

Chapitre

2

Agence des douanes et du revenu
du Canada

La gestion des risques d'observation —
Douanes

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Ce que nous avons constaté en 2000 et en 2001	4
Ce qui s'est passé depuis 2001	4
Objet du suivi	6
Observations	6
Stratégie d'observation	6
La mise en œuvre du Plan d'amélioration de l'observation progresse lentement	6
Évaluation des risques	7
L'évaluation des risques comporte toujours des lacunes	7
Le ciblage des passagers aériens à risque élevé s'est amélioré	8
Les programmes de pré-autorisation des voyageurs à faible risque vont de l'avant	9
Le ciblage des expéditions commerciales à risque élevé doit encore être amélioré	10
Les initiatives visant les expéditions commerciales à faible risque ne sont pas appuyées par un solide régime de vérification de l'observation	12
Outils et formation	13
Système amélioré utilisé pour traiter les voyageurs dans les aéroports	14
Les problèmes éprouvés avec le système utilisé pour traiter les voyageurs à la frontière terrestre ne sont pas réglés	14
Des craintes subsistent toujours relativement au contrôle des expéditions commerciales à Windsor	15
Des mesures provisoires sont prises pour analyser les résultats des vérifications de l'observation	15
La nouvelle approche relative à la vérification de l'observation des importateurs est partiellement mise en œuvre	16
L'amélioration de la formation des agents des douanes progresse lentement	17
Les agents de vérification de l'observation ont commencé à recevoir une formation	19
Amélioration de la sécurité à la frontière	20
Plans de dépense des fonds pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme	20
Mesures du rendement	22
Les améliorations aux mesures du rendement en sont à l'étape de la planification	22
Conclusion et recommandations	23
À propos du suivi	25



Agence des douanes et du revenu du Canada

La gestion des risques d'inobservation — Douanes

Points saillants

2.1 Les événements du 11 septembre 2001 ont eu des répercussions considérables sur le Programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. L'Agence a été confrontée à de nombreux défis en cherchant à décourager et à détecter l'inobservation à la frontière. Dans nos rapports d'avril 2000 et de décembre 2001, nous lui avons fait plusieurs recommandations pour la gestion des risques d'inobservation dans son Programme des douanes. Nous avons constaté qu'elle a accompli des progrès importants dans la mise en œuvre de deux de nos recommandations. Ainsi, l'Agence recueille dorénavant de l'information préalable sur les voyageurs auprès de la plupart des compagnies aériennes et l'utilise pour cibler les voyageurs aériens à risque élevé. Elle utilise aussi, dans les aéroports, un nouveau système qui permet une meilleure sélection des voyageurs.

2.2 Cependant, dans d'autres cas, l'Agence a donné suite à nos recommandations en partie seulement, même celles qui aideraient à rendre la frontière plus sûre. Nous avons constaté que l'Agence avait élaboré une stratégie pour recueillir de l'information auprès d'autres entités sur les risques découlant des responsabilités qu'elle assume en leur nom et qu'elle a effectivement commencé à recueillir cette information. Elle a mis en place un plan d'action pour renforcer son régime de vérification de l'observation et elle a effectué une analyse préliminaire des résultats des vérifications de l'observation terminées, afin de pouvoir repérer plus facilement les secteurs qui présentent des risques d'inobservation plus élevés. D'ici à ce que la stratégie soit mise en œuvre intégralement et qu'une analyse complète soit effectuée, des lacunes subsisteront dans les évaluations du risque de l'Agence, et dans ses plans de gestion de la frontière et de vérification après la mainlevée.

2.3 L'Agence a adopté des outils pour aider les agents des douanes à déterminer leurs besoins en formation. Elle a également élaboré de nouveaux cours et elle continue d'offrir les cours existants. Cependant, les agents des douanes continuent d'exprimer des inquiétudes au sujet de leur formation et l'Agence n'est pas en mesure de déterminer exactement s'ils ont reçu la formation dont ils ont besoin. L'Agence est en train d'élaborer un ambitieux programme de formation et un plan d'apprentissage à long terme pour ses agents de vérification de l'observation afin de donner suite à nos recommandations de décembre 2001.

2.4 L'Agence n'a pas fait de progrès importants dans la collecte des renseignements qui lui permettraient de dire au Parlement si sa stratégie de

gestion des risques fonctionne ou d'appuyer son évaluation de la mesure dans laquelle elle atteint les objectifs qu'elle s'est fixés pour le Programme des douanes.

2.5 Le 12 décembre 2001, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont signé la Déclaration sur la frontière intelligente. Cette déclaration inclut le *Plan d'action pour la création d'une frontière sûre et intelligente* en 30 points. L'Agence est chargée de huit des initiatives du Plan d'action. Deux de ces initiatives sont NEXUS et le programme des expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES), deux programmes binationaux visant à faciliter le passage à la frontière des voyageurs et des expéditions commerciales à faible risque. En 2001, nous craignons que l'Agence n'ait l'intention de mettre en œuvre un programme canadien semblable pour les expéditions commerciales avant d'avoir solidement établi son régime de vérification de l'observation, qui lui permet de s'assurer que les importateurs respectent les lois et règlements commerciaux. L'Agence s'est employée à améliorer le régime mais, à notre avis, celui-ci n'est pas encore solidement établi et l'Agence doit agir prudemment avec ses programmes visant les expéditions commerciales.

2.6 Nous avons aussi constaté que l'Agence a réalisé des progrès dans la mise en œuvre des autres initiatives du Plan d'action. Elle a mis sur pied des unités de ciblage mixtes avec des représentants du service douanier des États-Unis afin de cibler les conteneurs maritimes en transit, elle a signé une entente avec les États-Unis visant le partage des renseignements sur la fraude douanière et elle a mené à bien un examen conjoint des pratiques relatives aux douanes et à l'immigration dans les ports maritimes internationaux. Elle a découvert des questions d'ordre juridique concernant l'établissement d'installations frontalières communes avec les États-Unis et les étudie actuellement. En outre, elle a instauré des mécanismes pour le partage d'information préalable sur les voyageurs.

2.7 L'Agence s'est vu allouer 433 millions de dollars, qui lui seront versés sur six ans, dans le cadre de l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. Elle a analysé les raisons pour lesquelles elle avait besoin des fonds et ce qu'elle compte réaliser avec ceux-ci, mais elle n'a pas systématiquement suivi les fonds dépensés.

Réaction de l'Agence. L'Agence est d'accord avec nos recommandations et elle a indiqué les mesures qu'elle prévoit prendre ou qu'elle a entreprises pour y donner suite.

Introduction

2.8 En avril 2000, nous avons communiqué les résultats de notre vérification de la façon dont l'Agence des douanes et du revenu du Canada gère, aux points d'entrée, les risques relatifs aux voyageurs qui arrivent au Canada. En décembre 2001, nous avons communiqué les résultats de notre vérification de la façon dont elle gère les risques d'inobsession relatifs aux expéditions commerciales qui entrent au Canada. Nous avons signalé plusieurs problèmes de gestion des risques lors de ces deux vérifications. Dans le présent suivi, nous fournissons un rapport d'étape sur la façon dont l'Agence a amélioré ses activités pour la gestion de ces risques. Le Bureau a aussi récemment mené à bien une vérification portant, entre autres, sur la façon dont Citoyenneté et Immigration Canada gère les risques que présente l'immigration aux points d'entrée. Les résultats de cette vérification figurent dans le Rapport de 2003 de la vérificatrice générale, chapitre 5, Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle.

