeport, causent des retards. » Selon l'Agence des services frontaliers du Canada, « l'incidence économique potentielle sur le commerce pourrait s'avérer importante par suite des engorgements à la frontière et de la diminution de la capacité du Canada à attirer les investissements. Les pertes pour le milieu des affaires du Canada pourraient atteindre quelques milliards de dollars. ... [i]l n'est dans l'intérêt d'aucun des pays qu'il y ait confusion et engorgement à la frontière. »

Pour sa part, Industrie Canada estime que « [l]es retards aux frontières peuvent nuire à la vitalité économique du Canada et des États-Unis. ... Les ralentissements à la frontière terrestre sont particulièrement problématiques pour les industries qui dépendent de la livraison juste-à-temps. ... Les retards et l'incertitude aux passages frontaliers pourraient également diminuer l'avantage concurrentiel du Canada et nuire aux investissements étrangers directs au pays. »

## ***2. Voyageurs sans documents***

Manufacturiers et Exportateurs du Canada a également soulevé la question des retards et demande que « les voyageurs qui arrivent à la frontière sans documents soient pris en charge et ne nuisent pas aux échanges commerciaux et aux déplacements légitimes. » L'association préconise « une période grâce raisonnable, au cours de laquelle les gens qui se présentent à la frontière sans être munis des documents requis seront informés des options qui leur sont offertes et pourront quand même traverser la frontière. »

## ***3. Campagnes d'information et de sensibilisation***

De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité - notamment l'Association de l'industrie touristique du Canada, Manufacturiers et Exportateurs du Canada et la Chambre de Commerce du Canada - ont demandé que les gouvernements du Canada et des États-Unis investissent dans une campagne d'information et de sensibilisation. Une telle campagne pourrait, d'une part, informer les citoyens des règles et des exigences actuelles et à venir et, d'autre part, les inciter à obtenir un passeport ou d'autres documents approuvés.

## **B. Opinion du comité**

### ***1. Projets pilotes***

Le Comité partage l'avis de ceux qui estiment qu'il faut réduire les retards à la frontière parce que ces derniers ont une incidence sur l'économie, la santé, l'environnement et la sécurité. À l'instar de certains témoins, le Comité estime que les retards entraînent une augmentation des coûts pour les manufacturiers – et, à terme, des prix pour les consommateurs – ainsi qu'une grande frustration pour les gens. Qui plus est, nous rappelons que le gouvernement du Canada a laissé entendre que les véhicules qui

tourment au ralenti pourraient devenir la cible de terroristes et avoir une incidence néfaste sur l'environnement.

Comme la mise en œuvre d'exigences, de la technologie et de modes de fonctionnement nouveaux va rarement sans ratés ou sans difficultés, le Comité partage l'avis des témoins qui demandent avec insistance la mise en place de projets pilotes aux passages frontaliers très achalandés, avant la mise en œuvre complète. À notre avis, des projets pilotes ciblés constituent un moyen important pour mettre à l'essai les exigences, la technologie et les processus relatifs à l'IVHO. Par conséquent, le Comité recommande:

- 3. Que le gouvernement fédéral ainsi que le département d'État et celui de la Sécurité intérieure des États-Unis mettent en œuvre des projets pilotes aux principaux passages frontaliers de la frontière canado-américaine avant le déploiement complet d'exigences, de technologie et de projets concernant l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental.**

### *2. Voyageurs sans documents*

Le Comité estime que, à ce jour, les gouvernements n'ont pas fait les efforts adéquats pour informer les résidents du Canada et des États-Unis des calendriers et des exigences liés à l'IVHO. À notre avis, l'absence d'initiatives d'information et de sensibilisation a de graves conséquences et entraîne une diminution des déplacements transfrontaliers, sans compter que les Canadiens et les Américains choisissent dorénavant des lieux congrès dans leur pays plutôt que de l'autre côté de la frontière. Par surcroît, le Comité n'est pas convaincu que, même avec une campagne de sensibilisation dynamique, toutes les personnes qui traversent la frontière seront entièrement informées des nouvelles exigences une fois que celles-ci seront entrées en vigueur. Nous croyons qu'il y aura des situations où des résidents des États-Unis entreront au Canada mais n'auront pas les documents requis pour rentrer dans leur pays. Par conséquent, le Comité recommande:

- 4. Que le gouvernement fédéral ainsi que le département d'État et celui de la Sécurité intérieure des États-Unis élaborent des protocoles appropriés qui s'appliqueront lorsque des résidents des États-Unis n'auront pas les documents approuvés pour rentrer aux États-Unis à leur retour du Canada.**

