

# Chapitre 5

**Agence des douanes et  
du revenu du Canada**

Les voyageurs arrivant au Canada :  
la gestion des risques aux points d'entrée



# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>	5-5
<b>Introduction</b>	5-7
Un environnement qui évolue	5-7
Objet de la vérification	5-8
<b>Observations et recommandations</b>	5-9
<b>Importance de la stratégie d'observation</b>	5-9
L'évaluation du risque est incomplète	5-10
<b>Les inspecteurs des douanes jouent un rôle essentiel</b>	5-11
<b>Partage de l'information, outils et formation — Améliorations requises</b>	5-12
Partage et communication de l'information	5-13
Outils des inspecteurs des douanes	5-15
Besoins en formation du personnel des douanes	5-19
<b>Traitement accéléré des voyageurs — CANPASS (Autoroutes)</b>	5-22
Les économies prévues n'ont pas encore été réalisées	5-23
Les douanes n'ont pas appliqué les leçons apprises à l'expansion du programme CANPASS (Autoroutes)	5-24
Absence d'objectifs de rendement pour déterminer le succès du programme CANPASS (Autoroutes)	5-24
<b>Mesure du rendement</b>	5-26
Les douanes ont établi un certain nombre d'indicateurs de rendement	5-26
Les mesures présentent des faiblesses	5-27
Information importante à obtenir	5-27
Il faut de meilleurs systèmes pour fournir de l'information sur le rendement	5-27
Rapport sur le rendement	5-29
<b>Conclusion</b>	5-29
<b>À propos de la vérification</b>	5-30
<b>Pièces</b>	
5.1 Résidants revenant au Canada et visiteurs	5-7
5.2 Mesures d'exécution découlant des inspections	5-18
5.3 Véhicules traités dans le cadre du programme CANPASS en pourcentage de l'ensemble des véhicules	5-23
5.4 Formulaire de déclaration des voyageurs	5-25
5.5 Sondages (1996-1997 à 1999-2000)	5-28





# Agence des douanes et du revenu du Canada

## Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

### Points saillants

**5.1** L'Agence des douanes et du revenu du Canada déploie beaucoup d'efforts pour moderniser ses opérations douanières et utiliser plus efficacement les technologies existantes. Cependant, nous avons constaté que plusieurs améliorations importantes s'imposaient.

**5.2** Une stratégie claire et complète d'observation de la loi et des règlements est un élément essentiel de promotion de cette observation. Les douanes n'ont pas encore de stratégie globale d'observation décrivant clairement leurs plans pour encourager l'observation volontaire, ainsi que leur approche en vue d'une exécution responsable.

**5.3** Nous avons constaté que l'évaluation des risques était incomplète : les douanes ne disposent pas de l'information importante nécessaire provenant de plusieurs ministères et organismes, pour évaluer pleinement les risques auxquels leurs inspecteurs sont confrontés. Il faut qu'elles déterminent les secteurs où les risques sont les plus élevés afin d'établir la meilleure façon de les contrôler. Nous avons recommandé que les douanes mettent plus d'empressement à obtenir une description précise des risques qu'elles doivent assumer, aux divers bureaux d'entrée, en raison des responsabilités qu'elles doivent y exercer au nom d'autres ministères — par exemple, au nom de Citoyenneté et Immigration Canada, de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments — et qu'elles utilisent les données ainsi obtenues pour faire une évaluation nationale des risques. Il leur faut également établir avec ces ministères un protocole d'entente à jour qui décrit les responsabilités et les rôles de chacun.

**5.4** Nous avons également constaté que les inspecteurs des douanes à la frontière et dans les aéroports ont besoin d'être mieux équipés pour effectuer le travail complexe qui leur est confié. Ils doivent faire appliquer les lois et règlements sur les douanes et l'accise et prendre des décisions de tout ordre pour de nombreux autres ministères. Lors du traitement des voyageurs, les inspecteurs des douanes doivent prendre très rapidement des décisions. Les douanes possèdent de l'information, des systèmes et des programmes de formation pour aider leurs agents, mais l'information n'est pas communiquée uniformément, les systèmes doivent être améliorés et la formation est inégale.

### Contexte et autres observations

**5.5** En 1998–1999, le programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada a permis de traiter plus de 104 millions de voyageurs arrivant au Canada aux points ou bureaux d'entrée. Environ la moitié d'entre eux étaient des résidents du Canada qui revenaient au pays. La plupart des voyageurs entrent au Canada par transport routier en provenance des États-Unis (79 p. 100) ou par transport aérien (17 p. 100). Depuis 1991–1992, le nombre de voyageurs arrivant par la route a diminué, tandis que le nombre de voyageurs aériens a crû de près de 48 p. 100, en partie en raison de l'Accord Canada–États-Unis sur l'ouverture des espaces aériens.

**5.6** Au fil des ans, le rôle des douanes a évolué. Autrefois, elles s'occupaient surtout de percevoir des recettes; désormais elles ont pour rôle de faciliter l'entrée des voyageurs et des marchandises, de protéger la société canadienne et de promouvoir la compétitivité des entreprises canadiennes.

**5.7** Les douanes fonctionnent dans un environnement qui continue d'évoluer. Pour faire face à ce changement, elles ont préparé en 1990 et en 1998 des documents d'étude qui servent de schéma directeur pour préciser leur orientation future et les initiatives à prendre dans ce contexte. Les douanes ont franchi des étapes importantes pour atteindre les objectifs qu'elles s'étaient fixés en 1990. Elles viennent de diffuser un projet de plan d'action quinquennal pour la mise en oeuvre des initiatives exposées dans le document d'étude de 1998.

**Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont intégrées au présent chapitre. L'Agence est d'accord avec nos sept recommandations et ses réponses présentent un certain nombre de mesures visant à leur donner suite.**

## Introduction

**5.8** Le tourisme et le commerce international du Canada sont en hausse. Par conséquent, le programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence) doit intégrer avec soin ses rôles de facilitateur des déplacements des personnes et des marchandises, de protecteur du Canada contre les personnes non admissibles et la contrebande, et de promoteur de la compétitivité des entreprises canadiennes.

**5.9** En 1998–1999, les douanes ont traité plus de 104 millions de voyageurs, dont 79 p. 100 sont arrivés par la route. Dix-sept pour cent sont entrés aux aéroports. Les autres voyageurs sont arrivés au Canada par bateau, par train ou par d'autres moyens. Environ la moitié étaient des résidents du Canada qui revenaient au pays (voir la pièce 5.1). Le reste — des résidents des États-Unis pour la plupart — était des touristes, des voyageurs d'affaires, des immigrants ou des personnes qui venaient étudier au Canada.

**5.10** Les douanes n'exercent aucun contrôle sur les heures où les personnes se présentent aux points d'entrée (bureaux d'entrée) au Canada et, généralement, elles doivent assurer immédiatement les

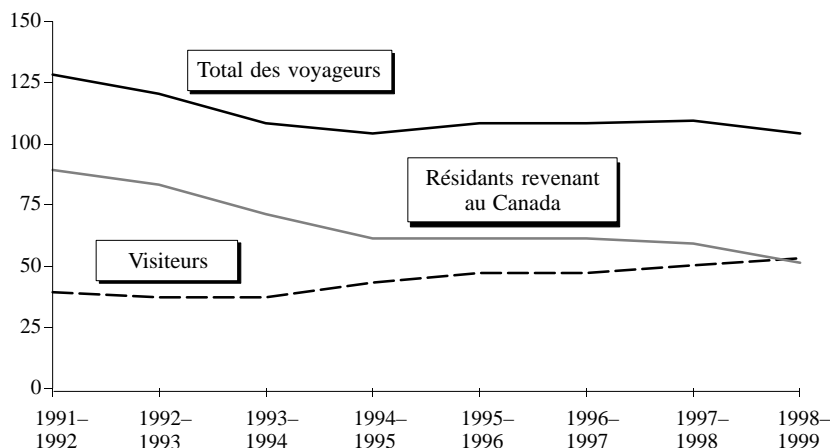
services nécessaires. En 1991–1992, à l'apogée des achats outre-frontière, les douanes ont traité 128 millions de voyageurs qui entraient au Canada. Depuis, le nombre de voyageurs arrivant par la route a diminué de 27 p. 100. Cependant, le nombre de voyageurs arrivant par avion a augmenté de près de 48 p. 100, en partie en raison de la signature de l'Accord Canada–États-Unis sur l'ouverture des espaces aériens. En conséquence, les douanes s'efforcent d'accélérer le traitement des voyageurs et de réduire leur temps d'attente tout en assurant la stricte application des lois.

### Un environnement qui évolue

**5.11** Les douanes existent depuis les années 1800, époque où leur rôle principal était de percevoir des recettes. Depuis, leur rôle a évolué et elles assurent maintenant la collecte des recettes et la protection des frontières — en leur nom et en celui d'autres ministères. Les méthodes de traitement des voyageurs qui entrent au Canada sont demeurées à peu près les mêmes pendant de nombreuses années, mais à la fin des années 80, l'évolution de l'environnement et des technologies a forcé les douanes à s'adapter.

**5.12** À la fin des années 80 et au début des années 90, l'engorgement aux grands bureaux d'entrée augmentait, le public

Nombre de voyageurs  
(en millions)



### Pièce 5.1

#### Résidents revenant au Canada et visiteurs

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

**Bien que les douanes perçoivent toujours des recettes, leur principal rôle est désormais de protéger la frontière et de faciliter l'entrée des voyageurs.**

exerçait de plus en plus de pressions pour que les délais soient réduits et le gouvernement imposait des compressions budgétaires. Les douanes voulaient rationaliser le déplacement des personnes et des marchandises à faible risque à la frontière canadienne et améliorer leurs programmes d'exécution de la loi par une analyse des risques et une inspection sélective. En mars 1990, les douanes ont publié un document d'étude intitulé *Les Douanes en l'an 2000 : un schéma directeur pour l'avenir* qui énonçait leur vision pour l'an 2000. Le document analysait les activités douanières et présentait une approche pour répondre aux demandes croissantes du gouvernement, du secteur privé et du public.

**5.13** Au cours des années suivantes, les douanes se sont employées à mettre en oeuvre les initiatives décrites. Bien qu'elles n'aient pas accompli tout ce qu'elles prévoyaient dans le programme des voyageurs, elles ont franchi des étapes importantes vers la réalisation des objectifs qu'elles s'étaient fixés en 1990.

**5.14** L'environnement dans lequel les douanes fonctionnent continue d'évoluer. En vertu de l'ALENA, les voyageurs rapportent plus de marchandises au Canada en franchise. L'accent sur la collecte des recettes a donc été réduit. De plus, l'exemption personnelle des voyageurs a pratiquement doublé en 1995 et l'exemption personnelle après une absence de sept jours est passée récemment à 750 \$. De ce fait, peu de voyageurs qui rentrent au pays ont à payer des droits de douane et des taxes. Ces mesures ont diminué le risque que les voyageurs ne déclarent pas les marchandises qu'ils rapportent légitimement. Par conséquent, bien que les douanes perçoivent toujours des recettes, leur principal rôle est désormais de protéger la frontière et de faciliter l'entrée des voyageurs.

