

Chapitre

# 8

Agence des douanes et du revenu  
du Canada

La gestion des risques de non-conformité  
des expéditions commerciales qui entrent  
au Canada

*Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.*

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
Un environnement qui évolue	4
Importation de marchandises au Canada	6
Objet de la vérification	6
<b>Observations et recommandations</b>	<b>8</b>
<b>Orientation stratégique</b>	<b>8</b>
Le <i>Schéma directeur 1990</i> énonce une orientation stratégique pour la décennie	8
Le <i>Plan d'action des douanes</i> et le <i>Plan d'amélioration de l'observation</i>	8
<b>Activités d'exécution</b>	<b>9</b>
Des améliorations sont en cours, mais il reste des défis à relever	9
D'autres améliorations sont nécessaires pour relever les expéditions à risque élevé	10
Le régime d'inspection est stable et flexible	11
Le <i>Plan de gestion de la frontière</i> énonce les buts et les priorités pour les examens	12
Les résultats des examens ne montrent pas si l'approche de l'Agence à l'égard de la gestion des risques fonctionne	14
<b>Vérification de l'observation de la part des importateurs</b>	<b>16</b>
L'ADRC a eu beaucoup de difficultés à mettre en œuvre cette approche	16
Les validations périodiques accomplissent peu et coûtent cher	19
Les agents de la vérification ont connu de nombreux problèmes	20
Le <i>Plan de vérification après la mainlevée</i> a besoin d'être amélioré	22
<b>Mainlevée des expéditions</b>	<b>26</b>
Les expéditions font dorénavant l'objet de mainlevées plus rapides à la frontière	26
Réalizations importantes	27
Il faut que la mainlevée automatisée soit mieux contrôlée	27
<b>Mesure du rendement</b>	<b>28</b>
Le nouveau rapport sur le rendement fournit davantage d'information	28
La détermination des attentes fait partie du processus	29
<b>Le <i>Plan d'action</i> est tourné vers l'avenir</b>	<b>31</b>
La vérification de l'observation est essentielle pour le Programme d'autocotisation des douanes	31

<b>Conclusion</b>	<b>33</b>
<b>À propos de la vérification</b>	<b>34</b>
<b>Annexe</b>	
L'Agence applique des parties de lois au nom d'autres entités publiques	<b>36</b>



# Agence des douanes et du revenu du Canada

## La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

---

### Points saillants

**8.1** L'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'ADRC) doit améliorer ses activités d'exécution relativement aux expéditions commerciales, tant la façon dont elle désigne les expéditions à risque élevé que celle dont elle analyse les résultats de ses activités. Bien qu'elle se soit efforcée d'améliorer ses activités d'exécution au cours de la dernière décennie, il lui reste encore de nombreux défis à relever. L'Agence utilise une approche de gestion des risques en vue de déterminer quelles expéditions présentent le risque le plus élevé pour la société canadienne, afin de se concentrer sur ces expéditions et de laisser les autres passer plus rapidement.

**8.2** L'Agence a tenté d'améliorer ses activités de vérification de l'observation grâce à une nouvelle approche pour s'assurer que les importateurs respectent la législation et la réglementation commerciales relevant des douanes. Cependant, six ans plus tard, après de nombreux efforts, elle a peu progressé quant à sa façon d'évaluer dans quelle mesure les importateurs respectent les règles. Une approche révisée est prometteuse, mais n'a pas encore fait ses preuves.

**8.3** L'ADRC a facilité le passage à la frontière pour les importateurs de marchandises légitimes et leur a offert plusieurs options de traitement. Les expéditions des importateurs qui sont préapprouvés et de ceux qui ont communiqué les renseignements requis à l'Agence avant l'arrivée des marchandises à la frontière n'ont que peu de retard.

### Contexte et autres observations

**8.4** Le Canada étant une nation commerçante, la santé de son économie dépend des importations et des exportations. Au cours des huit dernières années, la quantité des expéditions commerciales qui entrent au Canada s'est accrue de façon considérable, passant de sept millions par an à plus de dix millions aujourd'hui. Cette augmentation de volume est partiellement due à l'Accord de libre-échange nord-américain.

**8.5** Le Programme des douanes a pour objectif de protéger la société canadienne et de favoriser la compétitivité du Canada. Jusqu'à cette année, l'Agence n'a pas communiqué suffisamment de renseignements au Parlement pour lui montrer dans quelle mesure elle avait atteint ses objectifs. Le nouveau rapport sur le rendement requis par la législation de l'Agence fournit davantage de renseignements, mais l'Agence doit encore établir des mesures détaillées du rendement, fixer des attentes et évaluer le rendement réel par rapport à ces attentes.

**8.6** Le *Plan d'action des douanes* permettra à l'ADRC de modifier le Programme des douanes dans un avenir rapproché. À notre avis, il comprend de nombreuses bonnes idées pour aider l'ADRC à atteindre ses objectifs. Toutefois, nous sommes préoccupés par le fait que l'Agence commence à mettre en œuvre son initiative de Programme d'autocotisation des douanes avant que son régime de vérification de l'observation ne soit solidement établi.

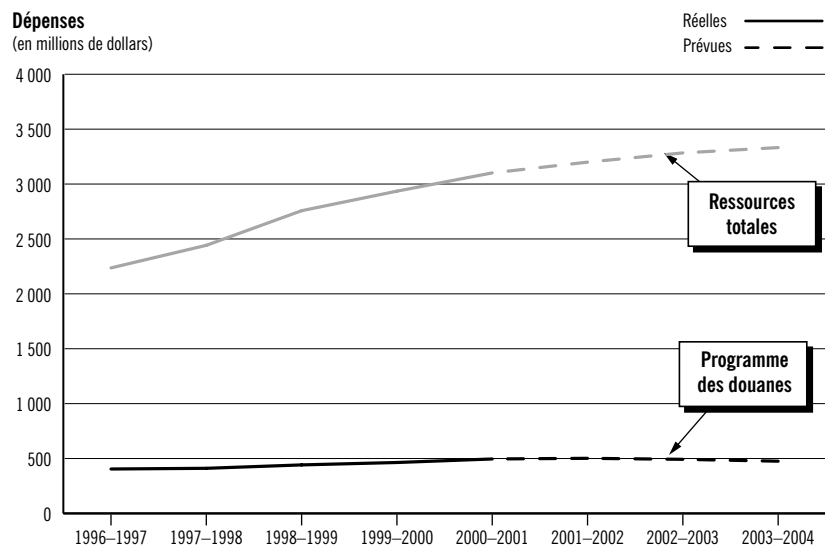
**Réaction de l'Agence.** L'Agence est d'accord avec nos recommandations et a indiqué, dans ses réponses, les mesures qu'elle compte prendre pour y donner suite.

## Introduction

**8.7** Le Programme des douanes est une partie importante de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Le *Rapport sur les plans et les priorités* de l'Agence pour 2000-2001 précise que les objectifs du Programme des douanes consistent à « protéger la société canadienne et promouvoir la compétitivité du Canada en facilitant le commerce international et le tourisme, tout en assurant une gestion responsable de la frontière ». La gestion responsable des services à la frontière vise à faciliter l'entrée au Canada des marchandises légitimes et des personnes admissibles, tout en empêchant l'entrée des marchandises illégales ou d'importation restreinte et des personnes inadmissibles. Les agents des douanes sont chaque jour confrontés à cet équilibre difficile à maintenir.

**8.8** L'ADRC consacre environ 16 p. 100 de ses ressources au Programme des douanes. Les 84 p. 100 restants sont consacrés à l'administration de ses autres secteurs d'activité — services fiscaux, programmes de prestations et autres services, appels, ainsi que gestion et orientation organisationnelles (voir la pièce 8.1). Environ 7 200 employés sont affectés au Programme des douanes.

### Pièce 8.1 Les ressources de l'Agence pour le Programme des douanes et les autres secteurs d'activité\*



\* Les autres secteurs d'activité de l'Agence sont les services fiscaux, les programmes de prestations et autres services, les appels ainsi que la gestion et l'orientation organisationnelles.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada, Rapports de rendement et *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002

**8.9** Le sous-commissaire des douanes de l'Agence a les responsabilités suivantes :

- établir les politiques du Programme des douanes;
- élaborer des programmes pour assurer la mise en œuvre de ces politiques;
- donner des directives sur les programmes aux employés;
- établir des relations stratégiques avec les clients et les parties intéressées.

Six sous-commissaires régionaux sont responsables de la prestation du Programme des douanes et de tous les autres programmes de l'ADRC dans leurs régions respectives.

**8.10** Cinq lois principales régissent les tâches des fonctionnaires de l'ADRC dans le cadre du Programme des douanes : la *Loi sur les douanes*, le *Tarif des douanes*, la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, la *Loi sur l'accise* et la *Loi sur la taxe d'accise*. L'Agence applique aussi des sections de nombreuses autres lois pour le compte d'autres entités gouvernementales, comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Environnement Canada, Santé Canada et Statistique Canada (voir l'annexe).

### Un environnement qui évolue

**8.11 Mondialisation des échanges commerciaux.** Le Canada est une nation commerçante et la santé de notre économie dépend des importations et des exportations (voir la pièce 8.2). En 2000, la valeur des importations a atteint 357 milliards de dollars et celles des exportations, 412 milliards de dollars; les exportations représentent 39 p. 100 du produit national brut du Canada. Les entreprises ont trouvé des façons plus rapides de transporter leurs marchandises, ont élargi leur capacité d'échange de renseignements et cherchent des moyens d'être plus compétitives. Les gouvernements canadiens ont travaillé à rendre l'acheminement des marchandises au Canada plus rapide et plus facile. Ces tendances vont probablement se poursuivre.

**8.12** Au cours des huit dernières années, l'ADRC a connu une augmentation considérable dans la quantité d'expéditions commerciales qui entrent au Canada, qui est passée de sept millions par an à plus de dix millions aujourd'hui. Cette augmentation de volume est partiellement due aux accords de libre-échange que le Canada a négociés avec ses partenaires commerciaux, tout particulièrement à l'Accord de libre-échange nord-américain. Ces accords donnent au Canada un accès meilleur et plus sûr aux marchés étrangers. Ils ont aussi permis de réduire les droits de douane ou même de les éliminer; le gouvernement perçoit donc moins de recettes provenant des droits de douane, soit juste un peu plus de 2 milliards de dollars en 1999-2000 au lieu de plus de 4,5 milliards de dollars en 1989-1990. Au cours des prochaines années, nous pouvons prévoir la conclusion d'autres accords commerciaux.

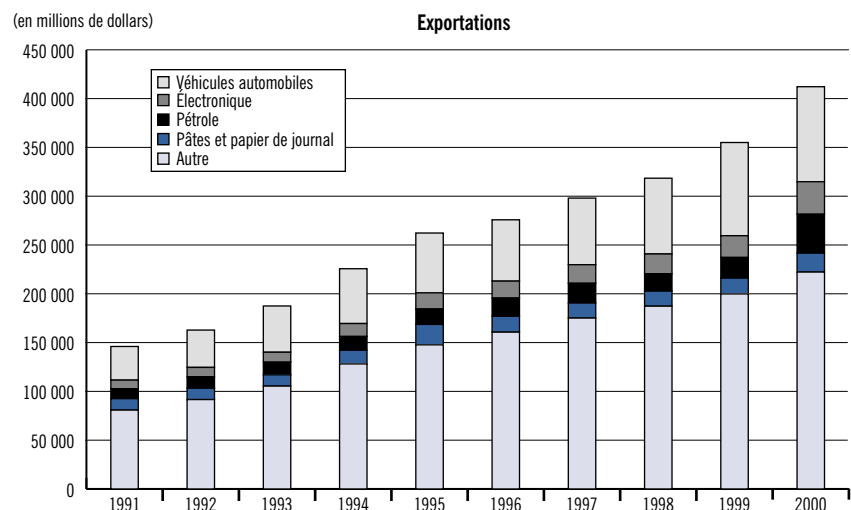
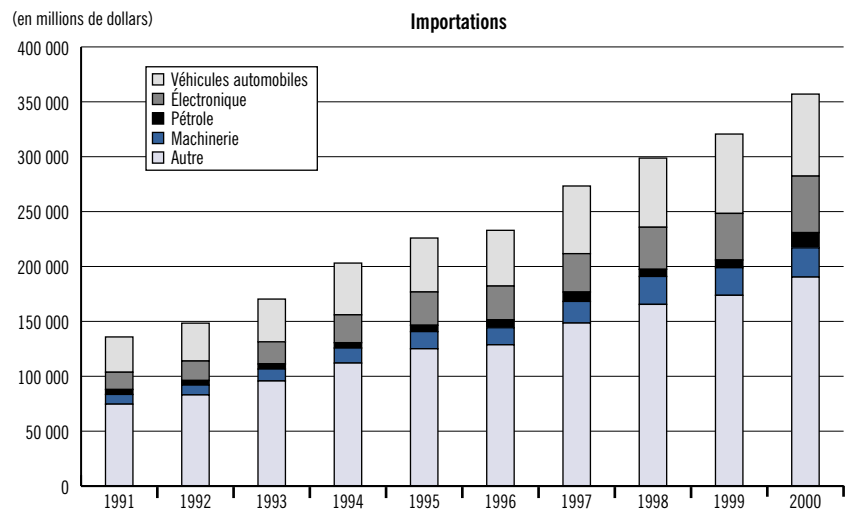
**8.13 Progrès de la technologie de l'information.** Les changements dans la technologie ont aussi une incidence sur la façon dont l'ADRC se livre à ses activités. De plus en plus, l'Agence et un grand nombre de ses clients échangent et traitent l'information par voie électronique. L'ADRC utilise aussi l'Internet pour garder ses clients au courant du processus d'importation.