2.9 Le Programme des douanes est une partie importante de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Le *Rapport sur les plans et priorités* de l'Agence pour 2002-2003 précise que le résultat escompté du Programme des douanes est que « la santé et la sécurité des Canadiens et les intérêts des entreprises sont protégés, et que la croissance économique du Canada est accrue grâce à une saine gestion de la frontière et des politiques commerciales ».

2.10 L'Agence consacre environ 16 p. 100 de ses ressources au Programme des douanes (voir la pièce 2.1). Les dépenses pour le Programme des douanes ont augmenté en 2002-2003. Cependant, elles devraient diminuer au cours des deux prochaines années, alors que le total des dépenses prévues de l'Agence devrait augmenter. Environ 8 300 personnes travaillent pour le Programme des douanes, plus de la moitié étant des agents des douanes en uniforme. Cependant, ce nombre devrait baisser d'ici 2004-2005.

Pièce 2.1 Ressources de l'Agence pour son programme des douanes et d'autres secteurs d'activités*

	Réel 2000-2001	Réel 2001-2002	Prévu 2002-2003	Prévu 2003-2004	Prévu 2004-2005
Services douaniers (en millions de dollars)	495,9	560,2	592,1**	533,2	527,6
Tous les secteurs d'activités (en millions de dollars)	3 101,5	3 399,3	3 363,8	3 364,5	3 431,9
Équivalents à temps plein — services douaniers	7 206	7 348	8 398	8 174	8 075
Équivalents à temps plein — tous les secteurs d'activités	43 173	45 729	47 551	47 498	48 028

* Les autres secteurs d'activités de l'Agence sont les services fiscaux, les programmes de prestations et d'autres services, les appels et la gestion et la direction de l'entreprise.

** Les dépenses prévues pour 2002-2003 incluent les fonds prévus dans le Plan budgétaire de 2001 pour les initiatives de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada, rapports annuels au Parlement et le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2002-2003

Ce que nous avons constaté en 2000 et en 2001

2.11 Notre vérification de 2000 nous a permis de voir que l'Agence modernisait ses opérations douanières et utilisait de nouvelles technologies. Cependant, nous avons pu constater qu'elle n'avait pas de stratégie d'observation globale pour son Programme des douanes. Nous avons aussi observé que, même si l'Agence utilisait une approche de gestion des risques pour déterminer quels voyageurs présentent le plus grand danger pour la société canadienne, son évaluation des risques était incomplète parce qu'il lui manquait des renseignements importants d'autres ministères et organismes. Finalement, nous avons noté que les agents des douanes aux postes frontières et dans les aéroports devaient être mieux équipés et formés pour s'acquitter de leurs fonctions complexes.

2.12 Notre vérification de 2001 nous a permis de constater que l'Agence avait rendu plus facile l'importation des marchandises légitimes au Canada et qu'elle avait offert aux importateurs plusieurs options pour le traitement des expéditions commerciales. Cependant, elle devait améliorer ses activités d'exécution, en particulier le repérage des expéditions commerciales à risque élevé et l'analyse du résultat de ses activités. Nous avons aussi constaté que, après six ans d'efforts soutenus, l'Agence avait peu progressé pour ce qui est d'évaluer dans quelle mesure les importateurs respectent les lois et règlements des douanes régissant les échanges commerciaux. Toutefois, l'Agence travaillait à une nouvelle approche qui semblait prometteuse.

2.13 Le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience visant notre vérification de 2001 et a publié un rapport le 12 décembre 2002. Le Comité s'est fait l'écho de plusieurs de nos préoccupations et a fait six recommandations à l'Agence. Le gouvernement donnera suite au rapport du Comité en mai 2003.

Ce qui s'est passé depuis 2001

2.14 Les événements du 11 septembre 2001 ont eu une incidence considérable sur le Programme des douanes. Durant les heures qui ont suivi les attaques, les points d'entrée dans l'ensemble du Canada ont été placés en état d'alerte générale et les agents des douanes ont été mobilisés pour traiter les nombreux avions qui étaient déroutés des États-Unis sur le Canada. Durant les jours et les semaines qui ont suivi les attaques, l'Agence a accru le contrôle des voyageurs et des expéditions afin de détecter les activités terroristes potentielles.

2.15 Depuis lors, les ministères et les organismes des gouvernements canadiens et américains ont renforcé leurs partenariats afin d'améliorer la sécurité et d'autres services à la frontière, tout en facilitant la circulation des personnes et des marchandises légitimes. Le 12 décembre 2001, la Déclaration sur la frontière intelligente a été signée par les deux gouvernements. La Déclaration inclut le *Plan d'action pour la création d'une frontière sûre et intelligente* en 30 points, qui repose sur les quatre piliers suivants :

- la circulation sécuritaire des personnes,
- la circulation sécuritaire des marchandises,

- une infrastructure sécuritaire,
- la coordination et le partage de l'information dans le cadre de l'exécution des objectifs du plan.

2.16 L'Agence est responsable de mettre en œuvre les initiatives suivantes du Plan d'action :

- instaurer un système d'inspection de remplacement unique, appelé NEXUS, qui permet aux voyageurs pré-autorisés de franchir facilement la frontière;
- partager l'information préalable sur les voyageurs et l'information du dossier du passager pour les voyageurs aériens;
- s'assurer que les pratiques des douanes et de l'immigration soient en place dans les ports maritimes internationaux, y compris dans les gares maritimes;
- mettre en place un traitement harmonisé dans le secteur commercial pour la circulation dans les deux sens des marchandises commerciales des négociants pré-autorisés;
- traiter le fret routier et ferroviaire dans des emplacements éloignés de la frontière afin d'améliorer la sécurité et de faciliter les échanges commerciaux;
- créer des installations frontalières communes dans des emplacements éloignés;
- partager avec les États-Unis des renseignements sur la fraude douanière et d'autres données douanières aux termes de l'*Accord de libre-échange nord-américain*;
- coopérer avec le service douanier des États-Unis (United States Bureau of Customs and Border Protection), afin de cibler les conteneurs maritimes à risque élevé qui arrivent dans les ports canadiens à destination des États-Unis ou qui arrivent dans des ports américains à destination du Canada.

2.17 Dans le cadre de son initiative Sécurité publique et antiterrorisme annoncée dans le Budget de 2001, le gouvernement a réservé 433 millions de dollars sur six ans afin que l'Agence puisse élaborer des projets visant à accroître la sécurité des Canadiens. Certains de ces projets ont été élargis pour devenir des initiatives binationales faisant partie du Plan d'action en 30 points. En 2004, notre bureau a l'intention de faire rapport sur les fonds supplémentaires pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme et sur la façon dont ils ont été dépensés.

2.18 Depuis le 11 septembre 2001, l'Agence a dû relever de nombreux défis et a consacré beaucoup de temps à revoir ses opérations frontalières. Certaines des initiatives qui faisaient partie d'*Investir dans l'avenir : Le Plan d'action des douanes pour 2000-2004* ont été instaurées plus tôt que prévu à l'origine. Dans sa mise en œuvre de la Déclaration sur la frontière intelligente, l'Agence met l'accent sur l'accroissement du niveau de coopération avec les États-Unis et sur les programmes binationaux. La gestion de la frontière évolue rapidement alors que les deux pays visent à améliorer la

sécurité sans nuire à la libre circulation des marchandises et des personnes légitimes.