**5.15** Dans ce nouvel environnement, les douanes doivent répondre rapidement

et efficacement aux attentes du gouvernement et du public. Dans le cadre d'une évaluation et pour aider à redéfinir leurs relations avec leurs clients, les douanes ont publié en octobre 1998 un nouveau document d'étude (Schéma directeur). Le document décrit les engagements, les objectifs stratégiques et les initiatives prévus dans les programmes. Le Schéma directeur indique que dans le contexte actuel de compressions budgétaires, l'Agence doit décider des programmes à développer et fixer leur ordre de priorité. Après la diffusion du document, les douanes ont passé six mois à consulter les clients, les parties intéressées, d'autres ministères, le personnel et les syndicats de l'Agence, et la population canadienne. L'Agence a produit un rapport des consultations daté de juin 1999 et a préparé ensuite un projet de plan d'action quinquennal qui décrit les priorités futures et un calendrier de mise en oeuvre de plusieurs initiatives.

**5.16** Nous encourageons les douanes à rajuster rapidement leurs programmes en fonction de l'évolution de leur environnement.

**Objet de la vérification**

**5.17** La vérification a porté sur la façon dont les douanes gèrent les risques posés par les voyageurs et par les marchandises qu'ils transportent au moment de leur arrivée aux bureaux d'entrée légaux au Canada. D'autres organismes sont responsables de la surveillance du reste de la frontière canadienne, du traitement des immigrants illégaux en haute mer ainsi que des personnes qui quittent le Canada. Nous n'avons pas examiné ces responsabilités. Il en a été de même pour les activités commerciales, que nous prévoyons couvrir au cours de vérifications futures. Nos travaux ont porté essentiellement sur la question de savoir si les douanes possèdent une stratégie d'observation leur permettant de s'adapter à l'environnement dans lequel elles fonctionnent, sur les moyens qu'elles fournissent à leurs agents



pour qu'ils exécutent leur travail et sur la façon dont elles travaillent avec les autres ministères. Nous avons examiné également le programme CANPASS (Autoroutes), qui vise à accélérer le passage aux douanes des voyageurs préalablement autorisés (voyageurs à faible risque).

**5.18** Nous nous sommes concentrés sur les aéroports, les bureaux d'entrée terrestres et l'administration centrale. Nous présentons plus de détails sur la vérification à la fin du chapitre, dans la section **À propos de la vérification**.

## Observations et recommandations

### Importance de la stratégie d'observation

**5.19** Un des principaux éléments du mandat des douanes est de contrôler l'entrée des personnes et des marchandises au Canada aux bureaux d'entrée légaux. Outre l'administration des lois et règlements relatifs aux douanes et à l'accise, les douanes administrent ou font appliquer des parties de quelque 70 autres lois du Parlement. Par exemple, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, les inspecteurs des douanes sont autorisés à agir comme agents d'immigration pour décider de l'admission des voyageurs au Canada. Au nom de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), les douanes aident à voir à ce que les voyageurs n'importent pas d'animaux et de plantes, ou des produits dérivés de ces derniers, y compris des produits alimentaires, qui pourraient favoriser la transmission de maladies ou la propagation de parasites ou d'insectes nuisibles pouvant s'attaquer aux récoltes et au cheptel canadiens. Pour Environnement Canada, les douanes vérifient, dans le cas d'espèces protégées en vertu de la Convention sur le commerce international des espèces de

faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), si leur entrée au Canada a été préalablement autorisée. Pour Santé Canada, les douanes aident à lutter contre l'importation de maladies transmissibles par des personnes infectées qui arrivent au Canada et elles vérifient également les marchandises contrôlées, comme les produits pharmaceutiques.

**5.20** Les douanes se sont engagées à promouvoir l'observation volontaire et le système d'autocotisation qui constituent, selon elles, la meilleure façon d'administrer les lois qui protègent la frontière du Canada. Elles s'appuient sur l'hypothèse que la plupart des voyageurs observent la loi quand ils en connaissent les exigences. Aussi les douanes essaient-elles de favoriser une culture d'observation en informant le public d'une part et en faisant appliquer la loi d'autre part.

**5.21** La promotion de l'observation exige des douanes qu'elles possèdent une stratégie d'observation claire et complète. Entre autres, cette stratégie doit tenir compte des responsabilités dont les douanes s'acquittent pour d'autres ministères. En plus de servir de document de planification pour l'Agence, une stratégie d'observation aiderait les inspecteurs des douanes de première ligne à comprendre le mandat et les objectifs de l'Agence. Cela l'aiderait également à rendre compte au Parlement de son rendement.

**5.22** Une stratégie d'observation devrait énoncer les raisons des activités conçues pour assurer l'observation. Elle expliquerait comment les douanes cherchent à intégrer les activités qui encouragent l'observation — comme l'information du public et l'utilisation de formulaires faciles à remplir — et celles qui assurent l'exécution, comme les inspections et les saisies. Une stratégie d'observation devrait décrire comment les douanes prévoient travailler avec les autres ministères pour lesquels elles s'acquittent de responsabilités. Elle

**Les douanes ont besoin d'une stratégie d'observation claire et complète afin de promouvoir l'observation et de tenir compte des responsabilités dont elles s'acquittent pour d'autres ministères.**

**Un volet important de l'élaboration d'une stratégie d'observation est la connaissance des risques et de leur importance, puis la détermination de la meilleure façon de les contrôler.**

exposerait également les mesures et les approches que les douanes ont déjà prises, les résultats obtenus et les plans d'amélioration. Elle fournirait des mesures de l'observation et décrirait comment ces mesures ont évolué dans le temps.

**5.23** En 1997, l'Agence a publié une stratégie d'observation pour ses activités de perception de l'impôt sur le revenu et des droits d'accise, mais les douanes n'ont pas encore établi de stratégie nationale d'observation.

**5.24 Les douanes devraient élaborer et documenter une stratégie globale d'observation décrivant clairement leurs plans pour encourager l'observation volontaire et leur approche en vue d'une exécution responsable de la loi. La stratégie devrait tenir compte des responsabilités dont les douanes s'acquittent pour d'autres ministères.**

*Réponse de l'Agence : En avril 2000, les douanes mettront en oeuvre une stratégie globale d'observation en matière de douane, qui comprendra un plan d'amélioration de l'observation douanière et tiendra compte des exigences des autres ministères. Le plan national, entièrement intégré, comportera un plan de vérification à la frontière et de vérification après la mainlevée, pour répondre aux responsabilités des douanes en matière d'exécution. De plus, l'élément du service à la clientèle du plan d'ensemble mettra l'accent sur des activités visant à éduquer et à informer, afin de promouvoir l'observation volontaire des clients lorsqu'ils entrent au Canada ou quittent le pays.*

**L'évaluation du risque est incomplète**

**5.25** Un volet important de l'élaboration d'une stratégie d'observation est la connaissance des risques et de leur importance, puis la détermination de la meilleure façon de les contrôler. Les douanes ont défini le risque comme étant

la probabilité qu'un événement (et ses répercussions) vienne menacer leur capacité de protéger la santé, la sécurité et la prospérité économique des Canadiens ainsi que leur capacité de sauvegarder la souveraineté du Canada. En d'autres mots, le risque est la possibilité que des activités illicites se produisent, comme la contrebande (drogues illégales, alcool et tabac) ou l'entrée illégale de personnes non admissibles. Les menaces à la santé et à la sécurité comprennent la propagation de maladies infectieuses ou contagieuses ou d'autres maladies transmissibles, et l'entrée illégale d'armes à feu.

**5.26** Au chapitre 15 de notre rapport de 1991, chapitre qui traitait des opérations douanières, nous avons indiqué qu'il n'existait aucune évaluation globale des risques inhérents de contrebande des drogues dans les divers bureaux de douanes. Nous avons noté qu'une évaluation des risques permettrait aux douanes d'élaborer et de hiérarchiser les procédures de contrôle dans un plan d'action pour la lutte antidrogue. Depuis, les douanes ont pris plusieurs mesures pour évaluer les risques auxquels elles font face.

**5.27** En 1996–1997, les douanes ont réalisé une évaluation nationale des risques aux bureaux d'entrée. Cette évaluation était fondée sur une évaluation effectuée auprès de chacun des 229 bureaux d'entrée, y compris les bureaux intérieurs et les centres de traitement du courrier. L'évaluation portait sur les facteurs environnementaux qui influent sur le risque à chaque bureau, comme la taille de la population, le volume de la circulation et la présence de grandes routes d'accès aux grandes villes. Les douanes ont également évalué l'historique des activités d'exécution de la loi à chaque bureau d'entrée (le nombre et le type de saisies) et les possibilités d'infractions à la loi et aux règlements, d'après leur connaissance des organisations criminelles oeuvrant dans chaque secteur et les possibilités de

tentatives de contrebande. Chaque bureau a été évalué à partir de ces facteurs et classé selon le niveau de risque qu'il présentait par rapport aux autres bureaux.

**5.28** En 1998, les douanes ont produit un document intitulé *Stratégie anticontrebande, évaluation des risques*. La Stratégie présente un classement des principaux modes de transport qui offrent le risque le plus élevé de contrebande. Pour déterminer quelles marchandises inclure dans l'évaluation et soupeser le risque relatif qu'elles présentent, les douanes ont utilisé quatre critères :

- la taille et l'étendue du problème de contrebande pour chaque marchandise;
- le préjudice causé à la société et à l'économie canadienne;
- les priorités et les attentes du public et des gouvernements;
- les points vulnérables des processus et des moyens de contrôle.

**5.29** À part le risque de contrebande et d'infraction aux lois et règlements douaniers, les douanes doivent gérer aux bureaux d'entrée d'autres risques relatifs aux voyageurs et aux marchandises qu'ils transportent, risques qui sont liés aux responsabilités dont elles s'acquittent pour d'autres ministères. Ces autres risques, comme l'entrée de personnes non admissibles et la propagation de maladies transmissibles, n'étaient pas inclus dans l'une ou l'autre des évaluations nationales des risques. Nous reconnaissons que les douanes ne sont pas les seules responsables de la détermination et du contrôle des risques associés aux mandats des autres ministères. À notre avis, il incombe aux autres ministères de veiller à ce que les douanes soient pleinement informées de tous les risques qu'elles assument au nom de ces entités de sorte qu'elles puissent les inclure dans leur évaluation nationale des risques. Nous avons été informés que les autres ministères ne fournissent pas aux douanes une évaluation globale des risques liés aux

responsabilités qu'ils leur confient.

Comme celles-ci se trouvent en première ligne et qu'elles ont déjà établi une évaluation des principaux risques pour les marchandises de contrebande, elles doivent encourager fortement tous les intervenants à travailler ensemble à cerner les risques non encore précisés dans leur évaluation nationale des risques.