### *3. Campagnes d'information et de sensibilisation*

Le Comité convient qu'une campagne d'information et de sensibilisation peut faire en sorte que les bonnes personnes puissent présenter le bon document au bon moment. À notre avis, une telle campagne aurait dû être entreprise depuis longtemps et devrait être élaborée et mise en œuvre immédiatement avec la participation des intervenants concernés. Par conséquent, le Comité recommande:

5. **Que les représentants du gouvernement fédéral et ceux du département d'État et de celui de la Sécurité intérieure des États-Unis organisent des tables rondes avec les intervenants concernés dans les deux pays, pour élaborer et mettre en œuvre une campagne d'information et de sensibilisation. Ces tables rondes devraient se tenir à proximité de la frontière commune et la campagne devrait fournir aux résidents du Canada et des États-Unis de l'information suivie concernant les exigences de l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental et leurs calendriers de mise en œuvre.**

#### *4. Mise en œuvre graduelle*

Il est trop tard pour retarder la mise en œuvre des exigences de l'IVHO pour les déplacements aériens, mais le Comité serait négligent de ne pas signaler qu'une mise en œuvre graduelle plutôt qu'une unique pour tous les modes de transport complique peut-être inutilement la situation, même si on a retenu une formule en deux plutôt qu'en trois étapes comme cela avait initialement été proposé. De nombreux témoins ont préconisé une date de mise en œuvre unique; le Comité abonde dans leur sens.

---

## CHAPITRE QUATRE : LA BONNE APPROCHE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ FRONTALIÈRE

---

### A. L'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental à titre de mesure de sécurité frontalière

De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité se demandent dans quelle mesure l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO) atteindra l'objectif de resserrer la sécurité à la frontière. L'ambassadeur Wilson a déclaré que « L'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental vise à améliorer la sécurité à la frontière. On aurait tort de considérer l'IVHO comme la seule solution à la menace du terrorisme d'origine locale. Ce mécanisme ne sera sans doute qu'une partie de la solution. ... [l]'essentiel est de pouvoir compter sur des services de renseignements et de police solides, d'avoir une coopération continue entre les organismes d'exécution de la loi et de poursuivre notre collaboration avec nos alliés, particulièrement les États-Unis. ... [o]n aurait tort de croire qu'à eux seuls, ces documents représentent le volet le plus important de notre protection. »

Dans le même ordre d'idées, Manufacturiers et Exportateurs du Canada a indiqué « nos membres s'interrogent à savoir si l'IVHO, telle que proposée, réussira vraiment à accroître la sécurité et, si oui, à quel prix. » Les membres du groupe MEC « craignent que l'IVHO, si elle est adoptée dans sa forme actuelle, ne permette pas d'atteindre l'objectif fixé dans le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité qui vise à simplifier la circulation des biens et des personnes représentant un risque faible qui traversent légalement la frontière. Selon eux, des exigences plus contraignantes quant aux documents à fournir sont susceptibles de nuire à la circulation interfrontalière. »

La Canadian/American Border Trade Alliance soutient pour sa part que « si les choses sont bien faites, (l'IVHO pourrait), pour la première fois, faciliter les déplacements. » Cependant, l'alliance note également que l'IVHO « sera un désastre total si elle n'est pas appliquée de la manière appropriée. Quand on dit « appropriée », nous voulons dire sachez ce que vous ferez, soyez capables de le faire, de le financer et de livrer la marchandise dans les délais prescrits. » S'interrogeant sur l'atteinte de l'objectif de l'IVHO, l'alliance a dit: « la clé ici, c'est la sécurité, cela dépend d'un échange de renseignements et d'une coopération incroyable entre les États-Unis et le Canada ainsi que des démarches conjointes comme celles des équipes intégrées de la police des frontières. Cela n'a rien à voir avec les documents à présenter à la frontière pour la sécurité. »

## **B. Appui de l'idée d'une frontière sécuritaire**

Les témoins appuient l'idée d'une frontière sécuritaire parce que cela serait bon pour l'économie des deux pays. Certains témoins ont cependant souligné ce qu'ils considèrent comme un résultat inévitable de l'IVHO: la baisse des déplacements transfrontaliers. Ainsi, l'Association de l'industrie touristique du Canada a déclaré « nous aurons moins de liberté qu'avant et les déplacements entre nos deux pays coûteront plus cher et entraîneront plus de tracasseries administratives » Dans le même ordre d'idées, l'Agence des services frontaliers du Canada a indiqué que « les exigences relatives aux documents diminueront la facilité de déplacement des résidents du Canada aux États-Unis. Une autre inquiétude, sinon la plus importante, est le grand nombre de résidents des États-Unis qui seront découragés de venir au Canada ... en raison des coûts financiers, du temps et des désagréments à obtenir les documents nécessaires pour retourner dans leur pays. »