Objet du suivi

2.19 Notre suivi avait pour objet de déterminer les progrès accomplis par l'Agence dans l'application des recommandations que nous avons faites dans nos rapports d'avril 2000 et de décembre 2001 et dans la mise en œuvre des huit initiatives du Plan d'action en 30 points dans le cadre de la Déclaration sur la frontière intelligente pour lesquelles les douanes assument le rôle de leader. Même si nos travaux de vérification antérieurs ont été terminés avant le 11 septembre 2001, un grand nombre de nos recommandations visaient à améliorer la façon dont l'Agence gère les risques auxquels elle est confrontée à la frontière et à mesurer l'efficacité de ses méthodes. Nous voulions aussi déterminer si l'Agence avait planifié de manière appropriée la façon dont elle dépenserait les 433 millions de dollars qui lui reviennent sur les 7,7 milliards de dollars réservés dans le Budget de 2001 dans le cadre de l'initiative de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. L'étendue et les critères de cette vérification sont énoncés dans la section « À propos du suivi », à la fin de ce chapitre.

Observations

Stratégie d'observation

La mise en œuvre du Plan d'amélioration de l'observation progresse lentement

2.20 En 2000, nous avons constaté que l'Agence n'avait pas, pour son Programme des douanes, de stratégie d'observation qui décrivait ses plans visant à encourager l'observation volontaire ou qui énonçait son approche relative à une exécution responsable. Une stratégie exhaustive, bien articulée, est un élément clé pour favoriser l'observation et gérer les risques de manière intelligente.

2.21 En 2001, nous avons constaté que l'Agence avait mis en œuvre son Plan d'amélioration de l'observation. Le plan énonçait une méthode systématique de gestion du Programme des douanes basée sur le risque. Il était 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 savait que plusieurs années seraient nécessaires pour pouvoir appliquer le plan dans son intégralité. En particulier, de nombreuses lacunes en matière d'information devaient être comblées.

2.22 Le Plan d'amélioration de l'observation de 2002-2003 énonce ce qui suit :

- les priorités nationales des douanes pour les examens des voyageurs et des expéditions commerciales à la frontière;
- les vérifications de l'observation sur la façon dont les importateurs respectent les lois et règlements régissant les échanges commerciaux;
- les activités des services à la clientèle visant à favoriser l'observation;
- les enquêtes sur la contrebande et la fraude.

Les examens à la frontière sont effectués aux points d'entrée et sont axés sur les menaces à la santé, à la sécurité et à la protection des Canadiens, comme le terrorisme et la contrebande. Les autres activités énoncées dans le plan n'ont habituellement pas lieu à la frontière.

2.23 Un des objectifs du Plan d'amélioration de l'observation est de recueillir et d'analyser des renseignements sur les tendances en matière d'observation afin que l'Agence puisse repérer l'inobservation et y remédier de manière appropriée. Cependant, comme l'Agence l'a énoncé dans son rapport annuel pour l'année se terminant le 31 mars 2002, elle n'a pas accompli tout ce qu'elle avait prévu dans le plan. Par exemple, elle étudie toujours quelles mesures de référence permettraient le mieux d'évaluer et de communiquer les niveaux d'observation généraux. De plus, les lacunes en matière d'information continuent de rendre l'analyse difficile. Nous encourageons l'Agence à persévérer.

Évaluation des risques

2.24 Lors de l'élaboration d'une stratégie d'observation, il importe de comprendre les risques, de déterminer leur importance et de trouver la meilleure façon de les contrôler. Chaque voyageur ou expédition qui entre au Canada présente un risque, mais l'Agence considère celui-ci peu élevé dans la plupart des cas (voir la pièce 2.2). Afin de réduire les retards autant que possible, l'Agence vérifie surtout à la frontière les risques touchant la santé, la sécurité et la protection. Même dans ce cas, l'examen de chaque voyageur ou expédition n'est ni souhaitable ni utile. L'Agence a recours à diverses techniques pour se concentrer sur les voyageurs et les expéditions qui présentent le plus grand risque. Dans nos rapports d'avril 2000 et de décembre 2001, nous avons décrit certaines de ces techniques, signalé quelques faiblesses et recommandé des façons de les améliorer.

L'évaluation des risques comporte toujours des lacunes

2.25 Les douanes s'acquittent d'une fonction de première ligne aux points d'entrée et appliquent leurs propres lois et une partie de celles d'autres entités gouvernementales, dont Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Environnement Canada. En 2000, nous avons pu constater que l'évaluation faite par l'Agence des risques qui existent aux points d'entrée ne comprenait pas les renseignements d'autres entités sur les risques qui découlent des responsabilités qu'elle assume en leur nom. Cette année, nous avons constaté que l'Agence a élaboré une stratégie en vue d'instaurer une méthode pour recueillir ces renseignements et les utiliser dans son Plan d'amélioration de l'observation. Nous avons également constaté qu'elle a commencé à recueillir ces renseignements et à les incorporer dans son plan de gestion de la frontière et son plan de vérification après la mainlevée. L'Agence doit rapidement mettre en œuvre cette stratégie pour que ses plans comprennent les priorités des autres entités en ce qui concerne les risques, ce qui aidera ses agents à concentrer leurs efforts sur les secteurs les plus à risque. À long terme, l'Agence doit intégrer l'information sur les risques relatifs aux autres entités à ses évaluations globales des risques.

Pièce 2.2 Chaque voyageur ou expédition qui franchit la frontière présente un risque possible

Personnes non admissibles qui entrent au Canada :

- immigrants illégaux;
- terroristes;
- personnes avec un casier judiciaire.

Marchandises illégales (contrebande) qui entrent au Canada :

- cocaïne, héroïne, ecstasy, cannabis et autres;
- pornographie, particulièrement pornographie juvénile;
- armes et armes à feu.

Marchandises d'utilisation restreinte ou marchandises ayant besoin de licences qui entrent au Canada :

- boissons alcooliques et produits du tabac;
- espèces en voie de disparition;
- textiles, protéines du lait et médicaments sur ordonnance;
- déchets dangereux;
- marchandises contaminées, comme celles contaminées par la fièvre aphteuse.

Voyageurs, importateurs, transporteurs et chauffeurs qui font des déclarations incorrectes (intentionnellement ou non) :

- réponses incorrectes aux questions posées par les agents des douanes;
- description incorrecte des marchandises, y compris le pays d'origine, les quantités, la valeur, l'utilisation ultime et le classement tarifaire (important pour le ciblage).

2.26 En 2000, nous avons recommandé que l'Agence conclue ou mette à jour, sur une base prioritaire, des protocoles d'entente (PE) avec les autres entités qu'elle représente. Il est important d'aider à faire en sorte que les rôles et responsabilités soient compris et que l'information soit communiquée en temps opportun. Des discussions ont eu lieu depuis et l'Agence nous a indiqué qu'elle entend mener à terme ou mettre à jour la majorité des PE relatifs aux douanes conclus avec d'autres entités d'ici le 31 mars 2005. Nous notons que des PE ont déjà été signés avec cinq autres entités, dont le PE avec Citoyenneté et Immigration Canada, qui a été signé le 6 mars 2003.

Le ciblage des passagers aériens à risque élevé s'est amélioré

2.27 Les douanes utilisent des méthodes de ciblage pour identifier les voyageurs aériens à risque élevé avant leur arrivée au Canada. Ces méthodes incluent la comparaison des noms des passagers à ceux figurant dans les bases de données qui contiennent de l'information pouvant servir au renseignement, ainsi que de l'information sur les infractions précédentes relatives aux douanes et à l'immigration.

2.28 En 2000, nous avons noté que certaines unités de ciblage des douanes recevaient, sur une base ponctuelle, de l'information préalable sur les voyageurs pour les voyageurs aériens, à la discrétion du transporteur. Nous avons recommandé que l'Agence fasse de l'obtention de l'information préalable sur les voyageurs une haute priorité.