**5.30 Les douanes devraient s'efforcer d'obtenir des autres ministères de l'information sur les risques découlant des responsabilités qu'elles assument en leur nom et elles devraient inclure ces données dans leur évaluation nationale des risques.**

*Réponse de l'Agence : Les douanes sont d'accord avec la recommandation. D'ici septembre 2000, les douanes auront amorcé des discussions avec les autres ministères du gouvernement pour lesquels elles assument des responsabilités, et elles tenteront d'obtenir leur étroite collaboration à une approche de gestion des risques relativement aux exigences de leurs programmes. Ces organismes seront encouragés à mener des évaluations des risques pour cibler leurs besoins, ce qui, en retour, permettra aux douanes de mieux appliquer une approche intégrée de gestion des risques pour toutes les responsabilités liées à l'exécution et aux services à la clientèle qu'elles assument pour d'autres ministères du gouvernement. Les douanes veilleront également à tenir compte de ces questions dans des protocoles d'entente dès que l'occasion se présentera.*

**Les inspecteurs des douanes jouent un rôle essentiel**

**5.31** Le travail des inspecteurs des douanes est complexe. Comme il a déjà été mentionné, ils doivent administrer, en plus de la loi et des règlements sur les douanes, des parties de quelque 70 lois du Parlement pour d'autres ministères. Les inspecteurs doivent connaître les exigences liées aux passeports et aux visas, et les lois qui régissent les

**Les inspecteurs des douanes doivent connaître les exigences liées aux passeports et aux visas, et les lois qui régissent les marchandises, les espèces menacées d'extinction, les produits agricoles, les armes, les stupéfiants et le matériel pornographique que les voyageurs peuvent transporter.**

**Les douanes doivent traiter les voyageurs à l'heure et au lieu d'arrivée.**

marchandises, les espèces menacées d'extinction, les produits agricoles, les armes, les stupéfiants et le matériel pornographique que les voyageurs peuvent transporter. Depuis plus d'un siècle, les inspecteurs des douanes se servent d'une évaluation des risques pour décider s'ils doivent admettre un voyageur immédiatement ou effectuer une inspection approfondie.

**5.32** Les contacts des voyageurs avec les douanes commencent à la ligne d'inspection primaire (LIP). Aux bureaux d'entrée aéroportuaires et terrestres, la LIP consiste généralement en une série de postes de contrôle où se trouvent des inspecteurs des douanes. L'inspecteur de la LIP décide du droit d'une personne d'entrer au Canada et d'y apporter des marchandises. Les voyageurs qui arrivent au Canada par la voie des airs doivent remplir la Carte de déclaration douanière avant de se présenter aux douanes. La Carte leur permet de préparer leur déclaration de citoyenneté et de marchandises avant d'arriver à la LIP, où l'inspecteur des douanes examine la déclaration et effectue une brève entrevue.

**5.33** Aux points d'entrée terrestres, les voyageurs qui arrivent aux bureaux de contrôle des douanes arrêtent tout simplement leur voiture à un poste de la LIP. Ils demeurent dans leur voiture tandis que l'inspecteur effectue l'entrevue primaire. Contrairement à la procédure de la Carte de déclaration en vigueur dans les aéroports, l'entrevue aux bureaux d'entrée routiers, souvent, ne demande pas d'utiliser des documents.

**5.34** Aux bureaux d'entrée, l'inspecteur de la LIP doit prendre la décision d'admettre le voyageur au Canada ou d'exiger qu'il subisse une inspection secondaire, pour les douanes ou pour un autre ministère (p. ex., Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments ou Santé Canada). Dans le cas de Citoyenneté et Immigration, l'inspecteur

de la LIP peut renvoyer le voyageur à des agents de l'Immigration travaillant aux bureaux d'entrée s'il met en doute l'admissibilité du voyageur ou s'il faut de la documentation.

**5.35** L'étendue de l'inspection secondaire dépend de la raison du renvoi. Dans certains cas, l'inspecteur des douanes peut simplement demander de voir les marchandises déclarées par le voyageur. Dans d'autres cas, il peut effectuer un examen approfondi du voyageur, des marchandises et, aux bureaux d'entrée terrestres, du véhicule.

**5.36** Dans les aéroports, les inspecteurs des douanes se trouvent généralement dans le bureau de contrôle de la LIP ou au bureau d'inspection secondaire pendant tout leur quart de travail. Aux postes frontaliers terrestres, les inspecteurs effectuent souvent une rotation toutes les heures entre la LIP et une autre phase des opérations, comme l'inspection secondaire ou le traitement des paiements des droits et taxes au bureau.

**5.37** Les douanes nous ont indiqué qu'elles ont posté des inspecteurs dans 13 aéroports internationaux et 147 postes frontaliers terrestres à la frontière entre le Canada et les États-Unis. Un effectif d'environ 2 600 équivalents temps plein traite les voyageurs à ces bureaux.

**Partage de l'information, outils et formation — Améliorations requises**

**5.38** Les inspecteurs des douanes à la LIP doivent décider rapidement de laisser entrer les voyageurs ou de les soumettre à une inspection secondaire. Contrairement aux opérations fiscales de l'Agence, les douanes doivent mettre en oeuvre le programme des voyageurs à l'heure et au lieu d'arrivée. Il est donc essentiel que les inspecteurs des douanes possèdent l'information, les outils et la formation nécessaires pour prendre des décisions

justes dans les brefs délais dont ils disposent.

### **Partage et communication de l'information**

**5.39 Il faut améliorer la communication de l'information au sein des douanes.** Tous les niveaux de l'organisation partout au pays doivent échanger de l'information à jour, fiable et pertinente. Les agents doivent posséder de l'information adéquate pour prendre les meilleures décisions, qu'il s'agisse de déterminer le risque ou les secteurs probables de non-observation à cibler ou encore, de décider si oui ou non un voyageur respecte la loi.

**5.40** Les douanes obtiennent et produisent beaucoup d'information. Elles diffusent, par exemple, leurs politiques et procédures, des avis de surveillance (de l'information sur une personne, des marchandises ou un véhicule suspectés de contrevenir à une loi dont les douanes ou d'autres ministères sont responsables), ainsi que des bulletins des services de renseignement sur les récentes saisies de marchandises de contrebande et les méthodes de dissimulation utilisées. Les inspecteurs fournissent également des résultats d'enquête et de l'information sur les mesures d'exécution aux agents et aux analystes régionaux du renseignement. Les douanes communiquent cette information par des systèmes informatiques, des publications, des réunions et d'autres moyens.

**5.41** Le personnel, et cela à divers niveaux de l'organisme, veut que cette information soit mieux communiquée. Voici quelques exemples :

- Le rapport des consultations sur le Schéma directeur de 1999 (voir le paragraphe 5.15) indique que le personnel recommande fortement d'améliorer les communications à l'interne, y compris le partage des données et le renforcement des liens au sein des douanes.

- Lors d'une récente conférence des gestionnaires des douanes postés dans les aéroports, ces derniers ont recommandé la tenue de téléconférences régulières pour discuter du partage de l'information, des meilleures pratiques à utiliser, des enjeux et des solutions aux problèmes.

- Le personnel que nous avons interviewé souhaitait qu'il y ait soit des réunions quotidiennes des équipes soit de courtes séances d'information hebdomadaires.

**5.42 Les douanes doivent améliorer la communication avec les autres ministères.** Dans l'exécution de responsabilités au nom d'autres ministères, les douanes doivent avoir établi des modalités officielles et échangé de l'information pour garantir que tous les intervenants comprennent leurs rôles et leurs responsabilités et soient tenus informés des questions à considérer.

**5.43** Dans le chapitre 14 de notre rapport de septembre 1999, chapitre qui traitait de la surveillance de la santé nationale, nous avons souligné à quel point le manque de compréhension des responsabilités pouvait être sérieux. Nous avons fait état d'un incident : les douanes avaient détenu un voyageur aérien arrivant au Canada qui était soupçonné d'être porteur d'une maladie dangereuse; les autres passagers avaient pu quitter l'aéroport. Le voyageur a été examiné par la suite par des représentants de Santé Canada, puis il a été relâché. Il n'existait alors à l'aéroport aucun protocole particulier indiquant clairement les rôles et les procédures à suivre dans de tels cas et la confusion régnait à savoir qui avait l'autorité pour intervenir. Personne n'avait alors consulté les agents fédéraux responsables des quarantaines, que ce soit sur le bien-fondé de la détention initiale du voyageur ou au sujet de la décision de permettre aux autres voyageurs de quitter l'aéroport. Les inspecteurs des douanes au bureau d'entrée ne savaient même pas qu'il existait un plan d'urgence canadien pour les maladies transmissibles

**Dans l'exécution de responsabilités au nom d'autres ministères, les douanes doivent avoir établi des modalités officielles et échangé de l'information pour garantir que tous les intervenants comprennent leurs rôles et leurs responsabilités.**

**Des travaux ont été entrepris en 1995 pour mettre à jour le protocole d'entente conclu en 1983 avec l'Immigration.**

dangereuses. Des protocoles ont depuis été négociés dans quatre grands aéroports internationaux. De plus, en mars 1999, les douanes ont donné des instructions provisoires à leurs agents sur la procédure à suivre dans le cas de voyageurs susceptibles d'être porteurs de maladies infectieuses. Enfin, les douanes travaillent actuellement à un protocole d'entente officiel avec Santé Canada.

**5.44** Dans l'administration des parties des lois et règlements d'autres ministères, les inspecteurs de la LIP doivent prendre des décisions eux-mêmes ou renvoyer certains cas aux ministères pour obtenir des conseils ou pour les faire examiner. Comme plusieurs ministères ne travaillent pas selon les mêmes horaires que les douanes, la communication de l'information peut être parfois compliquée. Pour aider leurs inspecteurs, les douanes leur fournissent souvent des instructions sur la manière de procéder (y compris parfois l'indication des numéros de téléphone à composer pour rejoindre des personnes ressources d'autres ministères) lorsque ces ministères ne comptent pas de représentants sur place au moment où il faut contrôler les voyageurs.

**5.45** Il arrive périodiquement que les relations des douanes avec l'Immigration soient tendues à certains bureaux d'entrée. Pour maintenir les bonnes relations, les douanes encouragent leur personnel à communiquer plus d'information à l'Immigration. Nous avons noté plusieurs cas où le personnel des deux ministères travaille en étroite collaboration pour comprendre les responsabilités de l'autre. De nombreux employés des deux ministères signalent que les relations se sont améliorées. Les douanes et l'Immigration tiennent également des réunions nationales mensuelles pour encourager la communication, discuter de divers projets et questions, et surveiller les résultats. Les personnes qui assistent aux réunions conviennent généralement

que les relations de travail se sont améliorées de façon notable. Mais il reste du travail à faire pour s'assurer que la collaboration se poursuivra et que les autres sujets de discorde seront réglés.

**5.46** Pour préciser davantage leurs rôles et leurs responsabilités quant aux services à offrir aux autres ministères, les douanes ont conclu des protocoles d'entente avec ces ministères. Elles révisent actuellement ces protocoles avec certains ministères et en négocient de nouveaux avec d'autres.