Toutes ces activités visent à accroître la productivité tant de l'ADRC que de ses clients. L'ADRC utilise aussi les nouvelles technologies dans ses activités d'exécution.

**8.14 Modification des lois.** Les lois et règlements appliqués par l'ADRC dans le cadre du Programme des douanes sont régulièrement modifiés. Par exemple, la définition de la pornographie a changé au fil des ans en raison des modifications apportées à la législation et des décisions des tribunaux. La liste des espèces menacées d'extinction est modifiée au fur et à mesure que les scientifiques en découvrent de nouvelles. Il peut y avoir de nouvelles menaces à la santé des Canadiens à n'importe quel moment, et de nouveaux règlements sont rédigés en conséquence. L'Agence réagit à ces changements au moyen de directives écrites et de formation, le cas échéant, afin que ses employés restent informés.

**Pièce 8.2 Principales importations et exportations canadiennes au cours des dix dernières années**



Source : Statistique Canada

## Importation de marchandises au Canada

**8.15** Environ 160 000 importateurs commerciaux font affaire au Canada. La majorité d'entre eux (environ 150 000) représentent quelque 10 p. 100 de la valeur totale des marchandises importées chaque année. Pour le reste, les 1 000 importateurs les plus importants représentent environ 54 p. 100 de la valeur totale des importations. Cela signifie que l'ADRC a besoin de processus pour traiter les grosses entreprises qui importent des milliers d'expéditions chaque année ainsi que les petits importateurs occasionnels.

**8.16** De nombreux importateurs ont besoin d'un processus rapide à la frontière, car ils ne maintiennent plus de stocks importants; un retard dans la réception des marchandises pourrait entraîner la fermeture d'une chaîne de montage. L'ADRC doit donc traiter des milliers de transactions rapidement tout en repérant celles, peu nombreuses, qui doivent être interdites.

**8.17** En vertu de la *Loi sur les douanes*, les importateurs doivent présenter à l'ADRC certaines informations sur les marchandises qu'ils importent. Les agents des douanes examinent ces informations et décident s'ils veulent inspecter l'expédition. S'ils ne jugent pas cela nécessaire, les marchandises font l'objet d'une mainlevée immédiate. S'ils le jugent nécessaire, les marchandises font l'objet d'une mainlevée après une inspection réussie. Les marchandises ne peuvent pas entrer dans l'économie canadienne tant qu'un agent des douanes n'en a pas accordé la mainlevée. Cette disposition est sur le point d'être modifiée : lorsque qu'un importateur approuvé recevra des marchandises admissibles, celles-ci pourront être considérées comme étant dédouanées.

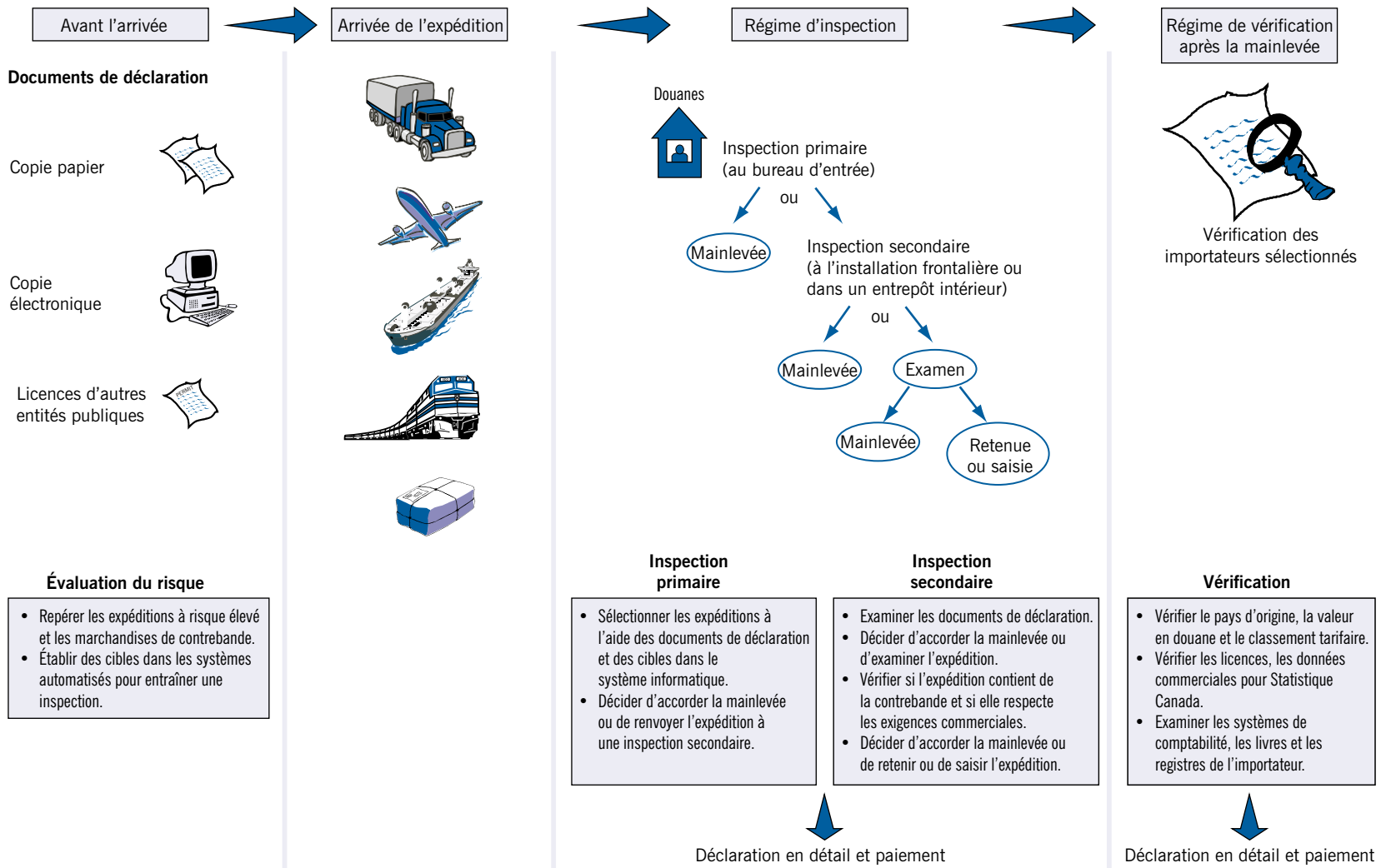
**8.18** La plupart des importateurs et des courtiers se sont enregistrés auprès de l'ADRC pour bénéficier des privilèges de paiement différé. Cela signifie que l'ADRC accordera la mainlevée de leurs marchandises à l'arrivée; ils devront envoyer à l'Agence une déclaration en détail complète de l'expédition, d'habitude dans les cinq jours suivants, et payer les droits et les taxes avant la fin du mois. Ceux qui ne se sont pas inscrits doivent déclarer les marchandises en détail et payer les droits et les taxes avant que l'Agence accorde la mainlevée de leurs marchandises.

**8.19** Après la mainlevée des marchandises, l'ADRC vérifie un échantillon d'importateurs afin de s'assurer qu'ils ont correctement déclaré les marchandises et payé tous les droits et taxes exigibles (ces contrôles sont des « vérifications de l'observation »). La pièce 8.3 décrit le processus d'importation des marchandises commerciales au Canada.

## Objet de la vérification

**8.20** Notre vérification a porté sur la façon dont l'Agence gère les risques d'inobservation des lois canadiennes et des règlements douaniers que peuvent présenter les expéditions commerciales qui entrent au Canada par les bureaux d'entrée désignés, soit 147 postes frontières terrestres entre le Canada et les États-Unis, 13 grands aéroports et 3 ports de mer importants. Nous nous sommes penchés sur la façon dont l'Agence évalue ces risques et veille à garantir la mainlevée rapide des marchandises légitimes tout en refusant

**Pièce 8.3 Processus pour l'importation de marchandises commerciales au Canada**



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

l'entrée des marchandises illégales. Nous avons aussi étudié la façon dont l'Agence s'assure que les importateurs respectent les règles. La dernière fois que nous avons vérifié ce secteur des opérations était en 1994. À cette époque, nous nous étions penchés sur la cotisation des droits de douane. En 2000, nous avons examiné la façon dont l'ADRC gère les risques présentés par les voyageurs; les résultats de cette vérification figurent au chapitre 5 du Rapport d'avril 2000.

**8.21** Nous n'avons pas examiné les activités d'autres organismes, comme la Gendarmerie royale du Canada, qui ont aussi la responsabilité de protéger la frontière canadienne contre l'entrée des marchandises illégales et de la contrebande. Nous n'avons pas non plus examiné les méthodes d'exécution de l'ADRC dans le cadre de la Stratégie canadienne antidrogue qui fait l'objet d'une autre vérification (chapitre 11 du présent rapport). Nous n'avons pas non plus examiné le travail de l'Agence pour ce qui est de veiller à ce que les expéditions respectent les lois et règlements qui s'appliquent aux exportations. Pour des renseignements plus détaillés sur notre vérification, veuillez consulter la section « À propos de la vérification », à la fin du présent chapitre.

## Observations et recommandations

### Orientation stratégique

#### **Le Schéma directeur 1990 énonce une orientation stratégique pour la décennie**

**8.22** En mars 1990, les douanes ont publié *Les douanes en l'an 2000 : Un schéma directeur pour l'avenir*. Ce document énonçait la vision des douanes pour le passage en l'an 2000, réexaminait la façon dont les douanes menaient leurs activités et proposait une approche ambitieuse pour la gestion de la demande croissante de services.

**8.23** Pour les opérations commerciales, le *Schéma directeur* énonçait les objectifs suivants :

- renforcer les activités d'exécution visant à protéger la société;
- modifier l'approche permettant de vérifier que les importateurs respectent les règles;
- simplifier le traitement des marchandises commerciales.

**8.24** Nous avons examiné ce que l'ADRC avait fait pour atteindre ces objectifs. En général, nous avons constaté qu'elle avait réussi à faciliter pour les importateurs le passage à la frontière des marchandises légitimes et qu'elle s'était efforcée d'améliorer ses activités d'exécution. Mais elle a eu beaucoup de difficultés à appliquer son approche du *Schéma directeur* visant à vérifier l'observation de la part des importateurs.

#### **Le Plan d'action des douanes et le Plan d'amélioration de l'observation**

**8.25** En 1998, l'ADRC a reconnu que même si elle n'avait pas accompli tout ce qu'elle avait prévu dans le *Schéma directeur*, les changements dans son environnement opérationnel ne lui laissaient d'autre choix que de renouveler

sa vision. Elle a donc discuté de plusieurs propositions avec les parties intéressées, y compris ses employés, les importateurs, les courtiers et les associations de tourisme. En avril 2000, elle a publié *Investir dans l'avenir : Le Plan d'action des douanes — 2000-2004*. Ce plan énonce une nouvelle orientation quinquennale pour le Programme des douanes.

**8.26** À notre avis, l'accent mis par le *Plan d'action* sur la gestion des risques est une bonne approche. S'il est appliqué correctement, le Plan devrait aider l'ADRC à atteindre les objectifs globaux du Programme des douanes.

**8.27** En septembre 2000, l'Agence a publié le *Plan d'amélioration de l'observation* pour 2000-2001. Ce plan lance le processus visant à adopter une méthode systématique de gestion de l'ensemble du Programme des douanes en fonction des risques. Il a été appuyé par un plan de gestion de la frontière, un plan de vérification après la mainlevée et un plan des services à la clientèle. L'Agence a reconnu que le *Plan d'amélioration de l'observation* nécessitera plusieurs années pour donner son maximum. En particulier, l'ADRC s'efforce de combler, au cours des premières années, plusieurs lacunes dans l'information dont elle a besoin pour mettre au point un plan complet. À notre avis, le plan constitue un pas important pour l'Agence, car il intègre tous les aspects de l'observation dans le Programme des douanes.