2.29 En 2001, une loi exigeant que les compagnies aériennes communiquent de l'information préalable sur les voyageurs et le dossier du passager à l'Agence des douanes et du revenu du Canada a été adoptée. L'information préalable sur les voyageurs comprend le nom complet, la date de naissance, la citoyenneté et quelques détails tirés des documents de voyage. Le dossier du passager comprend d'autres renseignements détaillés sur le voyage, comme tous les endroits où le voyageur s'est rendu par avion et la façon dont le billet d'avion a été payé. En octobre 2002, l'Agence a commencé à recueillir l'information préalable sur les voyageurs et elle s'attend de commencer à recevoir les dossiers des passagers à l'été 2003. Elle utilise cette information pour repérer les passagers à risque élevé et elle a l'intention de la conserver dans une base de données pendant six ans pour mieux déterminer les menaces contre la santé et la sécurité du public et les menaces criminelles et pour aider d'autres organismes à ces fins. Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada avait des craintes au sujet de l'intention de l'Agence de conserver l'information, mais ces craintes ont été apaisées.

2.30 L'Agence a aussi mis en place des unités de ciblage des passagers dans huit grands aéroports canadiens afin d'étudier les renseignements reçus et de cibler les passagers à risque élevé. Les passagers ciblés sont habituellement renvoyés à une inspection secondaire où on leur pose d'autres questions. Des agents de Citoyenneté et Immigration Canada travaillent dans trois de ces unités et, d'ici le printemps 2003, il devrait y en avoir dans les huit unités. L'Agence et Citoyenneté et Immigration Canada collaborent aussi avec le service douanier des États-Unis pour partager l'information sur les voyageurs à risque élevé. Par exemple, des unités conjointes d'analyse des passagers ont été mises en place dans les aéroports internationaux de Vancouver et de Miami en septembre 2002. Ces projets pilotes seront évalués au printemps 2003.

2.31 Lorsque nous nous sommes rendus dans les aéroports canadiens en décembre 2002, nous avons remarqué que les agents des douanes recevaient peu d'information préalable sur les voyageurs des compagnies aériennes. Plusieurs compagnies aériennes testaient toujours leurs capacités de transmettre l'information par voie électronique à l'Agence. Parallèlement, plusieurs compagnies aériennes télécopiaient l'information à l'Agence. En mars 2003, la situation s'était déjà améliorée, de sorte que la plupart des compagnies aériennes transmettaient leur information par voie électronique. Toutefois, une grande compagnie aérienne transmettait de l'information sur les vols en Amérique du Nord, mais pas sur la majorité de ses vols internationaux. Tant que l'Agence ne recevra pas par voie électronique l'information sur la grande majorité des voyageurs arrivant au Canada, le programme de ciblage sera limité.

Les programmes de pré-autorisation des voyageurs à faible risque vont de l'avant

2.32 Un objectif important du Plan d'action des douanes de 2000-2004 et de la Déclaration sur la frontière intelligente est de pré-autoriser les voyageurs à faible risque afin de leur permettre de franchir la frontière rapidement pour que les agents des douanes puissent se concentrer sur

d'autres voyageurs susceptibles de présenter un risque élevé. Il y a deux programmes de pré-autorisation pour les voyageurs :

- CANPASS — un programme canadien et
- NEXUS — un programme conjoint du Canada et des États-Unis.

2.33 Frontières terrestres. En 2000, nous avons examiné l'expérience acquise par l'Agence avec le programme CANPASS–Autoroutes et remarqué que toutes les possibilités n'avaient pas été exploitées. CANPASS–Autoroutes a maintenant été remplacé par NEXUS–Autoroutes. Les voyageurs qui reçoivent une carte NEXUS–Autoroutes sont considérés à faible risque par le Canada et les États-Unis et peuvent utiliser leur carte pour entrer dans l'un ou l'autre pays. NEXUS–Autoroutes a été d'abord mis en œuvre au pont Blue Water (Sarnia–Port Huron) en 2000 et a été étendu à d'autres emplacements en Colombie-Britannique et en Ontario en 2002-2003. Le projet pilote du pont Blue Water a été évalué et les résultats étaient encourageants. L'Agence doit préciser ses plans d'évaluation pour les nouveaux emplacements afin d'être sûre que les objectifs du programme sont atteints.

2.34 Aéroports. Alors que CANPASS–Autoroutes a été remplacé par NEXUS–Autoroutes, l'Agence prévoit aller de l'avant avec son programme CANPASS–Air, pour les voyageurs aériens. Ce programme a été expérimenté pendant plusieurs années à l'aéroport international de Vancouver, mais a connu peu de succès. Un centre d'inscription CANPASS–Air a été ouvert à Vancouver en mars 2003. Les plans prévoient l'ouverture de centres d'inscription dans d'autres aéroports dans l'avenir. L'Agence prévoit aussi mettre en place NEXUS–Air aux aéroports d'Ottawa et de Montréal en 2004 dans le cadre d'un projet pilote d'un an.

2.35 L'Agence n'a pas mené d'études de faisabilité pour l'initiative CANPASS–Air ou l'initiative NEXUS–Air, bien qu'elle compte effectuer une enquête de marketing. Cela nous préoccupe car des études de faisabilité sont nécessaires pour démontrer si les initiatives constitueraient des investissements intéressants. Nous avons eu la même crainte en 2000 relativement au programme CANPASS–Autoroutes.

Le ciblage des expéditions commerciales à risque élevé doit encore être amélioré

2.36 Déterminer quelles expéditions commerciales présentent le risque le plus élevé de non-respect des lois canadiennes est une partie importante de l'application de ces lois. Cela permet aussi aux expéditions à faible risque d'entrer au Canada plus facilement. En 2001, nous avons pu constater certaines faiblesses dans le processus de ciblage et nous avons recommandé plusieurs améliorations. L'Agence a accepté d'apporter des améliorations, à condition que les systèmes et les ressources financières nécessaires soient disponibles.

2.37 Cette année, nous avons constaté qu'il y avait eu peu d'améliorations pour apaiser nos craintes au sujet du ciblage des expéditions commerciales à risque élevé. Cependant, l'Agence a élaboré et dispensé un cours sur le

ciblage des expéditions commerciales et elle a amélioré son ciblage des conteneurs maritimes en transit. Dans un bureau de la frontière terrestre, nous avons également remarqué une priorité accrue sur le ciblage des expéditions à risque élevé et sur l'affectation des ressources nécessaires à cette fin. Toutefois, dans un autre bureau de la frontière terrestre, nous avons remarqué que la fonction de ciblage avait été éliminée et que les agents des douanes comptaient sur les renseignements fournis par la Direction de la contrebande et des services de renseignement de l'Agence pour cibler les expéditions à risque élevé.

2.38 Nous avons aussi constaté que le nombre d'examens d'expéditions commerciales avaient doublé entre le 1^{er} avril 2001 et le 31 mars 2002 par rapport à l'année précédente. Cela comprenait une augmentation de 50 p. 100 du nombre des examens aléatoires. Cependant, nous avons constaté que les douanes avaient peu procédé à l'analyse des résultats de ces examens aléatoires, ce qui aurait pu améliorer leur ciblage. De plus, les agents des douanes nous ont encore dit que, si d'autres priorités opérationnelles se présentent, ils se concentrent moins sur les examens aléatoires. Cela aussi pourrait diminuer l'utilité des examens aléatoires pour repérer d'éventuelles cibles à risque élevé.