**5.47** Des travaux ont été entrepris en 1995 pour mettre à jour le protocole d'entente conclu en 1983 avec l'Immigration. À l'été de 1998, les régions ont fourni de la rétroaction sur le projet de protocole révisé. Encore récemment, en octobre 1999, l'Immigration a fait remarquer au cours d'une réunion avec les douanes qu'elle avait l'intention de leur proposer d'autres révisions du protocole. Tout ce processus est beaucoup trop long et nous pensons que les deux ministères devraient voir en priorité à régler la question.

**5.48 Les douanes doivent améliorer davantage la communication avec les autres organismes d'exécution de la loi.** Des mouvements illicites de marchandises et de personnes peuvent se produire partout dans le monde, peu importe les frontières, et présentent un risque élevé pour les opérations douanières. Afin de lutter contre ces activités, les douanes échangent de l'information avec d'autres organismes d'exécution, tant au pays qu'à l'étranger. Par exemple, le 24 février 1995, le Canada et les États-Unis ont convenu de signer l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la frontière commune. Aux termes de cet accord, les deux gouvernements ont convenu, entre autres choses :

- de fournir une meilleure protection en mettant l'accent sur des efforts d'inspection plus efficaces au chapitre des stupéfiants, de la contrebande et des

mouvements illégaux ou irréguliers de personnes;

- de réduire les coûts pour les deux administrations en partageant la recherche et le développement, le matériel, les installations, l'information et la formation.

**5.49** En 1997, le Forum sur la criminalité transfrontalière Canada–États-Unis était établi comme mécanisme de consultation sur cette forme de criminalité. Des représentants canadiens et américains de plusieurs organismes siègent à divers sous-groupes, comme le Comité mixte du Renseignement et le Joint Targeting Board. Ces groupes mènent des projets et rendent compte de leurs constatations et recommandations lors des réunions annuelles du Forum. Les recommandations soulignent la nécessité d'améliorer et d'élargir la communication entre les organismes d'exécution de la loi des deux pays.

**5.50 Les douanes devraient :**

- **améliorer le partage de l'information entre tous les niveaux d'opérations régionales;**
- **préparer ou mettre à jour de manière prioritaire un protocole d'entente officiel avec chacun des ministères au nom desquels elles assument des responsabilités.**

*Réponse de l'Agence : Les douanes continueront à consentir des efforts pour améliorer le partage de renseignements à tous les niveaux d'opérations régionales par la distribution formelle de politiques et de procédures et l'offre de formation sur de nouvelles initiatives.*

*Les douanes continueront à travailler de près avec les ministères du gouvernement pour lesquels elles assument des responsabilités, dans le but d'élaborer ou de mettre à jour, de façon prioritaire, des protocoles d'entente officiels.*

## **Outils des inspecteurs des douanes**

**5.51** Les inspecteurs des douanes ont besoin d'outils, comme des systèmes informatiques et des unités d'exécution et d'appui, pour les aider à décider s'ils doivent ou non autoriser certains voyageurs et leurs marchandises à entrer au Canada.

### **5.52 Le Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire–Air (SASLIP–Air) est désuet.**

Les inspecteurs des douanes à la ligne d'inspection primaire (LIP) dans les principaux aéroports se servent du système informatique SASLIP–Air qu'ils activent en scannant le passeport d'une personne ou en entrant manuellement le nom et la date de naissance de celle-ci. Le système compare cette information avec les données d'une base de données de l'Immigration qui portent sur les mesures d'exécution des douanes et de l'Immigration. Il compare également cette information avec les avis de surveillance (information sur les personnes soupçonnées de contrevenir à une loi administrée par les douanes ou d'autres ministères). Les avis de surveillance peuvent être versés en tout temps dans le système au niveau local, régional ou national. Le système SASLIP–Air fournit alors une réponse en indiquant des noms qui pourraient correspondre à celui qui a été entré afin d'aider l'inspecteur de la LIP à déterminer si la personne devrait être soumise à une inspection secondaire.

**5.53** Le système SASLIP–Air est utilisé dans les aéroports et les terminaux d'autobus depuis 1991. Le système est lent, ne peut lire les documents contenant des codes à barres (à part les passeports) et s'appuie surtout sur le transfert mensuel en vrac des avis de surveillance et de l'information sur l'exécution plutôt que sur un lien direct. Le système SASLIP–Air est donc un outil désuet pour identifier les voyageurs à risque élevé. Nous avons remarqué que les inspecteurs des douanes ne l'utilisent pas beaucoup. Par exemple, dans les principaux

**Nous avons remarqué que les inspecteurs des douanes n'utilisent pas beaucoup le système SASLIP–Air.**

**Les équipes d'intervention mobiles des douanes peuvent réagir rapidement pour répondre aux besoins d'exécution aux bureaux d'entrée de leurs districts respectifs.**

aéroports, au cours du mois d'octobre 1999, les inspecteurs ont utilisé le système SASLIP–Air pour traiter de 5,8 p. 100 à 43,2 p. 100 des voyageurs se présentant à la LIP. Les douanes comptent remplacer ce système en l'an 2000 par un Système intégré de la ligne d'inspection primaire. Ce système est présentement à l'essai.

**5.54 Limites du système**

**SASLIP–Autoroute.** Aux postes frontaliers terrestres, les douanes se servent du Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire–Autoroute (SASLIP–Autoroute). Le système lit les plaques d'immatriculation et les compare avec l'information contenue dans une base de données, pour vérifier si des mesures d'exécution ont été prises dans le passé ou s'il existe des avis de surveillance associés aux véhicules — mais pas nécessairement aux voyageurs de ces véhicules.

**5.55** Les agents des douanes doivent s'assurer que les données figurant sur la plaque d'immatriculation du véhicule correspondent bien à l'information enregistrée par le lecteur de plaque d'immatriculation afin que le système SASLIP–Autoroute puisse avoir accès à toute l'information disponible sur le véhicule. Nous avons constaté que les lecteurs automatiques lisaient correctement les plaques d'immatriculation dans environ 70 p. 100 des cas. Pour ce qui est des autres cas (l'autre 30 p. 100), les inspecteurs des douanes doivent, surtout par mauvais temps, corriger manuellement les données captées par le lecteur de plaque d'immatriculation. Cela fait perdre du temps et se produit assez souvent pour être irritant.

**5.56 Le ciblage est utile.** Les douanes estiment que le ciblage est une méthode utile d'identification des voyageurs à risque élevé. Le ciblage est l'examen des données disponibles afin d'identifier les voyageurs à risque élevé avant qu'ils ne se présentent. Par exemple, l'analyse de

renseignements appropriés peut aider à déterminer qu'un trafiquant de stupéfiants connu vient de se rendre dans un pays réputé être un fournisseur d'héroïne et qu'il s'apprête à revenir au Canada.

**5.57** Les douanes ciblent les personnes et les marchandises à risque élevé de plusieurs façons, avec l'appui d'unités spécialisées du renseignement et d'unités de l'exécution, et avec des bases de données comme celles du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Les unités régionales du renseignement, où travaillent des agents et des analystes, participent à des activités telles que :

- la communication aux inspecteurs de première ligne des avis de surveillance pouvant éventuellement servir à imposer une interdiction d'entrée;
- la réception, l'analyse, l'évaluation et la diffusion de renseignements recueillis de diverses sources en vue du ciblage;
- l'évaluation des risques;
- la coordination d'opérations conjointes avec d'autres ministères et organismes d'exécution de la loi.

**5.58** Les douanes se servent d'équipes d'intervention mobiles, type d'unités d'exécution spécialisées, pour cibler les voyageurs à risque élevé et appuyer les inspecteurs de première ligne. Chaque équipe comprend un petit groupe d'inspecteurs dirigés par un surintendant. Les équipes sont mobiles au sens où elles disposent de la mobilité, du matériel et de la formation nécessaires pour arriver à réprimer tous les types de contrebande. Elles peuvent réagir rapidement pour répondre aux besoins d'exécution aux bureaux d'entrée de leurs districts respectifs. Leurs responsabilités sont les suivantes :

- jeter un coup d'oeil sur les files pour identifier les voyageurs à risque élevé dans les aéroports;



- effectuer des inspections secondaires poussées;
- participer à des opérations d'exécution conjointes avec d'autres ministères et des organismes de l'extérieur.

**5.59** Les douanes se servent également de chiens pour détecter les drogues illicites dissimulées sur les voyageurs ou dans leurs bagages ou véhicules. Les chiens sont utilisés dans les LIP et lors des inspections secondaires.

**5.60 L'information permettant de cibler les voyageurs aériens laisse à désirer.** Pour cibler les voyageurs aériens, il serait très utile que les douanes obtiennent de l'information sur les voyageurs avant leur arrivée (comme leur nom complet, leur date de naissance, l'itinéraire suivi et les détails concernant leur billet). Les douanes ont des équipes de ciblage qui travaillent dans les aéroports de Toronto, de Montréal et de Vancouver et en d'autres endroits. Les représentants des douanes à ces aéroports ont des ententes spéciales avec certains transporteurs qui leur permettent de recevoir, à la discrétion du transporteur, de l'information sur les voyageurs peu de temps avant leur arrivée. Cependant, en général, le travail des douanes est entravé par l'absence d'informations reçues en temps opportun sur les voyageurs aériens. Pour améliorer leur chance de détecter les voyageurs à risque élevé tout en réduisant le temps consacré aux voyageurs à faible risque, les douanes doivent être en mesure d'obtenir et d'analyser à l'avance de l'information sur les voyageurs. Elles avaient envisagé cette possibilité dans le document intitulé *Les Douanes en l'an 2000 : un schéma directeur pour l'avenir*, mais n'y avaient pas donné suite. Elles travaillent présentement à recommander des changements à la *Loi sur les douanes* pour leur permettre d'obtenir à l'avance de l'information sur les voyageurs. C'est l'une des principales initiatives de leur projet de plan d'action

quinquennal. Étant donné les avantages que cette information pourrait procurer aux douanes, l'obtenir doit être une priorité.

**5.61 Il faut mieux cibler les inspections nécessaires.** L'observation par les voyageurs des lois et règlements des douanes et des autres ministères est évaluée au cours d'un « sondage » où l'on envoie des voyageurs, choisis au hasard, à l'inspection secondaire. Aux fins de ce sondage, une équipe effectue des mesures du rendement périodiques aux bureaux des douanes. En 1998–1999, on a évalué à 97,7 p. 100 le nombre de voyageurs routiers qui respectaient ces lois et règlements. (Les douanes ne possèdent pas de résultats sur les voyageurs aériens car elles n'ont effectué aucun sondage dans les aéroports au cours de cette même année.) Les résultats des sondages effectués au cours des années indiquent une augmentation de la conformité aux lois et règlements chez les voyageurs, aux bureaux d'entrée terrestres et aéroportuaires.