## Activités d'exécution

### Des améliorations sont en cours, mais il reste des défis à relever

**8.28** Le *Schéma directeur 1990* insistait sur le fait que les douanes devaient renforcer leurs activités d'exécution afin de s'acquitter de leur responsabilité en matière de protection de la société canadienne. Chaque expédition qui franchit la frontière présente un risque pour l'ADRC — la possibilité de drogues, de pornographie, d'armes, d'espèces menacées d'extinction, de déchets dangereux et de nombreuses autres marchandises (voir la pièce 8.4). L'inspection de chaque expédition n'est ni désirable ni possible. L'Agence utilise une approche de gestion des risques pour déterminer quelles expéditions présentent les risques les plus élevés afin de se concentrer sur ces expéditions et de laisser les autres entrer rapidement. Repérer ces expéditions à risque élevé est difficile. Cependant, avec les bonnes stratégies, techniques et ressources, l'Agence devrait s'attendre à obtenir un plus grand succès.

**8.29** L'ADRC utilise plusieurs techniques pour identifier les expéditions à risque élevé :

- En 1996-1997, elle a préparé une évaluation nationale des risques dans les bureaux d'entrée. L'évaluation était basée sur plusieurs facteurs qui ont une incidence sur les risques à chaque bureau, comme le volume de la circulation, la proximité de villes importantes, les antécédents en matière de saisie dans les bureaux et la connaissance des organisations criminelles qui opèrent dans la région. Chaque bureau a été évalué en fonction de ces facteurs et classé avec les autres bureaux selon le niveau de risque. L'Agence a commencé à mettre cette évaluation à jour.
- En 1998, elle a produit une évaluation des risques de contrebande nationale. Cette évaluation portait sur les modes de transport (routier, aérien, maritime et ferroviaire) et les classait en fonction du risque de contrebande.

- L'ADRC utilise le renseignement recueilli auprès d'autres organismes canadiens et internationaux chargés de l'exécution pour détecter les liens entre les importateurs et les organisations criminelles et émettre des « avis de surveillance » afin d'aider les agents à interdire l'entrée des marchandises illégales au Canada.
- Ses ordinateurs contiennent des renseignements détaillés sur les saisies antérieures et d'autres mesures d'exécution.

#### **D'autres améliorations sont nécessaires pour relever les expéditions à risque élevé**

**8.30** Des responsables à l'Administration centrale et dans les régions établissent, dans le système informatique, des cibles qui signalent les expéditions à risque élevé. Nous avons constaté certaines faiblesses dans le processus de ciblage :

- Décider qui et quoi doit être ciblé n'est pas un processus efficace, car les agents doivent consulter plusieurs systèmes informatiques. Et même alors, l'agent peut ne pas avoir les renseignements qui l'aideraient à effectuer sa tâche, surtout les renseignements concernant les résultats des examens et les résultats des vérifications de l'observation. De plus, le SSMAEC, un système informatique utilisé pour le ciblage, n'est pas convivial.

---

#### **Pièce 8.4 Chaque expédition qui traverse la frontière présente un risque**

---

##### **Que des marchandises illégales (contrebande) entrent au Canada :**

- cocaïne, héroïne, ecstasy, cannabis et autres;
- alcool et tabac;
- pornographie, surtout la pornographie juvénile;
- armes et armes à feu.

##### **Que des personnes inadmissibles entrent au Canada :**

- immigrants illégaux dans des conteneurs;
- chauffeurs ayant un casier judiciaire;
- enfants disparus voyageant avec des chauffeurs de véhicules commerciaux.

##### **Que des marchandises réglementées ou nécessitant une licence entrent au Canada :**

- espèces menacées;
- textiles, protéines du lait, médicaments;
- marchandises faisant l'objet d'un dumping;
- déchets dangereux;
- marchandises contaminées, comme celles porteuses de la fièvre aphteuse.

##### **Que des importateurs, des transporteurs et des chauffeurs présentent des déclarations erronées (accidentellement ou volontairement) :**

- description erronée de marchandises, y compris le pays d'origine, la quantité, la valeur, l'utilisation finale et le classement tarifaire (important pour le ciblage);
  - classement tarifaire erroné, surtout pour la mainlevée automatisée;
  - calcul erroné des droits.
-

- Le système informatique peut cibler des importateurs particuliers, mais il est difficile de cibler directement des marchandises spécifiques. Pour ce faire, les agents doivent déterminer quels importateurs sont susceptibles d'importer ces marchandises, puis cibler ces importateurs. Cela devient une préoccupation moins grande au fil du temps, car l'Agence exige que les importateurs fournissent d'autres renseignements qui lui permettront de cibler des marchandises bien précises ou elle les y encourage.
- Les études ont démontré que les marchandises de contrebande risquent davantage d'être introduites au Canada par un camionneur que par un importateur. L'Agence utilise son système informatique pour cibler les importateurs qui présentent un risque élevé, mais elle se fie à des systèmes et à des procédés manuels pour cibler les camionneurs « à risque élevé ». Elle évalue présentement les résultats d'un projet pilote faisant appel à son système informatique pour cibler les camionneurs qui présentent un risque élevé.
- L'utilisation efficace des cibles repose fortement sur l'hypothèse que les importateurs décrivent avec précision les marchandises qu'ils importent au Canada. La décision de mainlevée repose sur une description correcte d'une expédition, d'où l'importance d'une telle description. L'Agence croit que la plupart des importateurs se conforment volontairement à cette exigence, mais elle a peu de contrôles en place pour s'assurer que cette information est exacte au moment où les marchandises sont importées.

### Le régime d'inspection est stable et flexible

**8.31** L'identification des expéditions à risque élevé constitue seulement la première étape du processus d'exécution. La prochaine étape consiste à avoir un régime d'inspection efficace pour examiner les expéditions (voir la pièce 8.3). L'ADRC dispose de trois déclencheurs principaux pour l'examen des marchandises commerciales : les cibles dans le système informatique, les inspections aléatoires décidées par le système et les renvois par un agent.

**8.32** L'ADRC utilise une ligne d'inspection primaire où les agents filtrent rapidement les expéditions. Si les documents sont en ordre et si l'agent est convaincu que l'expédition représente un faible risque, celle-ci fait l'objet d'une mainlevée immédiate. S'il y a des problèmes dans les documents ou d'autres indices suggérant que l'expédition doit être examinée, l'agent la renvoie à une équipe chargée de l'inspection secondaire. Cette équipe d'agents dispose de plus de temps pour régler les problèmes dans les documents et décider si l'expédition doit être examinée avant de se voir accorder la mainlevée.

**8.33** L'ADRC utilise aussi d'autres techniques pour appuyer les inspections primaire et secondaire.

- L'Agence organise des blitzes, des examens extrêmement focalisés effectués sur une courte période. Plusieurs agents y participent habituellement et plusieurs examens sont alors effectués. Les blitzes sont particulièrement utiles en raison de leur effet dissuasif. Ils permettent aussi d'obtenir d'importants renseignements pour l'établissement de nouvelles cibles.

- L'ADRC a créé des équipes d'intervention mobiles afin d'améliorer l'exécution, particulièrement pour les drogues. Ces équipes sont spécialement formées et elles se déplacent dans les bureaux et d'un bureau à l'autre pour aider d'autres agents.

L'Agence a aussi du matériel spécialisé comme les appareils de radioscopie et le matériel Ionscan qui aident les agents à examiner les expéditions plus efficacement.

**8.34** À notre avis, le régime d'inspection de l'ADRC est stable et flexible et bien compris par les employés et les importateurs. Cependant, nous sommes préoccupés par la situation au pont Ambassador à Windsor. Le pont est le poste frontière terrestre le plus achalandé au pays et traite entre 6 000 à 7 000 camions chaque jour de semaine. Les installations pour l'examen des expéditions se trouvent à environ deux kilomètres du pont et l'on doit passer par la ville pour s'y rendre. Les inspecteurs, au pont, renvoient environ un tiers des camions aux installations d'examen, dans la majorité des cas afin de compléter la documentation en vue de la mainlevée de l'expédition. À moins que les agents escortent un camion entre le pont et les installations, ce qui se produit rarement, l'Agence ne peut pas être sûre que le camion se rend directement aux installations ou que personne n'a trafiqué l'expédition. Certaines des expéditions sans escorte peuvent présenter des risques élevés. La direction nous informe qu'elle a pris des mesures afin de corriger immédiatement la situation; elle émettra, à l'intention de tous ses agents, une directive avec des lignes directrices sur la façon de déterminer quelles sont les expéditions à risque élevé, de sorte que les agents sachent quelles expéditions doivent être escortées jusqu'aux installations d'examen. Cette directive comportera aussi certaines politiques et procédures sur la manière d'escorter les expéditions (voir la pièce 8.5).

#### **Le Plan de gestion de la frontière énonce les buts et les priorités pour les examens**

**8.35** En 2000, l'ADRC a produit son premier *Plan de gestion de la frontière* dans le cadre du *Plan d'amélioration de l'observation* pour 2000-2001. Le plan énonçait le nombre prévu d'examen à effectuer dans chaque région et fixait les priorités en matière d'examen. Le *Plan de gestion de la frontière* pour 2001-2002 rapporte les résultats de la première année et fixe les buts et les priorités en matière d'examen pour l'année courante. Ce plan constitue une étape importante à la mise en place de l'approche de gestion des risques de l'ADRC, mais il doit être amélioré.

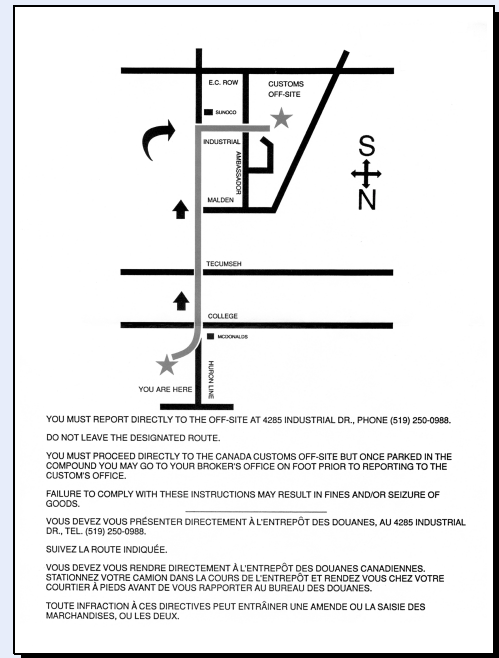
**8.36** **Le plan est fondé sur des données incomplètes.** Les renseignements que l'ADRC a recueillis concernant ses activités d'exécution sont difficiles à extraire sous une forme pouvant servir à l'analyse. Les agents des douanes introduisent les résultats de la plupart des examens dans un système informatique et les saisies dans un autre. Les résultats d'autres examens font l'objet de rapports à l'aide d'un système manuel. Regrouper tous ces renseignements et les utiliser pour élaborer un plan exhaustif prend beaucoup de temps et se révèle parfois impossible.



**Pièce 8.5 Les installations d'examen de Windsor sont situées à deux kilomètres du pont Ambassador**

Au pont Ambassador de Windsor, les chauffeurs reçoivent, à la guérite de la ligne d'inspection primaire, des instructions pour se rendre aux installations d'examen. L'Agence fait confiance aux chauffeurs pour qu'ils se présentent à ces installations.

Dans les circonstances actuelles, l'Agence ne peut pas s'assurer qu'un camion se rend directement à ces installations ou que personne n'a trafiqué l'expédition entre la guérite de la ligne d'inspection primaire et les installations d'examen, à moins que l'on escorte le camion, ce qui arrive rarement.



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

**8.37 Arriver à un taux d'examen optimal malgré des ressources limitées.**

Les examens constituent une partie importante de l'objectif de l'ADRC visant à protéger la société canadienne. Le nombre d'examens effectués varie d'un bureau à l'autre, allant de moins de 0,5 p. 100 des expéditions du secteur commercial dans certains d'entre eux à un peu plus de 3 p. 100 dans d'autres. Le taux d'examen dépend de facteurs comme le type de circulation au bureau, les risques qui ont été signalés, les installations des bureaux et le nombre d'agents disponibles pour les examens. Nous nous attendions à constater un taux d'examen optimal pour chaque bureau, basé sur les risques, et un taux d'examen planifié qui établirait un équilibre entre le taux optimal et les ressources disponibles. Cela permettrait aussi aux gestionnaires de comparer le taux planifié au taux optimal et de rajuster les ressources dans la mesure du possible. Nous avons plutôt constaté que le taux d'examen planifié était basé sur les ressources et les installations disponibles et qu'aucun taux optimal n'avait été fixé.

**8.38 Les examens aléatoires sont importants.**

Les ordinateurs de l'ADRC utilisent des modèles statistiques pour sélectionner les expéditions devant faire l'objet d'examens aléatoires. Cependant, ces modèles n'ont pas été revus depuis un certain temps. Le *Plan de gestion de la frontière* a recommandé que 13 800 examens aléatoires soient effectués en 2000-2001. Nous avons constaté que 11 361 avaient effectivement été effectués, soit un écart en moins de 18 p. 100. Les agents des douanes nous ont dit qu'ils portent moins d'attention aux examens aléatoires qu'aux examens ciblés lorsque d'autres priorités opérationnelles entrent en compte. Ils pensent que les examens

ciblés servent à traiter un risque plus élevé et qu'il est donc plus probable de trouver quelque chose. Même si cela était le cas, les examens aléatoires sont particulièrement importants en raison de leur effet dissuasif. Ils aident à dissuader les importateurs et d'autres personnes d'essayer d'entrer en contrebande des marchandises illégales ou réglementées. Ils peuvent aussi offrir une certaine forme d'assurance à l'ADRC quant aux niveaux d'observation généraux, ainsi que de nouveaux renseignements pour un meilleur ciblage.