2.39 Analyse comparative dans le mode maritime. Une des initiatives de la Déclaration sur la frontière intelligente consiste à étudier les pratiques des douanes et de l'immigration dans les ports maritimes internationaux, y compris dans les gares maritimes de traversiers. Des représentants de l'Agence, de Citoyenneté et Immigration Canada, du service douanier des États-Unis et du service d'immigration et de naturalisation (Immigration and Naturalization Service) des États-Unis ont fait l'étude et annoncé les résultats en mai 2002. L'objectif de l'étude était de recenser les meilleures pratiques, les points forts et les points faibles et de formuler des recommandations. La prochaine étape de ce projet consiste à mettre au point un plan d'action pour donner suite aux recommandations.

2.40 Ciblage des conteneurs maritimes. Un grand nombre des conteneurs arrivant dans les ports maritimes canadiens ont les États-Unis pour destination. De même, certains conteneurs arrivant dans les ports maritimes américains sont destinés au Canada. Dans le cadre de leur Plan d'action conjoint en 30 points, le Canada et les États-Unis travaillent à améliorer l'inspection des conteneurs en ciblant les conteneurs maritimes en transit. Des unités de ciblage mixtes ont été créées en 2002 à Halifax, Montréal, Vancouver, Newark (New Jersey) et Seattle (Washington). Dans les ports canadiens, des agents américains ciblent des conteneurs à destination des États-Unis, qui sont ensuite examinés par des agents des douanes canadiens. Dans les ports américains, des agents canadiens ciblent des conteneurs à destination du Canada, qui sont ensuite examinés par des agents des douanes des États-Unis. Des agents de ces unités nous ont dit que la capacité d'échange de renseignements les a aidés à cibler les conteneurs à risque élevé. L'efficacité de cette initiative relativement au repérage de personnes non admissibles ou de contrebande n'a pas été évaluée.

2.41 Partage des renseignements sur la fraude douanière. Le Plan d'action en 30 points inclut une initiative qui permet aux deux pays le partage des renseignements sur la fraude douanière. Une entente a été signée pour énoncer les modalités du partage des renseignements. Par exemple, l'entente stipule que seuls les renseignements sur des importateurs spécifiques, soupçonnés d'avoir commis une fraude douanière dans un des deux pays, peuvent être communiqués. À ce jour, aucun des deux pays n'a demandé de renseignements visés par cette entente.

Les initiatives visant les expéditions commerciales à faible risque ne sont pas appuyées par un solide régime de vérification de l'observation

2.42 Un objectif clé du Plan d'action des douanes de 2000-2004 et de la Déclaration sur la frontière intelligente est de faire en sorte que les expéditions commerciales à faible risque puissent franchir la frontière rapidement et que les agents des douanes puissent ainsi se concentrer sur les autres expéditions qui pourraient présenter des risques élevés. À cette fin, les importateurs, les compagnies de transport et les chauffeurs doivent obtenir une autorisation préalable. Il y a deux programmes d'autorisation préalable pour les expéditions commerciales :

- le Programme d'autocotisation des douanes (PAD) — un programme canadien;
- le programme des expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES) — un programme mixte du Canada et des États-Unis.

2.43 Programme d'autocotisation des douanes. Au moment de notre vérification de 2001, l'Agence projetait de mettre en œuvre le PAD. Ce programme permet aux importateurs pré-autorisés de faire passer rapidement leurs expéditions à la frontière et de les déclarer en détail plus facilement. Les importateurs, les compagnies de transport et les chauffeurs doivent tous être pré-autorisés pour participer au programme. Une fois que les participants ont été autorisés, la vérification des expéditions à la frontière est limitée. L'Agence se fie plutôt à ses vérifications de l'observation pour s'assurer que les importateurs ont déclaré les marchandises comme il se doit et qu'ils ont payé tous les droits et taxes exigibles. Les vérifications de l'observation sont très importantes dans un régime d'autocotisation. En 2001, nous craignons que l'Agence n'ait l'intention de mettre en œuvre le PAD avant d'avoir solidement établi son régime de vérification de l'observation. Le Comité permanent des comptes publics a exprimé des préoccupations similaires et, en décembre 2002, il a recommandé que la mise en œuvre du PAD soit retardée.

2.44 Toutefois, l'Agence était déjà allée de l'avant avec le PAD. À ce jour, cinq grands importateurs ont été autorisés à utiliser le programme, ainsi qu'un grand nombre de compagnies de transport et de chauffeurs. Les importations de ces cinq entreprises représentent environ 21 p. 100 de la valeur totale de toutes les marchandises importées au Canada. L'Agence cible des importateurs dont la participation au programme, d'ici 2005, représenterait 50 p. 100 de la valeur totale de toutes les marchandises importées au Canada. Environ 1 000 grands importateurs seraient visés. Au fur et à mesure que le taux de participation au PAD augmente, le risque de ne pas découvrir de cas

d'inobservation augmente également si un solide régime de vérification de l'observation n'est pas en place.

2.45 Depuis notre vérification de 2001, l'Agence a mis en place le cadre nécessaire pour renforcer son régime de vérification de l'observation et des dispositifs de mesure pour analyser les résultats de la vérification de l'observation. Elle a commencé à mettre en œuvre une approche en deux volets pour vérifier l'observation de la loi par les importateurs. Toutefois, nous sommes d'avis que l'Agence n'a pas encore solidement établi son régime de vérification de l'observation (voir les paragraphes 2.60 à 2.67). Nous continuons de craindre qu'elle ne puisse pas s'assurer adéquatement que les importateurs pré-autorisés respectent les lois et règlements du Canada régissant les échanges commerciaux.

2.46 Programme des expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES). Les gouvernements du Canada et des États-Unis ont mis en œuvre un programme binational appelé EXPRES afin de faciliter le passage à la frontière des expéditions commerciales à faible risque. Les importateurs, les compagnies de transport et les chauffeurs doivent tous être pré-autorisés dans le cadre du PAD pour participer au programme EXPRES. Des centres d'inscription ont été ouverts à plusieurs postes frontalières. À ce jour, deux importateurs ont été autorisés à participer au programme EXPRES. Comme pour le PAD, nous craignons que l'Agence n'applique le programme EXPRES avant que son régime de vérification de l'observation n'ait été solidement établi. Selon nous, l'Agence doit agir prudemment avec le PAD et le programme EXPRES.

2.47 Éloignement du processus de dédouanement. Le Plan d'action en 30 points de la Déclaration sur la frontière intelligente inclut aussi une initiative visant à éloigner le processus de dédouanement de la frontière. Par exemple, les agents des douanes du Canada et des États-Unis pourraient mener leurs activités dans l'un ou l'autre pays, dans un bureau commun. Cette initiative a pour but de réduire le temps de passage à la frontière. Des discussions ont eu lieu entre l'Agence et le bureau des services douaniers des États-Unis. Cependant, quelques questions juridiques doivent être réglées avant qu'un plan puisse être présenté aux hauts fonctionnaires, approuvé et mis en vigueur.

Outils et formation

2.48 Les agents des douanes doivent appliquer la législation douanière et des parties de lois qui régissent d'autres ministères et organismes. Ils doivent connaître les exigences relatives aux passeports et aux visas ainsi que les lois qui visent un large éventail de produits et de services. Les agents des douanes qui travaillent à la ligne d'inspection primaire doivent décider rapidement s'ils laissent passer les voyageurs et les expéditions commerciales ou s'ils doivent les renvoyer à une inspection secondaire, où davantage de questions seront posées et, dans certains cas, un examen sera effectué.

2.49 Compte tenu de la complexité des fonctions des agents des douanes, il est essentiel qu'ils aient l'information, les outils et la formation dont ils ont besoin pour prendre des décisions appropriées rapidement. Dans nos vérifications de 2000 et de 2001, nous avons pu constater que l'information

n'était pas toujours partagée, que les systèmes dont dépendaient les agents devaient être améliorés et que la formation n'était pas uniforme.