**5.62** Le nombre de voyageurs soumis aux inspections secondaires a augmenté de 109 p. 100 au cours des huit dernières années (voir la pièce 5.2). Au cours de la même période, le nombre de voyageurs arrivant au Canada a diminué de 18 p. 100. La probabilité que le voyageur soit inspecté est donc plus grande qu'il y a huit ans. Au cours de la même période, le nombre de mesures d'exécution a diminué de 63 p. 100. De fait, le taux de détection a été de 1,9 p. 100 en 1998–1999. En d'autres mots, les agents ont inspecté les bagages, le véhicule, ou procédé à un examen physique, d'environ 50 voyageurs avant d'en trouver un qui n'avait pas respecté les exigences des douanes. Environ 25 p. 100 de ces mesures d'exécution avaient trait à des infractions à risque élevé, c'est-à-dire liées au transport de stupéfiants, d'armes et de bijoux non déclarés. La diminution du taux de détection pourrait résulter de nombreux facteurs, comme

**Le travail des douanes est entravé par l'absence d'informations reçues en temps opportun sur les voyageurs aériens.**

**La probabilité qu'un voyageur soit inspecté est plus grande qu'il y a huit ans.**

l'augmentation du taux d'observation des lois et règlements par les voyageurs ou de problèmes de ciblage. À notre avis, un meilleur ciblage par les agents des douanes pourrait réduire le nombre de voyageurs soumis à l'inspection secondaire, sans compromettre les objectifs de l'Agence visant à assurer l'exécution de la loi.

### 5.63 Un système d'information

**essentiel pose problème.** Pour améliorer le ciblage et mieux détecter la contrebande et les personnes non admissibles, les douanes doivent posséder de l'information sur les voyageurs. Il peut s'agir de données provenant de dossiers criminels, des permis de conduire et des plaques d'immatriculation, des mandats d'arrêt, de signalement des véhicules volés, et la description d'armes à feu, de biens et de personnes ou enfants portés disparus. La GRC administre des services spéciaux qui fournissent cette information. Dans le chapitre 7 du présent rapport, intitulé « Gendarmerie royale du Canada

— Les services offerts aux responsables de l'application de la loi », nous avons indiqué que le système fournissant l'information comporte de graves lacunes. En voici deux exemples :

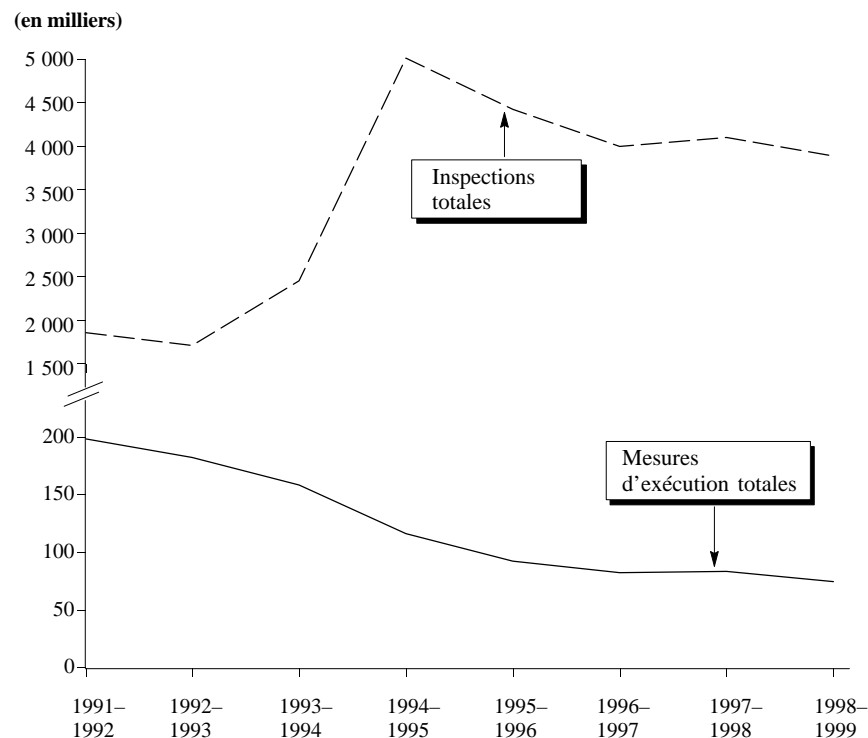
- il faut de deux à cinq mois, et plus, avant que les dossiers des nouveaux criminels et que les nouveaux crimes commis par « d'anciens » criminels soient entrés dans le système;

- une étude réalisée en 1999 révèle que le système n'est accessible qu'environ 89 p. 100 du temps et l'on y prévoyait une autre diminution de la disponibilité de l'information pour les personnes chargées d'assurer l'exécution de la loi en première ligne d'inspection.

**5.64** Tant que la GRC n'aura pas réglé ces problèmes, l'efficacité des efforts de détection et de ciblage des douanes pourrait être gravement entravée. Cela fait croître le risque de contrebande et d'entrée de voyageurs non admissibles au Canada.

## Pièce 5.2

### Mesures d'exécution découlant des inspections



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

### 5.65 Les douanes devraient :

- terminer dès que possible l'installation du Système intégré de la ligne d'inspection primaire dans les aéroports;
- vérifier s'il est possible d'améliorer la fiabilité des lecteurs automatisés de plaque d'immatriculation du Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire–Autoroute;
- chercher en priorité à obtenir de l'information à l'avance sur les passagers afin de faciliter le ciblage.

*Réponse de l'Agence : Le lancement à l'échelle nationale du Système intégré de la ligne d'inspection primaire est prévu pour le 1<sup>er</sup> août 2000.*

*Les douanes étudient activement avec le fournisseur de l'équipement la possibilité d'améliorer le lecteur automatisé de plaque minéralogique du Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire (SASLIP–Autoroute).*

*Dans le cadre de l'exercice sur le Schéma directeur, il a été proposé que les douanes obtiennent des renseignements anticipés sur les passagers dans le but d'appuyer leurs efforts en matière de ciblage. Les consultations à ce sujet ont pris fin et la mise en oeuvre de l'initiative sera assujettie à la législation qui s'y rattache.*

### Besoins en formation du personnel des douanes

**5.66** La formation est un élément essentiel pour fournir au personnel des douanes les connaissances et les compétences dont il a besoin pour faciliter l'entrée des voyageurs et gérer les risques.

**5.67** Les douanes ont conçu un certain nombre de cours de formation à l'intention du personnel qui assure le traitement des voyageurs. Ces cours sont offerts au collège de l'Agence à Rigaud au Québec, dans les régions ou aux bureaux

d'entrée. Certains cours sont obligatoires, comme le cours d'initiation de 14 semaines destiné aux nouvelles recrues. Ce cours enseigne aux nouveaux employés nommés pour une période indéterminée les responsabilités qu'impose le traitement des voyageurs et des marchandises. Certains volets du cours portent, par exemple, sur les marchandises prohibées, la lutte antidrogue, la nécessité d'être sensibilisé aux différences culturelles que peuvent présenter les voyageurs et les diverses responsabilités que les douanes sont appelées à assumer pour d'autres ministères. À cet ensemble viennent s'ajouter certains cours optionnels, des cours de recyclage, ou des cours d'approfondissement de la matière dans un certain nombre de domaines. En 1998–1999, 393 membres du personnel ont reçu une formation obligatoire au collège de Rigaud.

**5.68** Outre les possibilités de formation en classe, les douanes ont élaboré des trousseaux de matériel autodidactique, des vidéos et des procédures écrites. Quelques cours de formation sont également offerts sur cédéroms et sur l'intranet de l'Agence. Voilà des moyens de formation utiles. Les douanes nous ont indiqué qu'elles travaillaient à augmenter le nombre de cours d'auto-apprentissage afin d'offrir une formation ponctuelle le plus près possible du milieu de travail. Néanmoins, une formation en classe offre en plus l'avantage d'avoir une interaction avec un instructeur et communique l'importance que la direction attache aux sujets couverts dans le cadre du cours.

**5.69** Toutefois, certaines contraintes limitent le nombre de personnes qui peuvent suivre les cours offerts. Les bureaux d'entrée des douanes fonctionnent généralement sept jours par semaine, 24 heures par jour. Lorsque des membres du personnel s'absentent pour suivre des cours, d'autres doivent prendre leur place. À défaut de cela, il faut avoir recours aux heures supplémentaires, ce qui draine le

**Outre les possibilités de formation en classe, les douanes ont élaboré des trousseaux de matériel autodidactique, des vidéos et des procédures écrites.**

**Il n'existe pas de formation conçue expressément pour les employés nommés pour une période déterminée.**

budget des bureaux d'entrée. De plus, les cours offerts à l'administration centrale et dans les régions n'offrent que quelques places au personnel de chaque bureau d'entrée. Étant donné ces contraintes, il est essentiel de prévoir à l'avance la formation. Cependant, aucun des membres du personnel que nous avons interviewés n'avait de plan de formation. De plus, plusieurs employés ont exprimé des préoccupations au sujet de l'allocation des cours disponibles. Par surcroît, les douanes ne tiennent pas à jour des dossiers de formation précis, lesquels pourraient aider la direction à vérifier si les employés ont reçu la formation dont ils ont besoin. Quelques temps après la fin de notre vérification, les douanes nous ont indiqué qu'elles prévoyaient produire des troupes d'auto-évaluation de la compétence qui seraient distribuées à tous les employés au plus tard en mars 2000. Ces outils devraient permettre aux employés et aux gestionnaires de cerner les lacunes professionnelles des employés et la formation à leur offrir en fonction de leurs besoins. Les douanes nous ont aussi informés qu'elles remplaceraient en avril 2000 le présent système de formation par un nouveau module de gestion de la formation qui ferait partie du Système administratif d'entreprise de l'Agence.

**5.70 Il faut améliorer la pertinence de la formation.** Les douanes, nous l'avons déjà dit, offrent un cours obligatoire de 14 semaines aux nouveaux employés nommés pour une période indéterminée. Le cours porte sur les exigences du travail pour les divers modes de fonctionnement des douanes — bureaux d'entrée dans les aéroports, points d'entrée routiers et services commerciaux. Les douanes ont décidé que la présente version du cours n'était plus pertinente, puisqu'aucun employé n'a à travailler dans tous ces modes. Elles ont consulté les régions et révisent actuellement le cours de sorte que chaque mode de fonctionnement fasse l'objet d'un module particulier. Les douanes comptent offrir

une version pilote du nouveau cours en mai 2000.

**5.71** Les employés nommés pour une période indéterminée sont souvent recrutés parmi les employés nommés pour une période déterminée; ils doivent, au préalable, suivre le cours de 14 semaines pour être confirmés dans leurs fonctions. De nombreux employés nommés pour une période déterminée ont déjà acquis des connaissances considérables en cours d'emploi et ces notions, déjà acquises, leur sont à nouveau présentées dans le cadre du cours de 14 semaines. Le cours révisé devra aussi tenir compte du niveau de connaissance des participants.