### **Les résultats des examens ne montrent pas si l'approche de l'Agence à l'égard de la gestion des risques fonctionne**

**8.39** Les résultats des examens et des mesures d'exécution sont des indices importants pour savoir si l'approche à l'égard de la gestion des risques fonctionne. Ils indiquent également si l'ADRC protège les Canadiens efficacement et si les personnes et les marchandises qui franchissent la frontière respectent les lois canadiennes.

**8.40** Lorsque nous avons étudié les données sur les examens, nous avons cherché des renseignements qui pouvaient nous indiquer ce qui suit :

- les taux d'examen, y compris le taux d'interception (nombre de saisies effectuées durant les examens);
- le nombre de saisies et la quantité des marchandises saisies;
- si les nouveaux processus visant à accélérer le traitement des expéditions à faible risque avaient libéré des ressources pour l'examen des expéditions à risque élevé;
- si l'Agence effectuait plus d'examens des expéditions à risque élevé (ou des examens plus approfondis) que par le passé;
- si les activités de ciblage amélioré entraînaient davantage de mesures d'exécution;
- une mesure des niveaux d'observation globaux à la frontière.

**8.41** Nous avons constaté que l'Agence a des renseignements sur les saisies (voir la pièce 8.6) et informe le Parlement de la valeur des saisies depuis de nombreuses années. Elle a utilisé cette information pour l'aider à identifier les expéditions à risque élevé.

**8.42** À de nombreux autres égards, notre examen a révélé des résultats décevants :

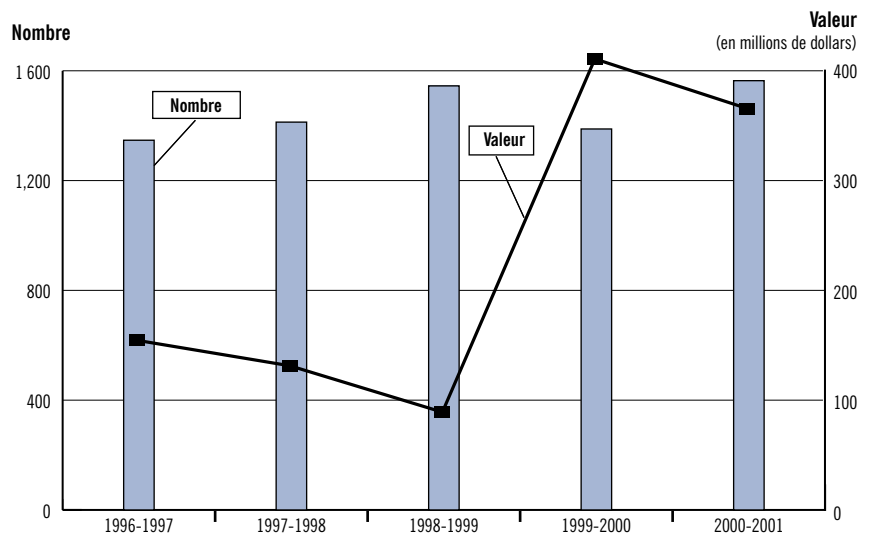
- L'ADRC ne possède des renseignements sur le nombre d'examens effectués, le taux d'interception de ces examens et l'origine des renvois pour chaque examen que pour les trois dernières années. Ces renseignements ne sont pas précis, car ils sont recueillis dans plusieurs systèmes qui ne sont pas intégrés. Cette quantité réduite de renseignements rend difficile l'évaluation des activités d'exécution sur plusieurs années et l'établissement d'objectifs appropriés en matière d'exécution.
- L'ADRC ne sait pas si elle dispose de plus de ressources pour examiner les expéditions à risque élevé, car elle ne recueille pas ce type d'information. Nous pensons qu'elle le devrait puisqu'elle a dit fréquemment qu'il s'agirait là de l'un des résultats de ses efforts visant à accélérer le traitement des expéditions à faible risque.

- L'Agence ne sait pas si elle effectue davantage d'examens d'expéditions à risque élevé (ou des examens plus approfondis) qu'au cours des années précédentes. Elle ne sait pas non plus si ses activités de ciblage améliorées ont mené à davantage de mesures d'exécution. Encore là, l'Agence ne recueille pas ce type d'information.
- L'ADRC dit que, selon ses examens « par sondage », l'observation à la frontière se situe entre 87 et 98 p. 100. Le taux varie selon le mode de transport et l'année où ces échantillonnages ont eu lieu. Ces sondages sont des examens aléatoires dans des bureaux sélectionnés afin de mesurer l'observation à la frontière. Ils permettent d'examiner les documents de mainlevée d'une expédition pour voir s'ils sont complets et s'ils décrivent correctement l'expédition et pour voir si de la drogue ou d'autres produits de contrebande ont été trouvés dans l'expédition. Cependant, les résultats de ces sondages ne sont pas liés aux résultats de la vérification de l'observation, ce qui pourrait fournir une idée plus complète des niveaux d'observation.

**8.43 Recommandation.** L'Agence devrait :

- améliorer l'efficacité du processus de ciblage en s'assurant que les cibleurs ont facilement accès à tous les renseignements pertinents;
- améliorer l'efficacité du processus de ciblage en surveillant plus systématiquement les documents de mainlevée afin de s'assurer qu'ils décrivent bien les marchandises importées au Canada;
- effectuer des inspections aléatoires plus régulièrement et en analyser les résultats plus rigoureusement;
- recueillir les renseignements nécessaires pour évaluer l'efficacité de son approche en matière de gestion des risques, y compris des renseignements montrant si les activités de ciblage permettent d'identifier des expéditions à risque élevé, si les ressources sont utilisées pour examiner les expéditions à risque élevé et si les ressources sont affectées de manière à atteindre un taux d'examen optimal.

**Pièce 8.6** Nombre et valeur des saisies commerciales au cours des cinq dernières années



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

**Réponse de l'Agence.** L'Agence continuera d'améliorer l'accessibilité des renseignements de ciblage et étudie actuellement des options en vue d'améliorer le processus de ciblage en mettant à niveau ses systèmes informatiques. Les options actuellement à l'étude comprennent l'amélioration de la capacité de ciblage à la Ligne d'inspection primaire (LIP) et la création de nouvelles interfaces entre les systèmes. La mise en œuvre dépendra de la disponibilité des systèmes et des ressources financières.

L'Agence continue de s'efforcer d'améliorer le contrôle des documents de mainlevée pour s'assurer qu'ils décrivent correctement les marchandises importées. Dans le cadre du *Plan d'action des douanes*, des exigences supplémentaires pour la déclaration des expéditions commerciales seront appliquées afin d'améliorer la capacité de ciblage de l'Agence. Le Régime de sanctions administratives pécuniaires (RSAP), une autre initiative du *Plan d'action des douanes*, permettra d'appuyer le contrôle de la conformité des documents de mainlevée en fournissant le cadre nécessaire à l'émission d'avertissements et de pénalités lorsque des cas de non-conformité sont décelés. La première phase de ces initiatives sera mise en œuvre au printemps de 2002, sous réserve de l'adoption du cadre juridique nécessaire.

L'Agence s'efforcera de veiller à ce que des inspections aléatoires soient menées plus rigoureusement et continuera d'améliorer l'analyse des résultats dans le cadre du plan de gestion de la frontière.

L'Agence étudiera les possibilités d'améliorer les types de renseignements disponibles afin de déterminer l'efficacité de son approche de gestion des risques.

## Vérification de l'observation de la part des importateurs

### L'ADRC a eu beaucoup de difficultés à mettre en œuvre cette approche

**8.44** La vérification de l'observation, qui consiste à s'assurer que les importateurs respectent la législation et la réglementation commerciales relevant des douanes et versent les droits de douane appropriés, est une activité clé du Programme des douanes. Au fil des années, les changements dans les accords commerciaux et les tendances commerciales ont modifié l'objectif de la vérification de l'observation. Aujourd'hui, l'Agence s'applique davantage à s'assurer que les importateurs ont respecté les règles des accords qu'à percevoir des recettes. Les accords réduisent souvent les droits de douane et peuvent même les éliminer. L'Agence doit aussi voir à recueillir les données commerciales exactes dont le gouvernement a besoin pour s'assurer que le Canada respecte les modalités de ces accords commerciaux et pour négocier de nouveaux accords.

**8.45** Afin d'accélérer le traitement à la frontière, l'ADRC effectue habituellement la vérification de l'observation une fois que les marchandises sont entrées au pays. Cependant, certains aspects de la vérification de l'observation sont effectués à la frontière, comme l'examen des étiquettes et du marquage des marchandises. Les agents de la vérification utilisent les documents de mainlevée et de déclaration en détail que l'importateur a présentés à l'ADRC. Pour certaines vérifications de l'observation, l'ADRC

évaluera aussi les systèmes de comptabilité des importateurs pour voir s'ils permettent de déclarer les marchandises importées de manière appropriée à l'Agence.

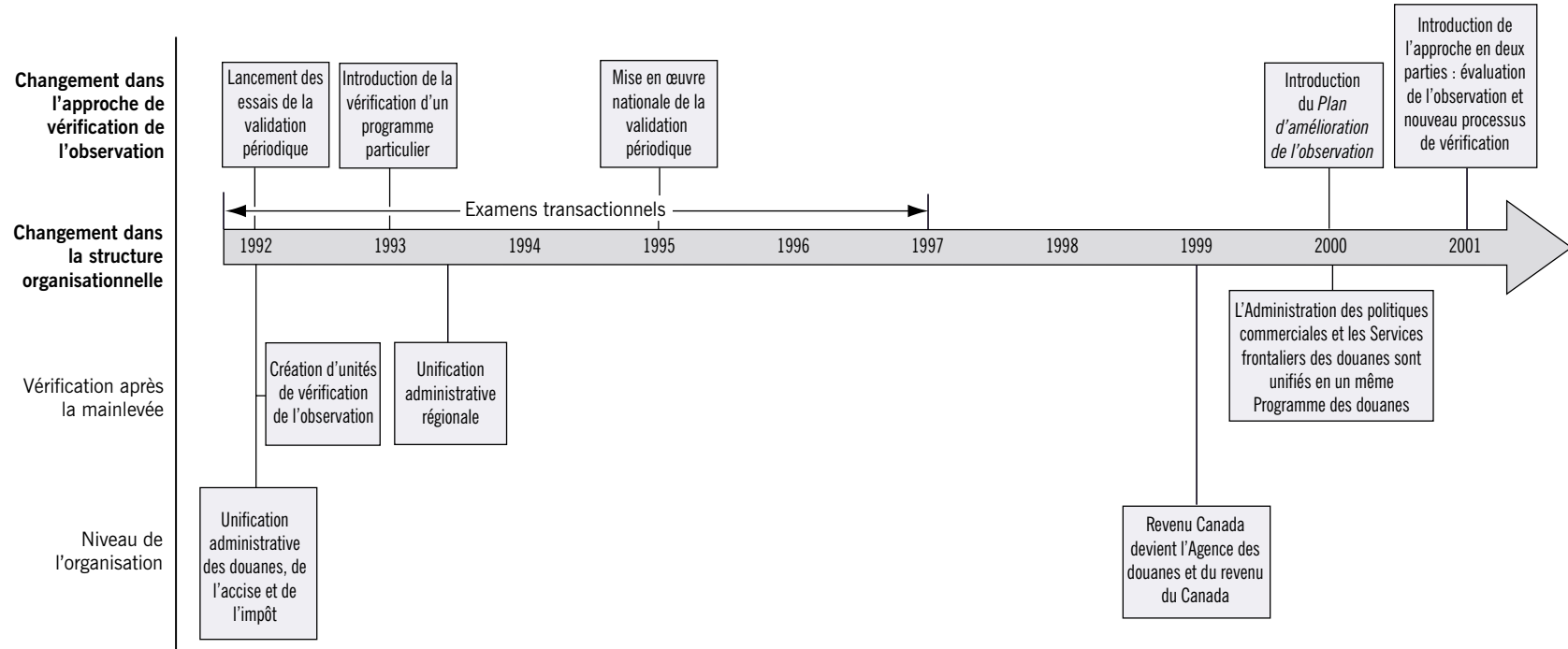
**8.46** Le principal objectif du travail de vérification est d'obtenir des réponses à plusieurs ou à l'ensemble des questions suivantes :

- Le classement tarifaire est-il correct?
- La préférence tarifaire appropriée a-t-elle été demandée?
- Les marchandises ont-elles été correctement évaluées?
- Les quantités sont-elles exactes?
- Le pays d'origine est-il correct?
- Tous les permis d'importation nécessaires pour les marchandises ont-ils été reçus?
- Les exigences statistiques en matière de données commerciales ont-elles été respectées?