## **C. Déclin du tourisme et Commission canadienne du tourisme**

Les témoins ont expliqué au Comité comment l'industrie du tourisme, en particulier, a été affectée par certains facteurs, notamment les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le resserrement de la sécurité à la frontière et les retards qui en découlent, la montée de la valeur relative du dollar canadien, la flambée du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), la hausse du prix de l'essence et les exigences de l'IVHO. Lorsqu'elle a fait mention de sa demande de financement fédéral additionnel de 100 millions de dollars pour la Commission canadienne du tourisme, financement que le secteur privé est disposé à égaler, l'Association de l'industrie touristique du Canada a souligné que « [l]e Canada venait au neuvième rang parmi les pays les plus visités dans le monde en l'an 2000. Nous nous sommes hissés au septième rang mondial en 2002. Toutefois, depuis lors, notre classement a chuté. En 2005, nous étions douzième au monde. »

La représentante de la Commission canadienne du tourisme a confirmé les chiffres fournis par l'Association de l'industrie touristique du Canada. Elle a également parlé du fait que le secteur privé était prêt à égaler le financement fédéral et elle a signalé au Comité que « [l]a recherche de la CCT menée en 2005 a évalué l'impact potentiel de l'IVHO seule à 1,7 milliard de dollars pour 2006-2008. » Pour sa part, Industrie Canada a informé le Comité que « les arrivées globales des États-Unis ont diminué de 8,6 p. 100 en 2005, pour atteindre leur niveau le plus bas depuis 1979. Les résidents américains ont fait seulement 15,7 millions de voyages en voiture d'une journée au Canada en 2005, le chiffre le plus bas par année jamais enregistré, une baisse de près de 12 p. 100 comparativement à 2004. » La Commission canadienne du tourisme estime que le Canada est en concurrence avec d'autres pays également désireux d'attirer des visiteurs américains. La représentante de la commission a dit « [i]l y a beaucoup plus de promotion et de publicité; par conséquent, le niveau de sensibilisation quant à ce que l'on peut voir et faire dans d'autres pays est plus élevé que pour le pays voisin qu'est le Canada. »

Le Comité estime que Canada a énormément à offrir aux visiteurs et il est déçu de constater que le nombre de visiteurs en provenance des États-Unis au Canada est en baisse. Nous sommes conscients du fait que cette baisse est attribuable à divers facteurs et n'est pas uniquement liée à l'IVHO, mais nous estimons qu'il faut déployer davantage d'efforts pour promouvoir le Canada comme une destination de vacances non seulement auprès de nos voisins du sud, mais également dans le monde entier. Nous estimons positif que le secteur privé soit prêt à égaler le financement accordé par le gouvernement fédéral à la Commission canadienne du tourisme et estimons que cette dernière devrait recevoir du financement additionnel pour atteindre ses objectifs. Par conséquent, le Comité recommande:

- 6. Que le gouvernement fédéral accorde un financement additionnel à la Commission canadienne du tourisme, financement qui serait ensuite égalé par le secteur privé, pour que la Commission puisse mieux s'acquitter de son mandat. Le montant de ce financement additionnel devrait être établi après consultation des intervenants concernés et dans le cadre de l'examen des dépenses du gouvernement.**



## CHAPITRE CINQ : NOUVELLES RELATIVES À LA FRONTIÈRE

---

Si, dans la présente étude, le Comité se concentre sur l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental, il souhaite néanmoins faire certaines observations sur deux questions additionnelles susceptibles de nuire à la relation historique entre le Canada et les États-Unis.