**5.72 L'offre de formation n'est pas cohérente.** Les employés nommés pour une période déterminée représentent 12 p. 100 de l'effectif. Ils sont importants pour le bon fonctionnement des bureaux d'entrée, puisqu'ils assument toutes les responsabilités des employés nommés pour une période indéterminée qui sont en congés prolongés. Pourtant, il n'existe pas de formation conçue expressément pour eux. Ils reçoivent la même formation initiale que les étudiants engagés comme occasionnels.

**5.73** Ces étudiants sont également essentiels au fonctionnement des douanes. Ils aident à traiter les volumes plus importants de circulation à la LIP pendant les mois d'été et remplacent les inspecteurs en vacances. La formation est importante, car elle sert à informer les étudiants au sujet des exigences complexes des douanes et des autres ministères en matière de traitement des voyageurs et les aide à détecter les cas de non-observation. Bien que l'administration centrale ait créé un cours de trois semaines pour les nouveaux étudiants, il arrive que les bureaux d'entrée locaux le réduisent à deux semaines. On s'attend à ce que les étudiants, après leur formation en classe, puissent observer un inspecteur des douanes régulier ou travailler en étroite collaboration avec celui-ci. Nous avons

constaté que le temps qui leur était donné pour observer le travail d'un inspecteur variait d'une journée à une semaine. De plus, les étudiants qui reviennent pour une deuxième affectation n'ont pas nécessairement à suivre un cours de recyclage, lequel peut durer jusqu'à deux semaines. Comme les étudiants ont peu ou pas d'expérience mais doivent prendre des décisions importantes à la LIP, nous craignons que cette formation réduite ne puisse poser un risque indu pour les douanes.

**5.74 Une formation continue est nécessaire.** Étant donné la nature des opérations douanières et l'évolution du contexte de l'exécution, une formation continue est essentielle pour que les employés puissent demeurer compétents. Cependant, mis à part la formation initiale de 14 semaines, bon nombre des employés d'expérience que nous avons interviewés n'avaient jamais reçu de formation de recyclage pour ce qui est des fonctions que les douanes exécutent pour d'autres ministères. Par exemple, 60 p. 100 des membres du personnel n'avaient pas reçu de formation en immigration. Toutefois, en vertu d'un protocole d'entente signé avec Citoyenneté et Immigration Canada, tous les inspecteurs affectés au traitement des voyageurs doivent suivre un cours de recyclage et d'amélioration des compétences au moins tous les trois ans.

**5.75** Nous avons aussi constaté que seulement 18 p. 100 des employés nommés pour une période à long terme que nous avons interviewés avaient suivi, après le cours d'initiation, le cours de sensibilisation aux différences culturelles pour les aider à traiter avec des voyageurs d'autres pays. Toutefois 44 p. 100 de ces employés avaient suivi des cours de formation traitant de questions autochtones. Au cours d'une récente étude sur les minorités visibles, certains participants ont indiqué que les douanes les traitaient différemment des résidents du Canada qui ne sont pas membres d'une minorité visible. Des analyses des plaintes

reçues dans les bureaux régionaux et à l'administration centrale nous ont permis de constater que les accusations d'intimidation, d'agressivité et d'insolence portées contre les agents constituaient la catégorie de plaintes les plus fréquemment reçues.

**5.76** Dans notre rapport de 1991, nous avons indiqué que les douanes devraient créer un cours d'inspection des véhicules des voyageurs. Cependant, aucun des employés que nous avons interviewés n'avait suivi ce genre de cours, bien qu'il constitue un volet important du travail aux postes frontaliers terrestres.

**5.77** Les membres du personnel que nous avons interviewés ressentent également le besoin de suivre une formation continue dans le domaine de la lutte antidrogue. Moins de 50 p. 100 des personnes interviewées avaient suivi un cours dans ce domaine après avoir terminé leur cours de formation initiale. Peu après la fin de notre vérification, les douanes nous ont informés qu'elles étaient à élaborer de nouveaux modules de formation à la lutte antidrogue et que certains de ces modules avaient déjà été mis à l'essai et intégrés à l'ensemble des cours offerts. Les membres du personnel que nous avons interviewés s'inquiètent également du manque de formation sur les changements apportés au Système intégré d'exécution qu'utilisent les douanes. Cette formation leur permettrait de tirer le maximum d'avantages du Système.

**5.78** Nous avons également tenu compte pour nos travaux d'une décision (1996) de la Cour suprême de la Colombie-Britannique concernant une expédition commerciale de livres. Le Tribunal y indiquait que les agents des douanes n'avaient pas la formation nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions en ce qui a trait à la pornographie. À la suite de cette décision, les douanes ont institué de nouvelles procédures pour le traitement de ce matériel. Elles ont également fourni au personnel une série de directives écrites,

**Soixante pour cent des membres du personnel n'avaient pas reçu de formation en immigration.**

**Aucun des employés que nous avons interviewés n'avait suivi de cours d'inspection des véhicules.**

**Les douanes doivent protéger la frontière du Canada, mais elles doivent aussi veiller à ce que les voyageurs honnêtes puissent entrer au Canada le plus rapidement possible.**

et doté chaque région d'experts qui puissent aider les agents à identifier le matériel pornographique et qui puissent leur fournir de l'information et de la formation.

**5.79 Les douanes devraient voir à ce que soient effectuées les tâches suivantes :**

- évaluer, périodiquement, les besoins de formation de tous les employés, établir chaque année des plans de formation et offrir en temps opportun la formation requise;
- déterminer, pour les employés nommés pour une période déterminée et pour les étudiants engagés, la formation à leur offrir en fonction de leurs compétences, de leur expérience et des exigences du travail à effectuer;
- voir à ce que les dossiers de formation soient complets et à ce qu'ils servent à déterminer si les employés ont effectivement reçu la formation dont ils avaient besoin.

*Réponse de l'Agence : Au niveau national, les douanes travailleront, au cours de la prochaine année, à l'élaboration d'une stratégie d'apprentissage pour le programme qui énumérera les priorités et les plans en matière de formation et d'apprentissage, afin de répondre aux besoins futurs et actuels. Cette stratégie fera l'objet d'une mise à jour annuelle.*

*Les douanes étudieront la situation en ce qui concerne la formation des employés nommés pour une période déterminée et des étudiants engagés. En outre, elles élaboreront un cadre de travail afin qu'une approche uniforme soit adoptée à l'échelle nationale.*

*Les douanes continueront à veiller à ce que les dossiers de formation soient complets et à ce que les employés reçoivent la formation nécessaire. À compter du 1<sup>er</sup> avril 2000, un tout*

*nouvel élément du Système administratif d'entreprise (SAE) de l'Agence sera lancé. Cet élément permettra une planification et une gestion efficaces des activités de formation et la préparation de rapports exacts sur la formation aux niveaux local, régional et national.*

## **Traitement accéléré des voyageurs — CANPASS (Autoroutes)**

**5.80** Les douanes doivent protéger la frontière du Canada, mais elles doivent aussi veiller à ce que les voyageurs honnêtes puissent entrer au Canada le plus rapidement possible. L'une des initiatives pour y parvenir est le programme CANPASS (Autoroutes). Bien qu'il s'agisse d'un concept valable, nous avons des inquiétudes au sujet de la façon dont ce programme a été mis en oeuvre, en partie en raison de l'évolution de l'environnement dans lequel les douanes fonctionnent.

**5.81** Le programme CANPASS (Autoroutes) a été lancé en 1991, au poste frontalier de Douglas en Colombie-Britannique, pour faire face au gros volume de circulation attribuable à la popularité, à l'époque, des achats outre-frontière. Le programme permet aux voyageurs admissibles d'entrer au pays en utilisant des voies express réservées et, généralement, sans être interviewés par un inspecteur des douanes. Les citoyens et les résidents du Canada et des États-Unis sont admissibles à ce programme s'ils ne possèdent pas de dossier criminel et s'ils n'ont jamais contrevenu aux lois et règlements des douanes ou de l'Immigration. De plus, les douanes remettent aux participants au programme, qui sont citoyens du Canada et y résident en permanence, des cartes de déclaration des voyageurs pour déclarer leurs achats. Les droits et taxes dus sont alors imputés à une carte de crédit des participants. Le traitement plus rapide de ces voyageurs à faible risque devrait permettre au personnel des douanes et de l'Immigration

de centrer ses efforts sur le traitement des voyageurs qui posent un risque plus élevé.

**5.82** Depuis 1991, le programme CANPASS (Autoroutes) a été étendu à dix autres postes frontaliers. Le but de cette expansion était :

- d'accélérer le passage des voyageurs à faible risque;
- de libérer des ressources et de les affecter aux secteurs à risque plus élevé;
- de respecter l'engagement pris par le Canada dans le cadre de l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la frontière commune.

#### **Les économies prévues n'ont pas encore été réalisées**

**5.83** Les avantages que devait procurer le programme CANPASS (Autoroutes) ne se sont pas encore concrétisés et les économies prévues ne se sont pas encore matérialisées. L'un des objectifs initiaux de ce programme était de libérer des ressources pour les réaffecter à des secteurs présentant des risques plus élevés. On devait y parvenir en confiant la surveillance de plus d'une voie CANPASS à un seul agent. Cependant, le volume actuel des véhicules CANPASS (comme le montre la pièce 5.3) est trop faible pour justifier l'utilisation de plus d'une voie réservée, exception faite du pont Whirlpool de Niagara Falls. De plus, au cours de l'année qui a suivi celle où le pont Whirlpool a été désigné comme poste de douane réservé au programme CANPASS, le nombre de véhicules empruntant le pont avait diminué de 63 p. 100 par rapport à l'année précédente, en partie en raison de ce programme. En outre, deux bureaux d'entrée qui appliquaient ce programme depuis 1995 ont éliminé les voies réservées CANPASS, car elles n'étaient pas suffisamment utilisées. Enfin, deux autres bureaux appliquant le programme en question n'ont pas de voie réservée CANPASS.

**5.84** Un certain nombre de raisons peuvent expliquer pourquoi l'utilisation des voies CANPASS (Autoroutes) est plus faible que prévu :

- les installations de nombreux bureaux d'entrée CANPASS rendent difficile l'accès à la voie CANPASS. Par exemple, aux passages frontaliers du pont et du tunnel de Fort Erie et de Windsor, des contraintes forcent les participants au programme à devoir attendre en queue avec la circulation régulière. Une grande partie du succès relatif à Douglas, le premier poste à utiliser ce programme, est attribuable à l'accessibilité de la voie CANPASS;
- le phénomène des achats outre-frontière a atteint son apogée en 1991. Depuis, le nombre de voyageurs entrant au Canada par la route a diminué de 27 p. 100. Par conséquent, l'engorgement moindre à la plupart des passages frontaliers terrestres a diminué les avantages que le programme susmentionné peut procurer aux voyageurs;
- certains voyageurs peuvent être réticents à fournir aux douanes le numéro de leur carte de crédit et à subir le contrôle de sécurité obligatoire, lequel impose de vérifier s'ils ne possèdent pas de dossier criminel et n'ont pas

**Les avantages que devait procurer le programme CANPASS (Autoroutes) ne se sont pas encore concrétisés.**

Bureaux d'entrée CANPASS	1998–1999
Douglas (C.-B.)	26 %
Boundary Bay (C.-B.)	16 %
Autoroute du Pacifique (C.-B.)	s.o.
Huntingdon (C.-B.)	s.o.
Lacolle (Québec)	1 %
Osoyoos (C.-B.)	s.o.
Aldergrove (C.-B.)	s.o.
Pont Whirlpool (Ont.)	95 %
s.o. : ne possède pas de voie réservée CANPASS	

#### **Pièce 5.3**

**Véhicules traités dans le cadre du programme CANPASS en pourcentage de l'ensemble des véhicules**

**Bien que le programme CANPASS (Autoroutes) ait été lancé en 1991, les douanes n'ont pas établi d'objectifs de rendement avant 1999.**

contrevenu aux lois et règlements des douanes et de l'Immigration;

- certains voyageurs peuvent trouver compliquée et longue à remplir la carte de déclaration des voyageurs, qui figure à la pièce 5.4.