**8.47** Dans le *Schéma directeur 1990*, l'ADRC déclarait qu'elle devait modifier son approche à l'égard de la vérification de l'observation et, depuis 1993, elle y a apporté plusieurs changements. Ces changements ont eu lieu alors que l'organisation elle-même était en pleine transformation (voir la pièce 8.7). Avant 1993, les douanes visaient la vérification des transactions ou des expéditions individuelles. La nouvelle approche a été conçue pour donner une meilleure idée des niveaux globaux d'observation. Pour certains importateurs, cela a signifié une validation périodique complète de leurs systèmes de comptabilité et un examen d'un échantillon de leurs transactions pour s'assurer qu'ils avaient fait leurs déclarations correctement aux douanes. Dans d'autres cas, comme les examens d'un programme particulier, cela a nécessité l'examen de questions spécifiques concernant un certain nombre d'importateurs.

**8.48** Alors que l'Agence s'est concentrée particulièrement sur la mise en œuvre de son approche de validation périodique, les examens transactionnels se sont poursuivis jusqu'en 1997 et les examens d'un programme particulier sont devenus de plus en plus importants. Ces examens permettent de déterminer quels sont les secteurs d'inobservation des importateurs qui en font l'objet. Cependant, les résultats de ces examens n'étaient pas analysés sur une base nationale afin de fournir une vue générale de l'observation globale ou de recenser les secteurs d'inobservation susceptibles d'être à risque élevé. De plus, les agents de la vérification nous ont dit qu'ils n'avaient pas reçu de directives appropriées sur la façon d'évaluer les risques dans ces examens et sur le nombre d'examens qu'ils devaient effectuer. Récemment, on a accordé plus d'attention aux examens d'un programme particulier. En juillet 2001, l'Agence a commencé à incorporer les examens d'un programme particulier dans son *Plan de vérification après la mainlevée de 2001-2002* et à faire état des résultats attendus de toutes les activités de vérification dans les ententes de responsabilisation des gestionnaires et des directeurs responsables.

### Pièce 8.7 Changement dans l'approche des douanes pour s'assurer que les importateurs respectent les règles



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

### Les validations périodiques accomplissent peu et coûtent cher

**8.49** Dans notre rapport de 1994, nous avons fait des observations sur l'approche à l'égard de la validation périodique. Nous étions encouragés par la réflexion prospective qu'elle représentait et par les résultats des projets pilotes. Nous avons noté que les douanes s'étaient fixé des objectifs ambitieux pour l'approche, mais qu'elles n'avaient pas de plan détaillé de mise en œuvre pour les guider dans la réalisation de ces objectifs. Dans notre suivi de 1997, nous avons noté que les douanes n'avaient pas fait autant de progrès que prévu.

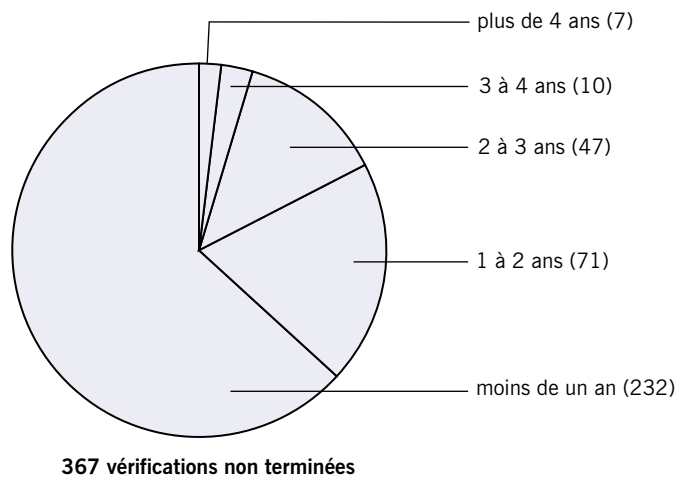
**8.50** Cette année, nous avons constaté que les progrès avaient continué d'être lents. À la fin de la première phase du processus de mise en œuvre en 1998, les douanes avaient effectué 53 des 187 validations prévues. Les vérificateurs internes de l'Agence ont signalé qu'à la fin de 1999, 135 validations avaient été menées à bien. Depuis que nous avons débuté cette vérification, l'Agence s'est efforcée de mener à bien les validations. En août 2001, elle avait effectué 374 vérifications et 367 étaient en cours.

**8.51** L'ADRC a évalué les 53 validations menées à bien dans la phase I du programme. L'objectif principal était de déterminer jusqu'à quel point les importateurs fournissaient des données commerciales exactes. L'Agence a signalé des taux d'erreur élevés dans le classement (29 p. 100), l'origine (18 p. 100) et l'établissement de la valeur (15 p. 100). Dans certains secteurs, les taux d'erreur étaient supérieurs à 50 p. 100. Plus important encore, 48 des 53 entreprises ayant fait l'objet d'une validation avaient fait des erreurs de classement. L'Agence n'a pas analysé les résultats des validations menées à bien depuis 1998 et ne peut pas dire si l'observation s'est améliorée ou s'est détériorée depuis cette date.

**8.52** La durée de chaque validation a été beaucoup plus longue que ce que les douanes avaient prévu. Pour de nombreuses raisons, certaines étant énoncées au paragraphe 8.54, il a fallu jusqu'à trois ans pour terminer 46 des validations. Nous avons calculé depuis combien de temps l'Agence travaille à des validations périodiques qu'elle n'a pas encore terminées. Nous avons constaté que 135 de ces validations durent depuis plus d'un an (voir la pièce 8.8). Ces retards ont entraîné des difficultés et des coûts supplémentaires pour l'ADRC et les importateurs intéressés. L'Agence essaie de remédier à certains de ces retards grâce à une nouvelle approche de vérification dont nous parlons au paragraphe 8.59.

**8.53** À notre avis, le concept de la validation périodique est sain, mais l'ADRC a eu de grandes difficultés à l'appliquer comme il se doit. Au bout de six ans et après de nombreux efforts, elle a fait peu de progrès quant à sa façon d'évaluer dans quelle mesure les importateurs respectent les règles. De plus, l'initiative a déçu les agents de la vérification et plusieurs importateurs.

### Pièce 8.8 Retards dans l'exécution des validations périodiques



Note : Nombre de vérifications non terminées en août 2001, indiqué entre parenthèses.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

### Les agents de la vérification ont connu de nombreux problèmes

**8.54** Afin de comprendre pourquoi les validations périodiques avaient pris autant de temps, nous avons interrogé des responsables de l'Administration centrale, des agents de la vérification et leurs gestionnaires. En outre, nous avons examiné les rapports de vérification interne et d'autres documents. Nous avons aussi effectué un sondage auprès d'un échantillon d'agents de la vérification dans l'ensemble du Canada. Les résultats des sondages ont confirmé ce que nous avons appris au cours de nos visites dans les bureaux locaux. Les agents de la vérification nous ont dit avoir plusieurs préoccupations :

- La méthodologie pour les validations périodiques était faible. Les lignes directrices et les manuels ne donnaient pas suffisamment d'indications aux agents de la vérification pour les aider à faire le travail. La méthodologie est devenue désuète et les régions ont dû la mettre à jour elles-mêmes, ce qui fait craindre qu'elle ne soit pas appliquée uniformément.
- L'Administration centrale n'a pas fourni en temps opportun des directives sur la façon d'appliquer la méthodologie ou d'interpréter les politiques. Cela a augmenté le temps que les agents de la vérification ont dû consacrer à la validation.
- Il a été difficile pour les agents de la vérification d'obtenir des directives de leurs gestionnaires locaux sur la façon d'effectuer les validations, car les gestionnaires changeaient de postes fréquemment.
- Les agents de la vérification nous ont dit qu'ils n'avaient pas suffisamment d'indications, ni de formation permanente pour les aider à s'adapter à la nouvelle approche. La formation qu'ils ont reçue a souvent été retardée.



- Les agents de la vérification ont peu d'occasions de partager les connaissances et les compétences acquises durant le travail et les meilleures façons de s'acquitter de leurs fonctions. Il s'agit d'une partie importante de l'application d'une nouvelle approche.
- Les agents de la vérification ne recevaient pas de rétroaction et d'instructions régulières de leurs gestionnaires pour les aider à mieux travailler.
- Les importateurs n'avaient pas toujours répondu aux demandes de documents en temps opportun.
- Les agents de la vérification ont eu de la difficulté à obtenir de l'argent pour les déplacements dans le cadre de leurs fonctions.

**8.55** La question de la formation soulevée par les agents de la vérification doit être expliquée. La validation périodique exige que les agents aient une bonne connaissance des techniques de vérification, des pratiques comptables et des règlements relatifs aux politiques commerciales afin de pouvoir examiner les systèmes de comptabilité des importateurs comme il se doit et de s'assurer que les importateurs ont suivi les règles. Ils leur faut aussi travailler en équipe. En général, les agents qui ont effectué les examens transactionnels ont eu besoin d'une formation exhaustive en techniques de vérification et en pratiques comptables afin de s'adapter sans problème à la nouvelle approche.

**8.56** L'Administration centrale et les bureaux régionaux ont offert une certaine formation aux agents de la vérification, y compris deux cours de comptabilité et de vérification. Mais les agents nous ont dit que cela n'était pas suffisant pour les aider à bien s'acquitter de leurs fonctions. Ils nous ont aussi dit qu'ils n'avaient pas trouvé la formation offerte par l'Administration centrale très efficace. Même si l'Agence a essayé d'affecter ses vérificateurs de l'impôt aux équipes de validation parce qu'ils avaient les connaissances requises en matière de comptabilité et de vérification, ces vérificateurs n'étaient pas toujours disponibles lorsqu'on avait besoin d'eux.

**8.57 Problèmes avec le système informatique national.** Nous avons aussi constaté que le système informatique national permettant de saisir les résultats des vérifications et d'autres renseignements liés au rendement ne satisfait pas aux besoins des gestionnaires et des agents de la vérification de l'observation. Le système est désuet et manque de convivialité. Les agents utilisent divers systèmes locaux qui ne sont pas intégrés. Cela signifie que les agents de la vérification, dans une région, ne peuvent pas consulter des renseignements sur des cas semblables dans d'autres régions pour les aider dans leur travail. L'ADRC a aussi de la difficulté à obtenir une idée précise des niveaux d'observation courants, ainsi qu'à déterminer les secteurs où le risque est le plus élevé et où elle devrait consacrer ses ressources. En juillet 2001, l'Administration centrale a préparé une analyse de rentabilisation pour un système national qui permettrait de saisir les résultats de toutes les activités de vérification après la mainlevée.

**8.58 Conséquences sur les effectifs.** Les agents de la vérification que nous avons consultés nous ont dit avoir eu d'autres frustrations qui ont affecté leur moral, en plus des problèmes spécifiques que leur pose l'approche de la validation périodique.

- L'ADRC a connu plusieurs réorganisations et restructurations depuis 1990. Les agents de la vérification ont dit ne pas avoir reçu suffisamment de soutien pour les aider à affronter l'incertitude qu'entraînent ces réorganisations.
- De nombreux gestionnaires régionaux occupent des postes intérimaires depuis un certain temps et les agents nous ont dit que cela crée une atmosphère d'instabilité. Au cours des cinq dernières années, 156 personnes ont occupé les 71 postes de gestionnaires des unités de vérification de l'observation, et 115 de ces personnes (74 p. 100) ont occupé ces postes par intérim (voir la pièce 8.9).

**8.59 Une approche révisée et prometteuse.** L'ADRC connaît des problèmes depuis quelque temps avec son approche relative à la validation périodique. En 2000, elle a mis en œuvre un projet pilote pour une nouvelle approche en deux parties visant à vérifier l'observation de la part des importateurs. La nouvelle approche comprend des examens d'évaluation du rendement et un nouveau processus de vérification (voir la pièce 8.10). La formation portant sur la nouvelle approche a été menée à bien pour deux régions durant notre vérification et est prévue cet automne pour quatre autres régions. Les projets pilotes ont été évalués et les résultats sont encourageants. Cependant, étant donné les problèmes éprouvés par l'Agence avec l'approche de validation périodique, nous croyons qu'elle devra faire beaucoup plus cette fois-ci pour que la nouvelle approche réussisse.

#### **Le Plan de vérification après la mainlevée a besoin d'être amélioré**

**8.60** En septembre 2000, l'ADRC a mis en œuvre le *Plan de vérification après la mainlevée* pour 2000-2001, un des trois plans qui appuient le *Plan d'amélioration de l'observation*. Ce plan avait pour but de regrouper toutes les exigences en matière de vérification après la mainlevée et de fixer des priorités nationales. L'Agence a publié le *Plan de vérification après la mainlevée* pour 2001-2002 en juillet 2001.