En août 2006, l'Animal and Plant Health Inspection Service du département américain de l'Agriculture a annoncé la fin des exemptions d'inspection pour les fruits et les légumes importés du Canada. Les autorités américaines ont également annoncé la fin imminente de l'exemption de droits d'utilisation pour l'ensemble des navires, des camions, des wagons de chemin de fer et des avions commerciaux ainsi que pour les voyageurs internationaux arrivant aux États-Unis en provenance du Canada. Le Comité comprend le point de vue des Américains qui estiment que ces inspections et ces droits d'utilisation sont nécessaires pour soutenir la lutte contre le bioterrorisme, mais il craint que ces inspections et la perception de droits par les agents à la frontière n'entraînent des retards qui auront des effets néfastes sur la circulation des marchandises et des voyageurs à faible risque. Compte tenu de ce fait, nous exhortons les gouvernements des deux pays à faire en sorte que les agents en poste à la frontière ne deviennent des agents percepteurs et ne ralentissent pas le passage à la frontière.

En septembre 2006, le gouvernement canadien a fait connaître son intention de modifier la *Loi sur la taxe d'accise* en vue d'éliminer, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2007, le programme du remboursement de la taxe sur les produits et services (TPS)/taxe de vente harmonisée aux visiteurs. Le Parlement ne s'est pas encore penché sur la loi modificative, mais le Comité exhorte le gouvernement fédéral à réexaminer cette proposition et à comparer les avantages des recettes fiscales par rapport au manque à gagner découlant de la baisse éventuelle du nombre de visiteurs et de l'activité économique qui en résulterait.



## CONCLUSION

---

Le Comité appuie les modifications récentes de l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* de 2004, mais il demeure préoccupé au sujet des documents qui seront approuvés par le département d'État et celui de la Sécurité intérieure des États-Unis pour les besoins de l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO), de la technologie qui sera utilisée et des processus qui seront adoptés. À l'instar de nos concitoyens canadiens, nous poursuivons le même objectif que les États-Unis, en l'occurrence de dissuader les terroristes et les criminels – autrement dit d'assurer la sécurité de la frontière – tout en facilitant la circulation légitime des marchandises et des voyageurs à faible risque à notre frontière commune.

À l'instar d'autres intervenants, le Comité souligne que la sécurité des deux frontières doit être assurée, mais que la frontière entre le Canada et les États-Unis doit encore être traitée différemment de celle qui sépare le Mexique des États-Unis. L'IVHO préoccupe certains résidents de l'Amérique du Nord, mais elle est peut-être particulièrement préoccupante pour les habitants des collectivités intégrées situées le long du 49<sup>e</sup> parallèle, qui traversent la frontière pour se rendre au travail, à l'école ou à la bibliothèque, aller magasiner, et participer à des événements sportifs ou culturels. Dans l'intérêt des citoyens des deux pays, les exigences de l'IVHO doivent être mises en œuvre de façon mesurée et prudente afin de ne pas perturber la vie sociale, culturelle ou économique de part et d'autre de la frontière.

Le Comité estime que, dans une certaine mesure, le report possible de la mise en œuvre des exigences de l'IVHO pour les déplacements terrestres et maritimes donne un sursis aux résidents du Canada et des États-Unis. Cependant, il ne faut pas gaspiller le temps gagné. Les législateurs et les intervenants concernés doivent profiter de ce sursis pour veiller à ce que les exigences soient bien conçues et mises en œuvre correctement. Nous estimons que l'adoption des recommandations du présent rapport aidera les gouvernements des deux pays dans la poursuite de l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental.



## **ANNEXE A : Témoins**

### **Le mercredi 7 juin 2006**

*Ambassade canadienne à Washington :*

**L'hon. Michael Wilson**, ambassadeur.

*Chambre des représentants des États-Unis d'Amérique :*

Représentante **Louise McIntosh Slaughter**, (New York).

*Association de l'industrie touristique du Canada :*

**Randy Williams**, président-directeur général.

*Manufacturiers et exportateurs du Canada :*

**Gordon Cherry**, gestionnaire, politiques.

*Chambre de commerce du Canada :*

**Shirley-Ann George**, vice-présidente, politiques internationales;  
**Robert McKinstry**, analyste principal de politiques.

### **Le jeudi 8 juin 2006**

*Binational Tourism Alliance :*

**Arlene White**, directrice exécutive.

*Commission canadienne du tourisme :*

**Michele McKenzie**, président-directeur général.

*De l'Agence des services frontaliers du Canada :*

**Andrea Spry**, directrice générale.

*Ministère de l'Industrie Canada :*

**Alain Beaudoin**, directeur général.

*U.S. Chamber of Commerce :*

**Angelo I. Amador**, directeur, politique d'immigration.

*Conseil des affaires Canado-Américaines :*

**Charles A. Tievsky**, avocat.

*Canadian/American Border Trade Alliance :*

**Jim Phillips**, président-directeur général.