Système amélioré utilisé pour traiter les voyageurs dans les aéroports

2.50 Les voyageurs arrivant au Canada par avion se voient demander de remplir une carte de déclaration douanière avant leur passage à la douane. Un agent examine leur déclaration et effectue une brève entrevue.

2.51 En 2000, nous avons constaté qu'un des principaux systèmes utilisés par les agents des douanes pour décider s'ils doivent renvoyer un voyageur à un examen secondaire était désuet et était utilisé moins de 50 p. 100 du temps. Depuis lors, l'Agence a installé le Système intégré de gestion de la ligne d'inspection primaire. Ce système est directement relié à des bases de données de l'Agence et de Citoyenneté et Immigration Canada, de sorte que les agents des douanes ont un accès immédiat à l'information sur les « avis de surveillance » et les mesures d'exécution. Un avis de surveillance signale aux agents des douanes qu'ils doivent renvoyer certains particuliers à une inspection secondaire. Nous avons pu constater que les agents utilisaient ce système pour au moins 90 p. 100 des passagers aériens traités. Il s'agit d'une amélioration importante par rapport à 2000.

Les problèmes éprouvés avec le système utilisé pour traiter les voyageurs à la frontière terrestre ne sont pas réglés

2.52 Les voyageurs qui arrivent au Canada aux postes frontières terrestres restent dans leur véhicule pendant qu'un agent des douanes les interroge. Les cartes de déclaration ne sont pas requises aux postes frontières terrestres. Habituellement, les voyageurs doivent seulement montrer une pièce d'identité.

2.53 À de nombreux postes frontières terrestres, les agents des douanes utilisent le Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire — Autoroutes pour contrôler les voyageurs. Le système lit les plaques d'immatriculation et les compare avec une base de données des douanes pour vérifier s'il y a eu des mesures d'exécution antérieures ou des avis de surveillance. Les agents peuvent aussi utiliser le système pour vérifier les avis de surveillance de l'immigration.

2.54 En 2000, nous avons pu constater que le taux de lecture correcte des plaques d'immatriculation par le système est d'environ 70 p. 100. Pour les 30 p. 100 restants, les agents des douanes ont dû corriger manuellement les renseignements enregistrés avant que le système puisse les comparer avec ceux de la base de données. Nous avons recommandé que l'Agence étudie la possibilité d'améliorer le système. Même si l'Agence a discuté de la fiabilité des lecteurs de plaques d'immatriculation avec le fabricant, nous n'avons relevé aucune amélioration. Cela est un problème, car l'agent qui doit corriger l'information porte moins d'attention à l'interrogation des occupants du véhicule. Ainsi, nous courrons le risque que des voyageurs qui devraient être renvoyés à un examen secondaire ne le soient pas. Ce risque est plus grand lorsque l'agent ne corrige pas la lecture des plaques d'immatriculation.

2.55 Nous avons aussi remarqué que le système de l'Agence repose sur l'information relative aux plaques d'immatriculation et qu'il ne peut pas se connecter automatiquement au système de surveillance de Citoyenneté et Immigration Canada, qui repose sur l'information relative aux pièces d'identité personnelles. À moins que les agents des douanes n'introduisent le nom d'une personne dans le Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire, il est peu probable qu'ils sachent s'il y a un avis de surveillance de l'immigration pour cette personne. Mais ils procèdent ainsi dans moins de 10 p. 100 des cas. Ils comptent plutôt sur leur jugement pour décider s'ils doivent renvoyer les voyageurs à un examen secondaire pour l'immigration.

2.56 Pour finir, nous avons noté que le Système intégré de gestion de la ligne d'inspection primaire qui est utilisé dans les aéroports est aussi disponible dans onze postes frontières routiers pour traiter les données des personnes qui voyagent par autobus. Il est aussi à l'essai dans deux postes frontières routiers pour traiter les données des chauffeurs de camion.

Des craintes subsistent toujours relativement au contrôle des expéditions commerciales à Windsor

2.57 En 2001, nous étions préoccupés par le fait que l'installation pour l'examen des expéditions commerciales au pont Ambassador à Windsor se trouve à deux kilomètres du pont. À moins que des agents n'escortent le camion du pont jusqu'à l'installation, ce qui arrivait rarement, l'Agence ne pouvait pas être sûre que le camion se rendait directement jusqu'à l'installation, ou que personne n'avait eu illégalement accès à l'expédition. Le Comité permanent des comptes publics était aussi préoccupé par cette situation. En décembre 2002, il a recommandé que l'Agence trouve une solution dès que possible et qu'un rapport contenant des options, des solutions et un plan d'action soit rédigé et présenté à la Chambre des communes pour le 31 mars 2003 au plus tard.

2.58 Cette année, nous avons constaté que l'Agence avait publié en novembre 2001 un bulletin sur l'escorte des expéditions à risque élevé. Des fonctionnaires nous ont dit que des escortes sont utilisées dans les situations à risque élevé, lorsqu'un avis de surveillance a été émis pour un camion ou un chauffeur précis, ou lorsqu'un agent des douanes est convaincu que l'expédition ou le chauffeur présente un risque élevé et qu'il est peu probable que celui-ci se rende aux installations d'examen. Nous croyons que ce processus est le même que celui qui était suivi en 2001.

2.59 L'Agence compte faire rapport sur la situation au pont Ambassador (comme l'a demandé le Comité permanent des comptes publics) dans la réponse du gouvernement au rapport du Comité, qui devrait être présenté à la Chambre des communes en mai 2003.

Des mesures provisoires sont prises pour analyser les résultats des vérifications de l'observation

2.60 En 2001, nous avons recommandé que l'Agence implante un système informatisé national pour enregistrer les résultats de toutes les activités de

vérification de l'observation. Le Comité permanent des comptes publics a souligné également que l'Agence devrait évaluer entièrement ses besoins en données et en systèmes d'information et agir sans tarder pour améliorer ses systèmes de gestion de l'information pour la vérification de l'observation.

2.61 Depuis lors, nous avons constaté que la Direction générale des douanes a préparé un dossier détaillé en vue de l'implantation d'un système national d'information sur les activités de vérification de l'observation, système qui pourrait coûter environ 20 millions de dollars sur une période de cinq ans. La prochaine étape du processus consiste à faire approuver le système et son financement par la haute direction.

2.62 À titre de mesure provisoire, la Direction générale a élaboré un processus reposant sur une feuille de calcul électronique pour enregistrer les résultats de certaines de ses vérifications. En 2000-2001, elle a effectué des vérifications de l'observation pour déterminer si les importateurs avaient classé et évalué correctement les marchandises. L'Agence a préparé une analyse préliminaire des résultats de 74 des vérifications ayant porté sur trois marchandises à risque élevé : textiles/vêtements, acier et chaussures. L'analyse a révélé un taux d'erreur de 25 p. 100 à 31 p. 100 pour le classement de ces marchandises et de 19 p. 100 à 27 p. 100 pour leur évaluation. Les représentants de l'Agence ont indiqué que, si l'on se fie à ces résultats, les erreurs possibles concernant les données commerciales sur ces marchandises pourraient se chiffrer à plus de 11 milliards de dollars. En 2001, nous avons également signalé des taux d'erreur élevés pour le classement et l'évaluation de toutes les marchandises, soit 29 p. 100 et 15 p. 100 respectivement. Des données commerciales exactes sont importantes pour la négociation et la surveillance des accords commerciaux et elles sont utilisées par les entreprises pour prendre des décisions d'investissement au pays et à l'étranger.