#### **Pièce 8.9 Roulement dans la direction régionale des unités de vérification de l'observation au cours des cinq dernières années**

	Pacifique	Prairies	Sud de l'Ontario	Nord de l'Ontario	Québec	Atlantique	Total
<b>Nombre de postes de gestionnaires</b>	6	10	30	4	15	6	<b>71</b>
<b>Nombre de personnes qui ont occupé ces postes</b>	18	43	52	11	23	9	<b>156</b>
<b>Nombre de personnes qui ont occupé ces postes de façon intérimaire</b>	13	32	40	9	17	4	<b>115</b>
<b>Pourcentage d'employés intérimaires</b>	72 %	74 %	77 %	82 %	74 %	44 %	<b>74 %</b>

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

**8.61** Nous sommes encouragés par la façon dont les plans de l'Agence ont progressé au cours de l'année passée. Cependant, des améliorations supplémentaires sont nécessaires si l'on veut établir une orientation solide pour la vérification de l'observation. Cela inclut les points suivants :

- L'ADRC a besoin de meilleurs renseignements pour recenser les questions ou les tendances auxquelles elle doit se consacrer et déterminer les secteurs prioritaires pour la vérification. Les plans reconnaissent qu'il manque des données essentielles et que les priorités sont basées principalement sur des informations anecdotiques et l'intuition des spécialistes. De meilleurs renseignements devraient inclure les résultats des vérifications, les tendances et les questions relatives à l'observation, les taux d'observation du secteur d'activité, les recettes découlant des vérifications de l'observation et les liens avec les examens à la frontière.

---

#### **Pièce 8.10 Une nouvelle approche en deux parties remplace la validation périodique**

Dans le cadre du *Plan d'amélioration de l'observation*, des changements ont été apportés à la vérification après la mainlevée pour adopter une approche davantage axée sur la gestion des risques. Les vérifications seront centrées sur l'inobservation. Une nouvelle approche en deux parties remplacera la validation périodique :

##### **Évaluation de la conformité douanière**

- Elle se fonde sur les connaissances des activités de l'importateur, des registres comptables et des types de transactions d'importation. Cela est important, car elle permet d'identifier les types de transactions dont il faut tenir compte pour recueillir un échantillon adéquat en vue d'un examen.
- Elle exige que les agents de la vérification de l'observation examinent les systèmes administratifs de l'entreprise ainsi que les processus et les contrôles de l'importateur afin de relever les forces et les faiblesses et de déterminer l'étendue de la vérification qui est requise.
- Elle utilise un échantillon beaucoup plus petit que pour la validation périodique. Les résultats d'un échantillon d'entreprises dans les secteurs de marchandises prioritaires permettent de relever les tendances en matière de non-conformité.

##### **Nouveau processus de vérification**

- Il est conçu pour axer les efforts sur les risques relevés lors de l'évaluation de la conformité douanière. Il peut viser un seul ou plusieurs programmes. Il s'agit d'une vérification ciblée, qui fournira une approche nationale rationalisée et uniforme pour la vérification.
- Il permet la sélection d'un échantillon adéquat de transactions dans les dossiers de l'ADRC ou de l'importateur, mais la taille de l'échantillon peut varier d'un cas à l'autre. Il faut que les agents de la vérification de l'observation sélectionnent un échantillon approprié en utilisant les lignes directrices élaborées pour les aider.

Des essais de l'évaluation de la conformité douanière et du nouveau processus de vérification ont été menés avec succès dans diverses régions. L'ADRC compte mettre en œuvre l'approche en deux parties dans les régions et élaborer des mesures et des normes de rendement. La formation régionale devait se poursuivre jusqu'à la fin d'octobre 2001. L'ADRC pense pouvoir mettre en œuvre la nouvelle approche en deux parties dans toutes les régions avant la fin de l'année.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

- L'Agence a besoin de meilleurs renseignements sur les antécédents des importateurs. À l'heure actuelle, elle décide des secteurs prioritaires sur lesquels elle doit se concentrer et sélectionne au hasard les importateurs dans ces secteurs pour les fins de la vérification. Si elle en savait plus sur les importateurs, elle pourrait sélectionner ceux qui auront probablement moins tendance à respecter les lois.
- Les plans ne prévoient pas le traitement global auquel s'attend l'ADRC, qui lui permettrait d'être suffisamment sûre que les importateurs respectent les règles.
- L'Agence base le nombre de vérifications qu'elle planifie principalement sur le nombre d'agents disponibles pour exécuter le travail.
- L'ADRC a besoin de normes nationales suffisantes pour que les vérifications de tous les importateurs soient uniformes, au niveau de la qualité comme au niveau de la détermination des risques d'inobservation.

**8.62** Nous avons comparé les résultats effectivement obtenus dans le cadre de la nouvelle approche pour 2000-2001 aux résultats prévus. Jusqu'au 31 mars 2001, les agents de la vérification ont effectué seulement 53 p. 100 des vérifications prévues, soit 59 p. 100 de la valeur des importations que l'Agence désirait traiter (voir la pièce 8.11). Des vérifications non terminées ont été reportées en 2001-2002. Cela compromet le *Plan de vérification après la mainlevée* pour 2001-2002 en raison du glissement. L'Agence se doit de mieux analyser la raison pour laquelle elle n'atteint pas ses objectifs et d'élaborer une stratégie et un plan réalistes qui l'aideront à effectuer un nombre de vérifications approprié.

**8.63** **Recommandation.** L'Agence devrait :

- recueillir les renseignements nécessaires pour évaluer l'efficacité de toutes les activités de vérification de l'observation et établir des objectifs pour les activités futures qui lui permettront de s'assurer que les importateurs respectent les règles;

**Pièce 8.11** Vérifications prévues et terminées dans les secteurs prioritaires en 2000-2001

	Vérifications*	Valeur des importations (en millions de dollars)	Pourcentage de la valeur des importations
Valeur totale des importations	–	23 986	100
Vérifications prévues	152	3 141	13
Vérifications terminées	80	1 862	8
Pourcentage des vérifications terminées	53 %	59 %	–

\*Vérifications des importateurs sélectionnés dans les secteurs prioritaires, qui comprennent l'acier, les textiles et les vêtements, les chaussures et les contingents tarifaires pour les protéines du lait et la volaille.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

- analyser les résultats des validations périodiques menées à bien et déterminer si l'observation s'est améliorée ou détériorée depuis 1998;
- analyser les résultats des examens d'un programme particulier menés à bien afin de répertorier les secteurs à risque élevé de non-conformité;
- s'assurer que la formation offerte aux agents de la vérification de l'observation, particulièrement dans les secteurs de la comptabilité et de la vérification, est appropriée, donnée en temps opportun et évaluée pour en déterminer l'efficacité;
- élaborer un système informatique national pour saisir les résultats de toutes les activités de vérification après la mainlevée;
- élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre la nouvelle approche en deux parties permettant de vérifier l'observation des importateurs, y compris l'élaboration de méthodes, la formation et un appui continu aux agents.

**Réponse de l'Agence.** L'Agence est d'accord avec la recommandation. La mise en œuvre du *Plan d'amélioration de l'observation* en avril 2000 a permis d'appliquer une approche basée sur le risque, intégrée et complète à l'égard de l'observation pour tous les programmes des douanes. Au fur et à mesure de l'évolution de ce processus, l'Agence sera en mesure d'assurer l'efficacité de toutes ses activités de vérification de l'observation et de se fixer des buts pour ses activités futures.

Afin d'aider dans ce processus, l'Agence continuera de saisir le résultat de toutes les activités de vérification après la mainlevée et d'en assurer le suivi. L'Agence contrôlera et analysera ces données à mesure qu'elle avancera dans le processus du *Plan d'amélioration de l'observation* afin de s'assurer que ses efforts d'amélioration et de soutien de l'observation sont efficaces.

L'Agence a commencé à élaborer deux solutions systémiques, à court terme et à long terme, qui lui permettront de saisir et d'analyser les résultats de toutes les activités de vérification après la mainlevée, y compris les examens d'un programme particulier. La conception et la mise en œuvre de la nouvelle solution systémique à long terme se fera sous réserve de la disponibilité des systèmes et des ressources financières.

L'Agence a créé un groupe de travail national sur la formation et l'apprentissage, qui se compose de spécialistes fonctionnels des régions et de l'Administration centrale, afin d'orienter l'élaboration future d'un programme national de base pour les agents de la vérification de l'observation (AVO) et les agents des services à la clientèle (ASC) sur toutes les questions relatives aux échanges commerciaux et aux douanes. Dans le cadre de ce programme de travail :

- L'Agence finalisera et distribuera un nouveau cours d'introduction national générique, destiné aux AVO, intitulé « Introduction aux services commerciaux », qui sera utilisé dans les régions en 2001-2002.
- L'Agence a commencé à évaluer un cours d'enseignement individuel de base de comptabilité et l'adaptera aux besoins des AVO. Elle étudiera aussi divers autres cours de comptabilité et de vérification ou validation sur place afin de déterminer ceux qui conviennent le mieux aux AVO.

- L'Agence élaborera, en 2002-2003, un programme de base et une stratégie d'apprentissage à long terme pour les agents de la vérification de l'observation, principaux, intermédiaires et débutants, afin que la formation offerte aux AVO soit appropriée, donnée en temps opportun et évaluée pour en déterminer l'efficacité.

L'Agence élaborera un plan d'action d'ici la fin de décembre 2001 pour la mise en œuvre de la nouvelle approche en deux parties visant la vérification de l'observation de la part des importateurs. Ce plan d'action sera contrôlé afin d'assurer l'efficacité continue des processus de vérification.

## Mainlevée des expéditions

### Les expéditions font dorénavant l'objet de mainlevées plus rapides à la frontière

**8.64** Le *Schéma directeur* 1990 énonce plusieurs façons qui auraient dû permettre aux douanes de rationaliser le traitement des marchandises commerciales :

- offrir davantage d'options de services pour satisfaire aux besoins individuels des importateurs;
- accroître le recours à l'échange de données informatisé (EDI) pour communiquer des renseignements relatifs à la mainlevée et à la déclaration en détail aux clients et en recevoir;
- exiger des importateurs qu'ils envoient des renseignements aux fins de l'examen des douanes avant l'arrivée de l'expédition pour que le traitement de l'expédition puisse se faire plus rapidement;
- enregistrer certains importateurs réguliers et préapprouver leurs importations de marchandises spécifiques;
- améliorer leurs capacités d'exécution afin de pouvoir effectuer des inspections d'une manière plus efficiente.

**8.65** L'ADRC s'est acquittée avec succès de ces aspects du *Schéma directeur*. Un grand nombre d'expéditions commerciales sont dorénavant dédouanées à la frontière en moins de cinq minutes, si tout est normal. En particulier, les importateurs préapprouvés et ceux qui communiquent les renseignements requis à l'ADRC avant l'arrivée de l'expédition connaissent peu de retard dans leurs expéditions. La plupart des retards à la frontière se produisent parce que les importateurs n'ont pas leurs documents prêts à l'arrivée de l'expédition ou en raison d'embouteillages à la frontière.

**8.66** Dans la plupart des cas, le problème des embouteillages à la frontière échappe au contrôle de l'Agence; il découle d'une saturation des routes, des ponts et des aéroports. Ce problème est plus aigu dans le Sud de l'Ontario où tous les passages routiers au Canada se font en traversant un pont ou un tunnel. Ces postes frontières sont ceux qui ont le plus de circulation. Par exemple, environ 2 000 camions entrent au Canada tous les jours en passant par le pont Peace à Fort Erie et ils doivent partager le pont avec les touristes et les Canadiens qui reviennent au pays.

## Réalisations importantes

**8.67** L'ADRC répond maintenant mieux aux besoins individuels des importateurs en leur offrant plusieurs options pour la mainlevée de leurs marchandises :

- déclaration en détail complète et paiement de tous les droits et taxes au moment de la mainlevée;
- mainlevée avec documentation minimale, suivie d'une déclaration en détail complète dans les cinq jours suivant la mainlevée;
- transmission des données sur l'expédition avant son arrivée, suivie d'une déclaration en détail complète dans les cinq jours suivant la mainlevée;
- autorisation préalable pour certains importateurs d'importer des marchandises spécifiques à tout moment, avec une déclaration en détail complète dans les cinq jours suivant la mainlevée.

**8.68** Environ 65 p. 100 des mainlevées et 98 p. 100 des déclarations en détail sont dorénavant traitées par EDI. Cela est plus efficace pour l'ADRC et améliore son service aux importateurs et aux courtiers. Par exemple, la norme de service de l'ADRC pour les mainlevées sur papier est de deux heures mais de 45 minutes pour les mainlevées par EDI.

### Il faut que la mainlevée automatisée soit mieux contrôlée

**8.69** Un des avantages de la transmission électronique d'information en provenance des importateurs est que l'Agence peut utiliser ses ordinateurs pour analyser cette information. L'efficacité s'en trouve accrue et le temps des agents est libéré pour d'autres activités importantes. L'ADRC utilise ses ordinateurs pour recommander que les marchandises fassent l'objet d'une mainlevée dans le cas d'environ 18 p. 100 de toutes les expéditions. C'est ce que l'on appelle la mainlevée automatisée.