**5.85** La décision d'élargir le programme CANPASS (Autoroutes) a été prise sans étude de faisabilité préalable qui puisse fournir de l'information essentielle, notamment le nombre de participants possible, une stratégie de promotion du programme et les réductions prévues du temps d'attente à la LIP. Une étude de faisabilité pourrait également avoir indiqué l'incidence des contraintes des installations, le coût du réaménagement et les économies futures prévues.

**5.86** Les douanes nous ont informés que le programme CANPASS (Autoroutes) sera appliqué au pont Bluewater à Sarnia, à l'été 2000, dans le cadre d'un projet pilote harmonisé avec les États-Unis. Cependant, nous notons une fois de plus que les douanes n'ont pas réalisé d'étude de faisabilité avant de prendre la décision d'étendre le programme à ce poste. Les douanes ont déclaré que le projet de Sarnia serait évalué conjointement pour déterminer la meilleure approche possible en vue de l'harmonisation. Un projet prévoyant de doter 12 autres postes de ce programme dépendra des résultats de cette évaluation.

**Les douanes n'ont pas appliqué les leçons apprises à l'expansion du programme CANPASS (Autoroutes)**

**5.87** En 1991, nous avons fait rapport sur les projets pilotes de voies express et de voies spéciales dans quatre bureaux d'entrée du sud de l'Ontario. Étant donné la faible utilisation de ces voies, nous avons conclu que les projets n'avaient pas donné de résultats satisfaisants, et cela en raison de l'absence de planification préalable et des contraintes des installations. De même, la Division des services de vérification interne de

l'Agence et l'unité d'évaluation des douanes ont exprimé des préoccupations semblables au sujet du programme.

**5.88** On peut aussi tirer des leçons du fonctionnement actuel du programme. Le faible taux d'utilisation au passage frontalier de l'autoroute du Pacifique est dû en partie à sa proximité avec le bureau d'entrée CANPASS à Douglas. L'expansion prévue du programme à un second bureau d'entrée à Lacolle, au Québec, et au pont Queenston-Lewiston près de Niagara Falls, en Ontario, pourrait produire les mêmes résultats. Fait intéressant, un programme américain semblable pour faciliter le passage des voyageurs au tunnel de Windsor avait été éliminé en raison de sa faible utilisation. Un an plus tard, les douanes canadiennes ont implanté le programme CANPASS au même endroit. Nous avons appris des douanes, après notre vérification, que le programme avait été étendu non seulement après avoir tenu compte du débit routier, mais également dans le but de fournir le même genre de service au client dans des bureaux d'entrée similaires.

**Absence d'objectifs de rendement pour déterminer le succès du programme CANPASS (Autoroutes)**

**5.89** Bien que le programme CANPASS dont nous parlons ait été lancé en 1991, les douanes n'ont pas établi d'objectifs de rendement pour en juger le succès avant 1999. Entre-temps, elles ont étendu ce programme à sept postes frontaliers, avec beaucoup moins de succès qu'au premier poste. Le programme a été implanté dans trois autres postes en août 1999. Des données fiables sur le rendement auraient sensibilisé les douanes à la nécessité de déterminer ce pourquoi les voyageurs étaient peu enclins à participer et aurait pu les inciter à améliorer le programme.

**5.90** L'objectif fixé pour la participation au programme CANPASS (Autoroutes) en 1998–1999 s'établissait à





dix pour cent du nombre de véhicules devant franchir la frontière aux points d'entrée concernés. La façon dont les douanes pourraient mesurer le rendement par rapport à cet objectif dans les quatre bureaux d'entrée n'ayant pas de voie réservée CANPASS n'est pas claire et les douanes n'y disposent pas d'outils pour mesurer l'utilisation du programme. Néanmoins, la publication de l'Agence intitulée *Rapport sur les plans et les priorités 1999–2000* indique que dix pour cent des voyageurs entrant au Canada par la route en 1998–1999 ont profité du programme CANPASS. Nous prenons note que ces chiffres ne s'appliquent qu'aux bureaux d'entrée où le programme CANPASS est appliqué.

#### **5.91 Les douanes devraient :**

- **chercher à prévoir les besoins futurs du programme CANPASS (Autoroutes) avant de l'élargir;**
- **établir des indicateurs de rendement significatifs pour tous les nouveaux projets dès les premières étapes et se servir de ces indicateurs pour mesurer le succès des initiatives avant de les élargir.**

*Réponse de l'Agence : Dans le cadre des activités douanières selon l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la frontière commune (ACCORD), une entente a été signée en vue d'élaborer un cadre de travail et de mener une évaluation du Projet pilote harmonisé (Autoroute), avec l'appui d'un consultant indépendant. De futures décisions quant à l'élargissement de tels programmes CANPASS seront prises suite aux conclusions de l'évaluation.*

*Les douanes disposent d'un processus, depuis 1998, qui vise à développer des indicateurs de rendement détaillés pour de nouvelles initiatives à l'intention des voyageurs, dans le cadre du projet CANPASS. Les douanes s'affairent toujours à élaborer et à perfectionner des indicateurs de rendement significatifs, afin*

*de déterminer l'atteinte des objectifs du projet et de recommander des adaptations au programme.*

### **Mesure du rendement**

**5.92** Pour veiller à ne pas retarder indûment les voyageurs et à détecter les voyageurs qui ne respectent pas les lois et les règlements, les douanes doivent obtenir de l'information fiable et crédible des bureaux d'entrée où les voyageurs sont traités.

**5.93** Les douanes se servent de deux méthodes principales pour mesurer leur rendement — la collecte continue de données aux bureaux d'entrée et des évaluations périodiques au moyen de « sondages ». Ce genre de sondages sert à mesurer le rendement, travail qu'une équipe effectue périodiquement aux bureaux d'entrée des douanes.

#### **Les douanes ont établi un certain nombre d'indicateurs de rendement**

**5.94** En 1997, nous avons publié un rapport sur les concepts qui sous-tendent une information sur le rendement de bonne qualité (chapitre 11, Vers une gestion axée sur les résultats). Nous avons alors reconnu l'engagement pris par la haute direction des douanes en ce qui a trait au concept de la mesure du rendement et à la valeur des sondages pour mesurer le rendement.

**5.95** Les douanes ont élaboré trois indicateurs de rendement pour mesurer le succès des efforts faits pour accélérer le passage des voyageurs qui respectent les lois et règlements : le temps d'attente des voyageurs, la satisfaction de la clientèle et l'utilisation du programme CANPASS. Pour mesurer l'efficacité de leurs mesures d'exécution, les douanes se servent de trois autres indicateurs de rendement — l'observation par les voyageurs, le taux d'inspection et le taux de détection. Nous reconnaissons les efforts déployés pour établir ces indicateurs de rendement, y compris les objectifs, mais nous nous interrogeons sur

la façon dont les douanes mesurent leur rendement à l'aide de ces indicateurs et analysent l'information ainsi obtenue.

### **Les mesures présentent des faiblesses**

**5.96** Aux problèmes que nous avons constatés dans la mesure du succès du programme CANPASS (Autoroutes) venaient s'ajouter d'autres faiblesses. L'un des indicateurs de rendement essentiels est le « temps d'attente », ou le temps qu'un voyageur passe à attendre en ligne avant son premier contact avec un inspecteur des douanes à la LIP. Actuellement, l'objectif fixé pour le temps d'attente est de 20 minutes à tous les bureaux d'entrée en fin de semaine et de dix minutes aux bureaux d'entrée terrestres en semaine. Les douanes ont décidé de ne pas mesurer le temps d'attente pour 1998–1999 et n'ont donc pas communiqué les résultats des temps d'attente nationaux, que ce soit pour les voyageurs aériens ou pour ceux qui voyagent par la route. De plus, dans tout le pays, elles introduisent une nouvelle méthode de mesure du temps d'attente.

**5.97** Les douanes mesurent la satisfaction de la clientèle en effectuant des enquêtes détaillées dans le cadre de leur processus de sondage. Elles ont déclaré un taux de satisfaction de la clientèle de 92 p. 100 en 1998–1999. Cependant, ce résultat est fondé uniquement sur une des nombreuses questions de l'enquête. Quand elles interrogent les voyageurs sur leur satisfaction générale à l'égard des douanes, le taux de satisfaction tombe à 84 p. 100 dans l'ensemble du Canada.

### **Information importante à obtenir**

**5.98** Une partie importante du travail des douanes est effectuée pour le compte d'autres ministères. En 1998–1999, elles ont transmis environ 1,9 million de cas à l'Immigration, 180 000 cas à l'Agence canadienne d'inspection des aliments et 54 000 autres à d'autres ministères. Cependant, les douanes ne recueillent pas

d'information sur les résultats des cas référés. Par conséquent, elles ne possèdent pas d'information systématique sur le rendement atteint lorsqu'elles assument ce volet de leurs responsabilités.

**5.99** Un élément essentiel du système SASLIP–Autoroute est la sélection aléatoire des véhicules soumis à une inspection secondaire au moment de leur passage à la LIP. Bien que les douanes reconnaissent que l'échantillonnage aléatoire fait partie intégrante de la mesure du rendement, nous avons noté que les véhicules choisis de façon aléatoire ne sont pas tous soumis à une inspection secondaire et que les douanes ne tiennent pas de statistiques à ce sujet. Les résultats des inspections secondaires des véhicules choisis de façon aléatoire ne sont pas non plus analysés pour contrôler les niveaux d'observation ou, éventuellement, cerner de nouveaux secteurs de risque. L'information sur les résultats pourrait également être utilisée pour comparer l'efficacité des cas référés de manière aléatoire avec les cas choisis par les inspecteurs des douanes.

### **Il faut de meilleurs systèmes pour fournir de l'information sur le rendement**

**5.100** Dans le chapitre 31 de notre rapport de 1997, nous avons noté que les systèmes d'information des douanes étaient insuffisants pour contrôler le rendement et que cela avait une incidence sur l'utilisation efficiente et efficace des ressources. Nous avons trouvé, au cours de cette vérification, que cela était toujours le cas.