2.63 Nous jugeons encourageant que l'Agence ait effectué cette analyse pour déceler les problèmes d'observation et qu'elle s'en soit servie pour planifier ses activités de vérification de l'observation de 2002-2003. L'Agence a cependant effectué d'autres vérifications en 2000-2001. Toutefois, la feuille de calcul électronique n'étant pas encore tout à fait au point, l'Agence n'a pas analysé les résultats de ces vérifications pour cerner les secteurs qui présentent le plus de risques d'inobservation. Au fur et à mesure qu'elle développera son nouveau système de rapports et qu'elle recueillera et analysera les résultats d'autres activités de vérification de l'observation des années suivantes, l'Agence devrait être mieux en mesure de déterminer le degré d'observation des lois et règlements commerciaux, et d'établir si l'observation s'est améliorée ou si elle s'est détériorée.

La nouvelle approche relative à la vérification de l'observation des importateurs est partiellement mise en œuvre

2.64 Au moment de notre vérification de 2001, après avoir éprouvé de grandes difficultés à instaurer une approche antérieure, l'Agence faisait l'essai d'une approche à deux volets pour vérifier l'observation des importateurs. Cette approche comprenait des examens d'évaluation de l'observation et un

nouveau processus de vérification. L'examen d'évaluation de l'observation est conçu pour mesurer le niveau d'observation d'un importateur et cerner les aspects que l'importateur est le plus susceptible de ne pas observer. Le nouveau processus de vérification comprend des sondages détaillés des secteurs jugés à haut risque pour déterminer l'étendue de l'inobservation. L'Agence avait testé sa méthode et donné la majeure partie de la formation aux agents de vérification de l'observation dans toutes les régions en novembre 2001. Elle a aussi remis des guides provisoires aux agents de la vérification de l'observation pour les aider à faire leur travail.

2.65 Depuis notre vérification de 2001, environ 260 examens d'évaluation de l'observation ont été effectués. Les hauts fonctionnaires ont fait une analyse limitée des résultats de ces examens. Cependant, ils n'ont pas été en mesure de nous dire combien de nouveaux processus de vérification ont été exécutés à la suite des risques cernés grâce aux examens d'évaluation de l'observation.

2.66 En février 2002, l'Agence a préparé un plan d'action sur trois ans pour gérer la mise en œuvre des examens d'évaluation de l'observation et le nouveau processus de vérification. Le plan comprenait plusieurs éléments qui sont toujours en voie de développement, notamment :

- la création d'un manuel de vérification des activités commerciales,
- la création d'un modèle de rapport de vérification,
- l'établissement de normes horaires pour les examens d'évaluation de l'observation et le nouveau processus de vérification,
- l'amélioration des procédures pour l'établissement des profils de clients,
- l'élaboration d'un cadre d'assurance de la qualité.

Le plan d'action décrivait les travaux nécessaires pour mettre en œuvre la nouvelle approche, qui est essentielle pour renforcer le régime de vérification de l'observation.

2.67 La mise en œuvre des examens d'évaluation de l'observation et du nouveau processus de vérification a progressé. Cependant, il est encore trop tôt pour déterminer l'efficacité de la nouvelle approche, car les résultats des vérifications n'ont pas encore été compilés, examinés ou analysés. Dans le cadre du Plan d'action, l'Agence a indiqué qu'elle évaluerait en 2003-2004 la méthode utilisée pour les examens d'évaluation de l'observation et le nouveau processus de vérification.

L'amélioration de la formation des agents des douanes progresse lentement

2.68 La formation permet aux agents des douanes d'acquérir les connaissances et les compétences dont ils ont besoin dans le cadre de leurs fonctions complexes. L'Agence a conçu plusieurs cours pour les agents. Ces cours sont offerts au centre de formation de l'Agence à Rigaud (Québec), ainsi que dans les bureaux régionaux et les bureaux de douane. Certains cours sont obligatoires, comme le cours d'initiation de huit semaines pour les nouvelles recrues. Les agents doivent ensuite suivre d'autres cours obligatoires, selon le secteur où ils travaillent. Par exemple, il y a un cours de

trois à cinq jours pour le traitement des voyageurs terrestres ou aériens et un cours de trois semaines pour le traitement des expéditions commerciales. D'autres cours obligatoires et facultatifs sur plusieurs sujets sont également offerts.

2.69 En 2000, nous craignons que les besoins de formation des employés ne soient pas évalués régulièrement, que des plans de formation ne soient pas dressés chaque année et que l'Agence ne tienne pas de registres de formation complets. Depuis lors, l'Agence a établi un profil des compétences des agents des douanes. Ce profil aide les agents à déterminer dans quels secteurs ils ont besoin de formation. Nous avons constaté qu'environ 20 p. 100 des agents avaient utilisé le profil des compétences.

2.70 Nous avons également constaté qu'environ la moitié des agents ont dressé un plan d'apprentissage individuel. Le plan, qui est approuvé par le superviseur de l'agent, précise la formation structurée et non structurée que l'agent aimerait recevoir pour mieux accomplir son travail. Toutefois, plus des deux tiers des agents que nous avons interrogés ont indiqué qu'ils ne connaissaient pas les cours de formation qui sont offerts et environ la moitié d'entre eux ont dit que leur superviseur ne jouait pas un rôle proactif pour les aider à déterminer leurs besoins en formation. Une meilleure information sur le moment et l'endroit où les cours sont offerts et une participation plus active des superviseurs amélioreraient les plans d'apprentissage. Nous avons également noté que l'Agence n'a pas relevé précis des cours que ses agents ont suivis. C'est donc dire qu'elle n'est pas en mesure de déterminer exactement si les employés ont reçu la formation dont ils ont besoin.

2.71 En 2000, nous avons recommandé qu'une formation appropriée soit donnée en temps opportun. L'Agence a continué d'offrir ses cours existants, et elle a préparé et donné de nouveaux cours pour informer ses agents des changements apportés aux lois ainsi que leur apprendre à se servir des nouveaux appareils et systèmes et à faire face aux nouvelles menaces. Par exemple, plus de 60 p. 100 des agents ont reçu la formation relative aux récents changements apportés à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. En outre, l'Agence vient d'élaborer un cours de formation d'une journée sur les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires et les menaces relatives aux explosifs, cours qui a été donné à plus de 85 p. 100 des agents des douanes. Toutefois, les agents nous ont dit qu'ils n'avaient pas une formation suffisante pour détecter les faux documents ou utiliser les nouveaux outils et les nouvelles technologies d'identification des drogues. Ils ont également dit qu'ils n'avaient pas suivi de cours de recyclage dans des secteurs clés, cours dont ils estimaient avoir besoin pour tenir leurs compétences à jour. De plus, de nombreux agents ont indiqué qu'ils n'avaient pas reçu la formation dont ils avaient besoin dans le cadre de leurs fonctions au moment où ils en avaient eu besoin. Ils nous ont également dit que la formation était souvent offerte aux agents sur une base ponctuelle ou préférentielle, ou seulement si elle n'entraînait pas de frais pour les déplacements et les heures supplémentaires. À notre avis, la formation devrait être offerte en fonction des besoins.

2.72 L'Agence étend ses cours d'autoformation afin d'assurer un apprentissage « juste à temps » aussi proche du lieu de travail que possible. Les responsables de la formation nous ont dit que les agents qui ont suivi ces cours ont affirmé avoir une meilleure compréhension du sujet qu'ils ont étudié. Cependant, environ 60 p. 100 des agents nous ont dit qu'ils avaient des inquiétudes au sujet de l'efficacité de ce genre de formation. Les agents mentionnent le nombre insuffisant d'ordinateurs ou d'heures de formation disponibles, les interruptions constantes et l'absence de possibilités suffisantes de poser des questions et de discuter du cours avec les collègues. Nous encourageons l'Agence à tenir compte de ces inquiétudes lorsqu'elle élabore d'autres cours d'autoformation, et tout particulièrement si le sujet est complexe.