**8.70** Les importateurs envoient les renseignements requis à l'ADRC par voie électronique, y compris le classement tarifaire des marchandises qu'ils importent. Les ordinateurs de l'Agence vérifient que l'importateur est admissible à la mainlevée automatisée et que les marchandises peuvent être importées au Canada. Si l'expédition est déjà arrivée, l'ordinateur accorde la mainlevée des marchandises. Si elle n'est pas arrivée, l'ordinateur recommande que les marchandises fassent l'objet d'une mainlevée et, à l'arrivée de l'expédition, un agent décide s'il accorde la mainlevée des marchandises immédiatement ou les examine d'abord.

**8.71** L'ADRC décide quels importateurs sont admissibles à la mainlevée automatisée en se basant sur leurs antécédents en matière d'observation. Nous avons constaté que les procédures qu'elle suit pour prendre cette décision ne sont pas aussi minutieuses qu'elles devraient l'être. Par exemple, elle ne tient pas compte des résultats des vérifications de l'observation visant un importateur alors que ces vérifications sont importantes pour savoir dans quelle mesure l'importateur a respecté les règles. De plus, l'ADRC n'assujettit pas les importateurs admissibles à des examens réguliers pour s'assurer que leurs antécédents en matière d'observation n'ont pas été entachés.



**8.72 Recommandation.** L'Agence devrait examiner systématiquement les antécédents des importateurs qui bénéficient de privilèges de mainlevée spéciaux, y compris la mainlevée automatisée.

**Réponse de l'Agence.** L'Agence continuera de s'efforcer d'assurer l'examen systématique des antécédents en matière d'observation des importateurs qui bénéficient de privilèges de mainlevée spéciaux, y compris la mainlevée automatisée.

Un plan d'action visant à améliorer le processus d'autorisation et le contrôle des programmes de mainlevée spéciaux est en voie d'élaboration.

L'Agence continuera d'examiner les antécédents en matière d'observation des clients du Programme d'autocotisation des douanes (PAD) dans le cadre du processus de demande de participation et d'agrément. Dès qu'un client est agréé par le PAD, l'Agence contrôle systématiquement son observation. Un nouveau système de profil client est en cours d'élaboration pour appuyer cette nouvelle fonction de contrôle. La première version de ce nouveau système est prévue pour décembre 2001.

## Mesure du rendement

### Le nouveau rapport sur le rendement fournit davantage d'information

**8.73** L'objectif global du Programme des douanes est de « protéger la société canadienne et promouvoir la compétitivité du Canada en facilitant le commerce international et le tourisme, tout en assurant une gestion responsable de la frontière ». Nous nous attendions à trouver des mesures du rendement qui montrent clairement dans quelle mesure l'Agence atteint ses objectifs.

**8.74** Nous avons constaté que les rapports sur le rendement à ce jour concernant les aspects commerciaux du Programme des douanes sont limités. L'Agence a fourni des renseignements sur les volumes de transactions traitées et la valeur totale des saisies, ainsi que des mises à jour sur des initiatives spécifiques. Il n'y a eu aucune mesure du rendement qui montre dans quelle mesure elle protège la société canadienne et favorise la compétitivité du Canada.

**8.75** Dans le cadre de la législation qui a permis de créer l'Agence, le Parlement a exigé que celle-ci fasse rapport annuellement sur la mesure dans laquelle elle atteint ses objectifs. Au moment de notre vérification, l'Agence préparait son premier rapport sur le rendement qui devait contenir des renseignements sur le Programme des douanes. Le rapport sur le rendement de l'Agence inclura notre évaluation de ces renseignements.

**8.76** L'Agence a établi cinq mesures du rendement de haut niveau pour le Programme des douanes et s'est notée elle-même quant à l'exécution de ces mesures. Elle a expliqué comment elle en était arrivée à ces notes et les a appuyées par des renseignements quantitatifs lorsque cela était possible. Cependant, l'Agence reconnaît qu'elle ne recueille pas suffisamment de renseignements pour analyser de façon systématique si elle atteint ses objectifs dans le cadre du Programme des douanes.



**8.77 Mesure des niveaux d'observation du début à la fin.** Le fait de mesurer les niveaux d'observation globalement et par secteur d'activité permettrait de bien évaluer la façon dont l'ADRC s'acquitte de ses fonctions dans le cadre du Programme des douanes. L'ADRC mesure déjà les niveaux d'observation à la frontière au moyen de ses « sondages ». Ces renseignements pourraient être élargis afin d'inclure les niveaux d'observation mesurés dans le cadre des activités de vérification de l'observation. Une mesure intégrée pour les deux aspects du Programme des douanes offrirait un niveau d'observation global indiquant jusqu'à quel point les importateurs respectent les règles. Elle signalerait aussi les secteurs de non-conformité, ce qui aiderait les douanes à mieux cibler leurs efforts à la frontière et les efforts de la vérification de l'observation. La comparaison des niveaux d'observation sur plusieurs années permettrait d'indiquer si les activités de l'Agence visant à traiter les secteurs d'inobservation relevés ont permis d'améliorer l'observation.

#### La détermination des attentes fait partie du processus

**8.78** Une grande partie de la mesure du rendement consiste à déterminer les attentes et à évaluer le rendement réel par rapport à ces attentes. Les attentes concrètes en matière de rendement indiquent l'orientation désirée et la « proportion » des résultats désirés que l'on veut atteindre. Sans une telle indication de la « proportion », il est impossible d'évaluer si les réalisations signalées sont appropriées, sont la preuve des progrès réalisés ou correspondent totalement aux attentes.

**8.79** Le nouveau *Plan d'amélioration de l'observation* établit les attentes quant au nombre d'examens, de vérifications de l'observation et de mesures du service à la clientèle. Il est important que l'ADRC présente ses résultats réels comparativement à ses attentes et explique les écarts, et elle a commencé à le faire.

**8.80** La pièce 8.12 fait état de certaines des mesures auxquelles ont recours d'autres services douaniers pour montrer leurs résultats. Ces organismes déterminent aussi des attentes en matière de rendement qui utilisent ces mesures et préparent un rapport chaque année précisant s'ils ont atteint leurs objectifs. S'ils n'y sont pas parvenus, ils expliquent pourquoi.

**8.81 Recommandation.** L'Agence devrait établir les mesures détaillées du rendement nécessaires pour démontrer qu'elle atteint ses objectifs dans le cadre du Programme des douanes. Elle devrait déterminer ses attentes pour chacune des mesures et recueillir les renseignements appropriés, lui permettant d'évaluer le rendement réel par rapport à ces attentes.

**Réponse de l'Agence.** L'Agence reconnaît l'importance de mettre en place et d'utiliser des mesures du rendement significatives et cela continue d'être une priorité pour le Programme des douanes.

Les douanes participent à la mise en œuvre, à l'échelle de l'Agence, de la méthode de la Fiche d'évaluation équilibrée, ce qui permettra d'améliorer la gestion du rendement de ses programmes. La validation des sources de données existantes, l'identification des irrégularités dans les données et la

détermination des possibilités d'améliorer l'utilisation et la validité des données afin d'évaluer les réalisations en matière de rendement par rapport à nos attentes font partie intégrante de cet exercice.

**Pièce 8.12 Quelques mesures de rendement et cibles utilisées par d'autres services douaniers**

Mesures de rendement	Cibles
<b>Service des douanes de l'Australie</b>	
• Taux de déclarations d'importation transmises par voie électronique traitées en moins de 15 minutes	97 %
• Taux de déclarations d'importation transmises en personne pour lesquelles un avis de paiement est remis moins de quatre heures après la réception de la déclaration complète et exacte par les douanes	97 %
• Tendances dans le nombre et le poids des saisies de drogues illicites	Poids et nombre de saisies
• Tendances dans le nombre de détections ou de saisies d'autres importations prohibées	Nombre de détections et de saisies
• Disponibilité des systèmes électroniques pour les clients des douanes	99 %
• Taux des déclarations de fret assujetties aux processus de protection des recettes	100 %
• Recettes totales assujetties à une vérification de la conformité par rapport à la responsabilité des recettes totales	15 %
• Rajustements découlant des vérifications de la conformité	Recouvrements : 20 M\$ Remboursements : 2 M\$
<b>Services des douanes des États-Unis</b>	
• Pourcentage de conformité des transactions commerciales	90 %
• Pourcentage de conformité des transactions des industries visées	95 %
• Pourcentage de conformité des transactions ALENA	95 %
• Pourcentage du taux de conformité pour la précision des statistiques clés	90 %
• Taux de conformité pour la perception des recettes	99 %
• Nombre accru de comptes d'importateurs gérés à l'échelle nationale	800 avant 2004-2005
• Nombre accru de lignes déclarées dans le Automated Entry System (AES)	16,6 millions avant 2003-2004
• Nombre et taux accrus de participants au AES	nombre et %
• Nombre et quantité accrus de saisies de stupéfiants	nombre et quantité

Source : Adapté du Plan stratégique du Service des douanes des États-Unis pour 2000-2005 et du rapport annuel du Service des douanes de l'Australie 1999-2000

## Le *Plan d'action* est tourné vers l'avenir

**8.82** *Investir dans l'avenir : le Plan d'action des douanes — 2000-2004* est le plan de l'ADRC qui servira à modifier le Programme des douanes à court terme. Ce plan possède deux caractéristiques principales : des processus fondés sur le risque à l'intention des voyageurs et des commerçants ainsi qu'un régime de sanctions équitable et efficace. Les processus fondés sur le risque visent à simplifier le passage à la frontière des personnes et des marchandises à faible risque et à resserrer les contrôles pour les personnes et les marchandises à risque élevé.

**8.83** Le *Plan d'action des douanes* mise sur de nombreux concepts présentés dans le *Schéma directeur 1990*. Par exemple, le *Schéma directeur* proposait l'élaboration d'un nouveau régime de sanctions plus équitable et plus rapide à appliquer. L'Agence a conçu un Régime de sanctions administratives pécuniaires (RSAP) dans le cadre du *Plan d'action des douanes* et a déposé les dispositions législatives nécessaires au Parlement à des fins d'approbation.

### La vérification de l'observation est essentielle pour le Programme d'autocotisation des douanes

**8.84** Dans le cadre des processus fondés sur le risque, l'ADRC planifie la mise en œuvre du Programme d'autocotisation des douanes (PAD). Le PAD modifie considérablement la façon dont fonctionne l'Agence aux postes frontaliers terrestres (voir la pièce 8.13). Les importateurs, les transporteurs et les chauffeurs présenteront une demande de participation pour obtenir les privilèges du PAD et seront approuvés s'ils représentent un faible risque. Le processus d'approbation fournira davantage de renseignements à l'Agence sur ceux qui traversent la frontière.

**8.85** L'ADRC utilisera un processus différent à la frontière pour les importateurs agréés par le PAD. Les agents des douanes s'assureront que l'importateur, le transporteur et le chauffeur sont agréés par le PAD et décideront s'il y a lieu d'examiner l'expédition. L'agent enregistrera le fait que les marchandises ont franchi la frontière, mais il n'accordera pas de mainlevée; celle-ci sera considérée accordée uniquement lorsque l'importateur recevra les marchandises. Les importateurs agréés présenteront une déclaration en détail une fois par mois pour toutes les marchandises qu'ils auront importées au Canada. L'Agence a déjà fait l'essai d'un bon nombre des caractéristiques clés de l'initiative du PAD.

**8.86** Le régime de vérification de l'observation est essentiel dans le contexte du PAD. Alors que l'Agence continuera d'effectuer des examens aléatoires à la frontière, elle mènera la plupart des travaux de vérification après l'entrée des marchandises au Canada, à l'aide des renseignements fournis par l'importateur. Plus tôt dans le chapitre, nous avons mentionné que l'ADRC connaît toujours des difficultés avec son régime de vérification de l'observation. La nouvelle approche en deux parties qu'elle essaie n'a pas été éprouvée (voir la pièce 8.10). Nous craignons donc que l'ADRC ne mette en œuvre le PAD avant que son régime de vérification de l'observation ne soit solidement établi.

### Pièce 8.13 Programme d'autocotisation des douanes de l'Agence

Le Programme d'autocotisation des douanes (PAD) permet aux importateurs agréés d'obtenir la mainlevée et de présenter une déclaration en détail de leurs expéditions commerciales plus rapidement. Certains aspects de l'initiative exigent quelques modifications à la *Loi sur les douanes*, lesquelles font partie du projet de loi S-23, qui a été déposé à la Chambre des communes. L'Agence examine les demandes de participation et espère mettre en œuvre le PAD pour les expéditions commerciales lorsque les modifications législatives seront approuvées.

#### Objectif

- Offrir une procédure de mainlevée simplifiée à la frontière pour les expéditions à faible risque.
- Éliminer le besoin de confirmer les expéditions cinq jours après la mainlevée.
- Traiter une déclaration mensuelle de l'importateur.
- Libérer les ressources de l'Agence pour axer les efforts sur les expéditions à risque élevé.

#### Processus

- Lorsqu'une expédition PAD traverse la frontière, l'Agence enregistre l'importateur, le transporteur et le chauffeur. L'Agence n'a pas à accorder la mainlevée.
- Les importateurs déclareront toutes leurs importations et acquitteront les droits et les taxes exigibles une fois par mois.