**5.101** Les douanes recueillent plusieurs statistiques sur les activités au niveau du bureau d'entrée local. Ces statistiques sont compilées mensuellement dans un système « G11 ». La compilation de cette information exige beaucoup de travail manuel pour vérifier la concordance des données des documents sources, des feuilles de statistiques quotidiennes et des journaux. Cette activité exige beaucoup de temps et les résultats risquent d'être

**Les douanes mesurent la satisfaction de la clientèle en effectuant des enquêtes détaillées dans le cadre de leur processus de « sondage ».**

**Les douanes ne possèdent pas d'information systématique sur le rendement atteint lorsqu'elles assument des responsabilités pour le compte d'autres ministères.**

entachés d'erreurs de comptage et d'enregistrement. L'information qui est disponible sur support informatique n'est pas cumulée mensuellement par les systèmes; cette opération doit être faite manuellement.

**5.102** Nous avons également constaté que le système G11 ne peut être clos; il est donc possible d'apporter des changements après la fin de l'exercice financier sans laisser de piste de vérification. Nous avons constaté que les plans visant à remplacer le système G11 par un nouveau système appelé SIGAD (Système d'information de gestion et d'aide à la décision) sont reportés depuis des années. Selon les plans actuels, on compte mettre en oeuvre le SIGAD au plus tard en 2004.

**5.103** Le nombre de sondages a chuté de 56 en 1996–1997 à 12 en 1998–1999 (voir la pièce 5.5). Comme nous l'avons déjà mentionné, les douanes n'ont réalisé aucun sondage dans les aéroports en 1998–1999. Elles prévoient 17 sondages en 1999–2000, mais aucun dans la région

de l'Atlantique. Si le rendement n'est mesuré que dans quelques bureaux d'entrée, il est peu probable, à notre avis, que les résultats puissent s'appliquer à l'échelle nationale.

#### 5.104 Les douanes devraient :

- améliorer la façon dont elles mesurent la satisfaction de la clientèle et en rendent compte;
- recueillir de l'information sur le rendement au sujet des responsabilités dont elles s'acquittent au nom d'autres ministères et l'analyser;
- mieux utiliser les sélections aléatoires intégrées au système et contrôler et analyser les résultats obtenus;
- améliorer les systèmes qu'elles utilisent pour recueillir et communiquer l'information sur le rendement afin d'améliorer l'efficacité et l'intégrité des données.

*Réponse de l'Agence :* Les douanes ont lancé le *Projet de gestion du rendement* pour améliorer la méthode de rapport de rendement basée sur les résultats. Dans le cadre de cette initiative, les douanes veilleront activement à trouver des façons d'améliorer leurs méthodes de mesure et de rapport sur la satisfaction de la clientèle. Nous nous assurerons que cet exercice soit mené de concert avec la méthodologie de revue équilibrée des activités adoptée par l'Agence.

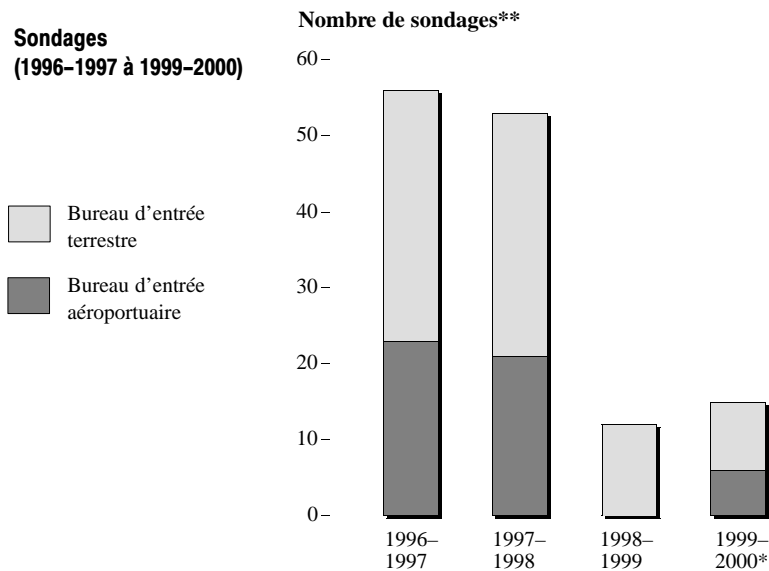
Les douanes continueront à déployer des efforts dans le but d'améliorer la présentation et l'analyse des renseignements nécessaires à l'évaluation des programmes qu'elles administrent au nom d'autres ministères du gouvernement.

Les douanes étudieront des moyens d'utiliser les sélections aléatoires intégrées aux systèmes actuels pour mesurer l'observation et elles procéderont à des analyses détaillées des résultats.

Les douanes s'affairent présentement à améliorer leurs systèmes d'information

#### Pièce 5.5

##### Sondages (1996–1997 à 1999–2000)



\* Sondages prévus pour 1999–2000

\*\* Ce genre de sondages sert à mesurer le rendement, travail qu'une équipe effectue périodiquement aux bureaux d'entrée des douanes

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

*actuels et étudieront la possibilité d'en créer de nouveaux qui pourront améliorer l'efficacité et l'intégrité des données volumétriques et des données de mesure du rendement des programmes.*

### **Rapport sur le rendement**

**5.105** Aux termes de sa loi habilitante, l'Agence est tenue d'établir des indicateurs de rendement et de faire rapport de son rendement en fonction de sa progression vers l'atteinte de ses objectifs et des résultats prévus. De nombreuses parties — comme le Parlement, le public voyageur, d'autres ministères et les sociétés aériennes — sont intéressées par cette information. Les douanes doivent les consulter pour établir leurs indicateurs de rendement. Il est important que les douanes combler les lacunes que nous avons constatées dans la mesure et l'analyse des résultats, de sorte que l'Agence soit mieux en mesure de rendre compte de son rendement, comme l'exige sa loi habilitante.

### **Conclusion**

**5.106** Les douanes ne sont pas un nouveau champ d'activité — celles-ci protègent la frontière du Canada et facilitent le commerce et le tourisme depuis plus d'un siècle. Cependant, l'environnement dans lequel les douanes travaillent subit des changements rapides et elles cherchent à s'adapter. Le traitement des voyageurs qui entrent au Canada dans les divers bureaux d'entrée exige l'intégration des activités d'accélération du traitement des voyageurs et des marchandises aux activités d'exécution de la loi. Les douanes doivent veiller à ne pas devenir un obstacle au tourisme et aux activités commerciales légitimes; par ailleurs, elles doivent protéger le pays

contre les voyageurs non admissibles et la contrebande. Une stratégie d'observation globale et une approche de gestion des risques sont essentielles pour y parvenir.

**5.107** Nous avons constaté que les douanes s'étaient dotées de moyens de gérer le risque de non-observation par les voyageurs au moment de leur entrée au Canada. Cependant, des améliorations importantes s'imposent. Les douanes ne possèdent pas de stratégie d'observation globale décrivant comment elles encouragent les voyageurs qui entrent au Canada à observer les lois et règlements et comment elles les font appliquer. Les douanes ont produit des évaluations des risques pour leurs propres activités; toutefois, les évaluations sont incomplètes. Les douanes tiennent des consultations avec d'autres ministères sur des sujets précis et sur des projets. Néanmoins, elles doivent s'empressement d'obtenir des autres ministères une description de tous les risques découlant des responsabilités dont elles s'acquittent en leur nom. Elles doivent inclure ces risques dans leur évaluation des risques à l'échelle nationale. De plus, les douanes n'ont pas de protocoles d'entente à jour avec les autres ministères sur la répartition des rôles et des responsabilités entre les parties. Pour aider leurs agents d'inspection à prendre des décisions justes dans les brefs délais dont ils disposent, les douanes leur fournissent de l'information, des systèmes et de la formation. Cependant, l'information n'est pas communiquée uniformément, les systèmes doivent être améliorés et la formation est inégale. De plus, les douanes ont établi des indicateurs de rendement, mais elles ne mesurent pas et n'analysent pas les résultats pour certains cas référés à d'autres ministères et elles ne recueillent pas de façon efficiente l'information sur le rendement.



## À propos de la vérification

### Objectifs

L'objectif de la vérification était d'évaluer si les douanes possèdent des procédures et des politiques adéquates pour gérer le risque de non-observation que posent les voyageurs au moment de leur entrée au Canada.

### Étendue

Au cours de nos travaux, nous avons vérifié les points suivants :

- si les douanes ont établi et mis en oeuvre une stratégie d'observation globale pour leurs activités liées aux voyageurs;
- si les travaux que les douanes effectuent pour d'autres ministères permettent aux douanes d'assumer les responsabilités exercées au nom de ces derniers;
- si les douanes fournissent à leur personnel de l'information, des systèmes et une formation qui sont adéquats pour effectuer leur travail;
- si les douanes mesurent les résultats de leurs activités et rendent compte de leur rendement de façon adéquate.

Nous avons réalisé notre examen à l'administration centrale des douanes à Ottawa et dans divers bureaux régionaux, bureaux d'entrée aux aéroports et bureaux d'entrée terrestres dans toutes les régions du Canada qui utilisent le programme des voyageurs. Nous n'avons pas examiné les activités des bureaux d'entrée maritimes et ferroviaires. Au cours de nos travaux, nous avons interviewé des employés, examiné les processus et les documents pertinents et observé les opérations aux bureaux d'entrée. Pour déterminer la mesure dans laquelle les douanes répondent aux besoins de formation de leur personnel, nous avons interviewé du personnel à tous les niveaux et examiné les dossiers de formation dans chacun des bureaux d'entrée que nous avons visités. De plus, nous avons interviewé du personnel de l'administration centrale et de divers bureaux régionaux et locaux de plusieurs autres ministères.

Le 1<sup>er</sup> novembre 1999, Revenu Canada est devenu l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence). Dans ce chapitre, toutes les références à l'Agence comprennent l'Agence et son prédécesseur, Revenu Canada.

### Critères

Nous nous attendions à ce que :

- les douanes aient des processus d'évaluation des risques et de ciblage qui permettent de distinguer efficacement les voyageurs à faible risque des voyageurs à risque élevé;
- les douanes prévoient et mettent en oeuvre adéquatement leurs nouvelles initiatives portant sur de nouvelles façons de traiter les voyageurs et de surveiller les résultats, de manière à atteindre leurs objectifs;

- les douanes possèdent des indicateurs de rendement complets et appropriés sur le traitement des voyageurs afin de déterminer dans quelle mesure elles gèrent les risques;
- les douanes aient des mécanismes et des processus en place pour veiller à gérer adéquatement les risques découlant des responsabilités dont elles s'acquittent au nom d'autres ministères;
- les douanes veillent à ce que la direction et le personnel soient en mesure d'acquérir et de tenir à jour les connaissances et les compétences nécessaires pour remplir leur rôle dans la gestion des risques.

### **Équipe de vérification**

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeurs : Victoria Sauderson et John Pritchard

Kathleen Hobbs

Michel Léger

Katherine Rossetti

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Shahid Minto.