#### Conditions

- Les importateurs, les transporteurs et les chauffeurs doivent présenter une demande de participation à l'Agence pour être admissibles au PAD.
- Les importateurs doivent avoir de bons antécédents en matière d'observation et compter de nombreuses expéditions à faible risque.
- Les transporteurs et les chauffeurs doivent avoir de bons antécédents en matière d'observation.
- Les importateurs et les transporteurs doivent démontrer qu'ils possèdent les systèmes administratifs nécessaires pour faire le suivi des marchandises importées et des expéditions et pour présenter les déclarations en détail.
- Aucune autre entité publique n'exige de licence pour l'expédition.

#### Vérification

- Les expéditions PAD peuvent faire l'objet d'une inspection aléatoire à la frontière.
- Les unités de vérification de l'observation dans les régions évalueront les systèmes de comptabilité, les livres et les registres des importateurs pour s'assurer de leur conformité.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

## Conclusion

**8.87** Le Programme des douanes de l'ADRC a connu de nombreux changements au cours de la dernière décennie. Malgré la forte hausse du volume des importations commerciales découlant de l'Accord de libre-échange nord-américain, l'ADRC n'a pas augmenté les ressources qu'elle utilise pour la prestation du Programme des douanes. Elle a plutôt cherché des façons d'améliorer son efficacité tout en protégeant la société canadienne.

**8.88** À notre avis, le *Schéma directeur 1990* et le *Plan d'action 2000* comportent de nombreuses bonnes idées pour aider l'ADRC à atteindre ses objectifs. Nous croyons que l'Agence a connu du succès avec les initiatives du *Schéma directeur* visant à accélérer la mainlevée des expéditions à la frontière. Nous constatons aussi qu'elle a travaillé fort pour améliorer son programme d'exécution, mais qu'elle a toujours d'importants défis à relever. L'ADRC doit notamment améliorer le ciblage des expéditions à risque élevé et démontrer que l'approche de la gestion des risques fonctionne. Enfin, nous croyons que l'Agence a eu de la difficulté à mettre en œuvre son approche pour la vérification de l'observation des importateurs et qu'elle doit se concentrer davantage sur cette nouvelle approche.

**8.89** L'ADRC ne fournit toujours pas suffisamment de renseignements au Parlement et à la population canadienne sur le rendement du Programme des douanes. Le nouveau rapport de rendement de l'Agence est prometteur, mais l'ADRC doit recueillir et analyser davantage de données concrètes pour démontrer qu'elle atteint les objectifs du Programme des douanes.

## À propos de la vérification

### Objectifs

Notre évaluation avait pour objectif :

- de déterminer si le régime d'inspection et la stratégie de gestion des risques de l'ADRC pour l'identification et le ciblage des expéditions à risque élevé ont été conçus, mis en œuvre et contrôlés de façon satisfaisante afin de respecter son objectif de protection de la société et des industries canadiennes;
- de déterminer si le régime de vérification après la mainlevée a été conçu, mis en œuvre et contrôlé de façon satisfaisante afin de respecter son objectif de surveillance de l'observation;
- d'établir si l'ADRC a mesuré et signalé les résultats de ses inspections et de ses vérifications après la mainlevée.

### Étendue et méthode

La vérification a porté sur les inspections aléatoires et ciblées des expéditions en vertu de la stratégie de gestion des risques de l'ADRC et sur les vérifications après la mainlevée des expéditions commerciales qui entrent au Canada.

Notre vérification a comporté un examen de la stratégie de gestion des risques de l'ADRC, des techniques de ciblage, des inspections à la frontière et des processus de vérification après la mainlevée. Nous avons réalisé notre examen à l'Administration centrale des douanes à Ottawa, dans divers bureaux régionaux et dans des bureaux d'entrée sélectionnés. Nous avons interviewé des membres du personnel et de la direction des douanes, des parties intéressées, des représentants d'autres ministères et des représentants syndicaux, au besoin. Nous avons demandé l'opinion d'un groupe d'agents de la vérification de l'observation et nous avons examiné et analysé divers processus et documents.

### Critères

Notre vérification était fondée sur les critères suivants :

- La stratégie de gestion des risques de l'ADRC doit être énoncée clairement. Des critères appropriés doivent être établis pour évaluer les risques liés au passage des marchandises à la frontière.
- Le régime d'inspection de l'ADRC doit être conçu, mis en œuvre et contrôlé de façon satisfaisante pour empêcher le passage de la contrebande et de marchandises dangereuses à la frontière.
- Le régime de vérification après la mainlevée de l'ADRC doit être conçu, mis en œuvre et contrôlé de façon satisfaisante pour assurer l'observation de la loi.
- L'Administration centrale doit fournir une orientation fonctionnelle et une aide aux régions dans la mise en œuvre des processus d'inspection et de vérification après la mainlevée.
- Les douanes doivent être en mesure de mener des inspections et des vérifications après la mainlevée de façon satisfaisante.
- Les douanes doivent mesurer les résultats des régimes d'inspection et de vérification après la mainlevée et présenter un rapport à cet égard aux fins de la reddition des comptes et de l'amélioration continue.
- Les douanes doivent maintenir une relation de travail efficace avec d'autres ministères afin de gérer le risque de non-conformité.

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Jamie Hood

Directeurs : Lilian Goh, Richard Quesnel

Christiane Dery

Wilson Ford

Catherine Johns

Parminder Mall

Paul Pilon

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Jamie Hood.

## Annexe L'Agence applique des parties de lois au nom d'autres entités publiques

Lois	Travail des douanes à la frontière
<b>Agence canadienne d'inspection des aliments</b>	
<p><i>Loi sur la santé des animaux</i> et règlement connexe</p> <p><i>Loi sur les aliments et drogues</i></p> <p><i>Loi sur l'inspection des viandes</i> et règlement connexe (y compris la volaille)</p> <p><i>Loi relative aux aliments du bétail</i> et règlement connexe</p> <p><i>Loi sur les engrais</i> et règlement connexe</p> <p><i>Loi sur les semences</i> et règlement connexe</p> <p><i>Loi sur les produits agricoles au Canada</i> et règlement connexe</p>	<p>Recueillir et examiner les documents.</p> <p>Retenir les marchandises et consulter l'Agence pour obtenir une décision concernant la mainlevée ou l'examen.</p> <p>Percevoir les droits d'inspection de l'Agence (et les sanctions pécuniaires).</p>
<b>Commission canadienne de sûreté nucléaire</b>	
<p><i>Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Règlement sur la sûreté et la réglementation nucléaires</li> </ul>	<p>Recueillir et inspecter les licences d'importation sur les transbordements et les mouvements en transit au Canada de substances prescrites, soit plutonium et deutérium.</p>
<b>Environnement Canada</b>	
<p><i>Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial</i></p> <p><i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux</li> <li>Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone</li> <li>Règlement sur les produits contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone</li> </ul>	<p>Valider les certificats de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.</p> <p>Retenir les marchandises et les renvoyer à Environnement Canada au besoin.</p> <p>Recueillir et vérifier la documentation. Retenir et renvoyer l'expédition à Environnement Canada en cas de non-conformité.</p>
<b>Industrie Canada</b>	
<p><i>Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation</i></p> <p><i>Loi sur l'étiquetage des textiles</i></p> <p><i>Loi sur le poinçonnage des métaux précieux</i></p>	<p>Aviser Industrie Canada lorsque des marchandises importées pourraient contrevenir à l'une de ces lois.</p>
<b>Industrie Canada et Gendarmerie royale du Canada</b>	
<p><i>Loi sur le droit d'auteur</i></p> <p><i>Loi sur les marques de commerce</i></p>	<p>Conformément aux instructions des tribunaux, prendre toutes les mesures raisonnables pour détecter et retenir les marchandises qui seraient contrefaites.</p> <p>Retenir ces marchandises, à la demande de la Gendarmerie royale du Canada, (paragraphe 489(2) du <i>Code criminel</i>).</p>



Lois	Travail des douanes à la frontière
<b>Ministère de la Justice</b>	
<i>Loi sur les armes à feu</i>	Établir l'admissibilité des armes à feu, des armes et autres dispositifs.
<b>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</b>	
<p><i>Loi sur les licences d'exportation et d'importation</i></p> <p><i>Loi sur les Nations Unies</i></p> <p>Accord sur l'Organisation mondiale du commerce</p> <p>Accord de libre-échange nord-américain</p>	<p>Vérifier et valider les licences.</p> <p>Retenir, inspecter et saisir les marchandises au besoin.</p> <p>Surveiller les marchandises contrôlées en vertu de contingents tarifaires pour s'assurer qu'elles sont classées en conformité avec le <i>Tarif des douanes</i> et percevoir les droits applicables.</p> <p>Retenir les expéditions provenant de pays assujettis à des sanctions commerciales.</p> <p>Appliquer la législation commerciale.</p>
<b>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Solliciteur général et Gendarmerie royale du Canada</b>	
<p><i>Code criminel</i></p> <p><i>Loi sur les licences d'importation et d'exportation</i></p>	Valider les permis, les licences et la documentation douanière requis pour l'importation de ces marchandises.
<b>Ministère des Finances</b>	
<p><i>Tarif des douanes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur le marquage des marchandises importées</li> </ul>	Certaines marchandises importées au Canada doivent porter la marque de leur pays d'origine. Les douanes examinent ces marchandises pour s'assurer qu'elles sont bien marquées et retiennent celles qui ne le sont pas.
<b>Ministère du Patrimoine canadien</b>	
<i>Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels</i>	<p>Émettre des permis d'exportation.</p> <p>Inspecter et, s'il y a lieu, retenir et renvoyer les marchandises au ministère du Patrimoine canadien.</p>
<b>Ressources naturelles Canada</b>	
<p><i>Loi sur l'efficacité énergétique</i> et règlement connexe</p> <p><i>Loi sur les explosifs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur les explosifs</li> </ul>	<p>Examiner, recueillir et transmettre l'information sur les importations à Ressources naturelles Canada.</p> <p>Retenir les marchandises lorsque les renseignements sont insuffisants.</p> <p>Contrôler et interdire les importations et les exportations d'explosifs.</p> <p>Retenir les marchandises au besoin.</p>

Lois	Travail des douanes à la frontière
<b>Santé Canada</b>	
<p><i>Loi réglementant certaines drogues et autres substances</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur les stupéfiants</li> <li>• Règlement sur le chanvre industriel</li> </ul> <p><i>Loi sur les aliments et drogues</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur les aliments et drogues</li> <li>• Règlement sur les instruments médicaux</li> <li>• Médicaments vétérinaires</li> <li>• Règlement sur le traitement et la distribution du sperme destiné à la reproduction assistée</li> </ul> <p><i>Loi sur les produits antiparasitaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur les produits antiparasitaires</li> </ul> <p><i>Loi sur les produits dangereux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur les produits dangereux</li> </ul> <p><i>Loi sur les dispositifs émettant des radiations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur les cosmétiques</li> </ul> <p><i>Loi sur la quarantaine</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur la quarantaine</li> </ul> <p><i>Loi sur le ministère de la Santé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur l'importation des agents anthropopathogènes</li> </ul>	<p>Recueillir et examiner les licences d'importation et retourner les licences validées à Santé Canada.</p> <p>Inspecter, saisir, retenir ou renvoyer les marchandises à Santé Canada, selon le cas.</p> <p>Inspecter, retenir et renvoyer les marchandises à Santé Canada, au besoin.</p> <p>S'assurer que les renseignements requis par Santé Canada sont indiqués sur les contenants d'expédition de sperme humain.</p> <p>Recueillir, examiner et envoyer les licences d'importation validées à Santé Canada.</p> <p>Retenir et renvoyer les marchandises suspectes à Santé Canada au besoin.</p> <p>Inspecter les marchandises.</p> <p>Retenir et renvoyer les expéditions suspectes à Santé Canada au besoin.</p> <p>S'assurer de la présence d'un certificat médical ou d'un certificat de décès.</p> <p>Communiquer avec Santé Canada au besoin.</p> <p>S'assurer que la licence d'importation jointe à l'expédition correspond à la licence présentée pour la mainlevée.</p> <p>Recueillir et retourner la licence validée à Santé Canada.</p>
<b>Statistique Canada</b>	
<p><i>Loi sur la statistique</i></p>	<p>Fournir des données sur les importations et les exportations à Statistique Canada.</p>
<b>Transports Canada</b>	
<p><i>Loi sur la sécurité des véhicules automobiles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles</li> <li>• Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile</li> </ul> <p><i>Loi sur le transport des marchandises dangereuses</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement sur le transport des marchandises dangereuses</li> </ul>	<p>S'assurer du respect des normes de sécurité canadiennes pour tous les types de véhicules et pneus entrant au Canada.</p> <p>Enregistrer les véhicules des États-Unis admissibles au Programme du registraire des véhicules importés.</p> <p>Vérifier l'information sur les documents d'expédition et les mentions de sécurité sur les conteneurs et les unités de transport.</p> <p>Transmettre l'information sur les expéditions présumées non conformes à Transports Canada.</p>