2.73 En 2000, nous craignons que les étudiants ne soient pas formés de la même façon partout au pays. Nous avons noté que l'Administration centrale avait élaboré un cours de trois semaines pour les nouveaux étudiants, mais que les bureaux d'entrée locaux le raccourcissaient parfois à deux semaines. Nous avons également remarqué que, après la formation en salle de classe, les étudiants étaient censés « observer » un agent des douanes. Cependant, le temps passé à observer un agent variait, allant d'un jour à une semaine. Cette année, nous avons constaté que les étudiants recevaient encore de deux à trois semaines de formation et que le temps passé à observer un agent variait d'un endroit à l'autre. En 2001-2002, l'Agence a employé environ 1 200 étudiants recrutés à titre d'agent des douanes. Étant donné qu'ils doivent prendre des décisions critiques à la ligne d'inspection primaire, nous continuons de craindre que la formation non uniforme des étudiants puisse faire courir un risque inutile aux douanes.

Les agents de vérification de l'observation ont commencé à recevoir une formation

2.74 En 2001, nous avons plusieurs préoccupations concernant la formation des agents de vérification de l'observation. Depuis, nous avons constaté que l'Agence s'était efforcée d'améliorer la formation en prenant les moyens suivants :

- Au printemps de 2002, l'Agence a mené à Calgary, Montréal et Toronto des groupes de discussions avec des agents de vérification de l'observation ayant divers niveaux de compétences pour connaître leurs besoins en formation.
- En septembre 2002, l'Agence a rédigé un projet de plan de formation à long terme. Le plan a été approuvé par les directeurs de la vérification de l'observation à l'Administration centrale et dans les régions et il doit être présenté au comité de gestion des douanes pour qu'il l'approuve en juin 2003.

2.75 Dans son plan de formation, l'Agence indique qu'elle établira et mettra à l'essai un programme d'apprentissage, qu'elle établira un programme de base pour les agents de vérification de l'observation débutants, intermédiaires et supérieurs, et qu'elle veillera à ce que la formation soit appropriée et donnée au moment voulu, et à ce qu'elle soit évaluée.

- 2.76** Pour établir le cadre de formation à long terme, l'Agence a aussi
- conçu un cours d'introduction à l'intention des agents de vérification de l'observation et l'a donné à plusieurs reprises, à de nouveaux agents dans la plupart des cas;
 - conçu, mis à l'essai et finalisé un cours de comptabilité de base (ainsi que le cours du formateur connexe) qui sera offert à l'échelle nationale;
 - commencé à concevoir un cours de comptabilité intermédiaire pour 2003-2004;
 - prévu l'élaboration d'un cours de comptabilité avancé et d'un cours de vérification pour 2004-2005.

2.77 Nous jugeons ces mesures encourageantes. Cependant, le déplacement à plusieurs reprises de la date proposée pour l'élaboration du cours d'introduction à la vérification, maintenant prévue pour 2004-2005, nous préoccupe. Les agents de vérification de l'observation doivent posséder une bonne connaissance des techniques de vérification, en plus de connaître les pratiques comptables et les règlements commerciaux. Nous pensons que l'Agence devrait maintenant concentrer ses efforts sur l'élaboration du cours de vérification afin que le cadre de formation offre une base solide pour la formation des agents de vérification de l'observation.

Amélioration de la sécurité à la frontière

Plans de dépense des fonds pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme

2.78 Dans son Budget de 2001, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il consacrerait 7,7 milliards de dollars de 2001-2002 à 2006-2007 pour améliorer la sécurité personnelle et économique des Canadiens. Ces dépenses doivent permettre de protéger les Canadiens, d'empêcher les terroristes d'entrer au pays et de maintenir une frontière ouverte et efficace. La part du financement attribué à l'Agence était de 433 millions de dollars (voir la pièce 2.3).

- 2.79** L'Agence a affecté ces fonds aux projets suivants :
- embaucher et former de nouveaux agents des douanes pour accroître la vigilance à tous les postes frontaliers;
 - développer et utiliser des outils de ciblage et d'analyse de l'information préalable sur les voyageurs et les dossiers des passagers;
 - acquérir d'autres équipements pour le Système intégré de gestion de la ligne d'inspection primaire et installer le système à de nouveaux postes;
 - implanter le système de gestion des renseignements des douanes pour détecter les personnes et les organisations qui présentent les risques les plus élevés;
 - acquérir d'autres équipements, comme des appareils de radiographie pour les aéroports internationaux et les ports de mer, ainsi que développer de nouveaux systèmes pour améliorer l'évaluation du risque;
 - acquérir du nouvel équipement pour les secteurs des aéroports internationaux qui sont contrôlés par les douanes, et embaucher et

former de nouveaux agents des douanes pour travailler dans ces secteurs;

- améliorer le service aux petites entreprises en créant de nouvelles applications Internet et en affectant des agents aux services à la clientèle;
- élargir le programme NEXUS–Autoroutes et établir le programme CANPASS–Air pour accélérer le traitement des voyageurs pré-autorisés.

Un de ces projets — NEXUS–Autoroutes — est également une initiative du Plan d'action en 30 points. Le financement d'un autre projet — l'information préalable sur les voyageurs — appuie une mise en œuvre au Canada. Ce projet a maintenant été élargi pour devenir une initiative binationale du Plan d'action en 30 points et l'Agence demandera un financement supplémentaire. Parallèlement, le financement de CANPASS–Air vise à appuyer une mise en œuvre au Canada. Ce projet a été élargi pour comprendre NEXUS–Air, une initiative binationale du Plan d'action en 30 points pour laquelle l'Agence demandera un financement supplémentaire.

Pièce 2.3 Comment l'Agence prévoit dépenser ses fonds pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme (en millions de dollars)

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Total
Sécurité publique — embauche et formation de nouveaux agents des douanes	40	17	16	16	16	16	121
Meilleurs outils pour l'évaluation du risque et la détection des personnes non admissibles							
• Information préalable sur les voyageurs	6	11	10	9	9	9	54
• Système intégré de gestion de la ligne d'inspection primaire	4	11	5	3	3	3	29
• Système de gestion du renseignement	2	2	2	1	1	1	9
Renforcement de la technologie dans les aéroports et les ports	7	54	17	16	14	14	122
Zones de contrôle des douanes aux aéroports	5	5	5	4	4	4	27
Meilleur service aux petites entreprises	—	5	5	2	2	1	15
Total partiel	64	105	60	51	49	48	377
Traitement accéléré des voyageurs pré-autorisés*	—	15	15	12	8	8	58
	64	120	75	63	57	56	435
Moins : Allocation à Justice Canada							2
Total de l'Agence							433

* Le budget fédéral de décembre 2001 incluait les coûts estimatifs pour le traitement accéléré des voyageurs pré-autorisés qui devaient être à l'origine des initiatives dont les coûts seraient recouverts en entier. L'Agence prévoit financer ces initiatives à l'aide de frais d'utilisation et de sources de financement internes.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

2.80 Le Conseil du Trésor a approuvé les demandes initiales de financement de tous ces projets de l'Agence, sauf le dernier, le traitement accéléré des voyageurs pré-autorisés. L'Agence prévoit financer ce projet à l'aide de frais d'utilisation et de sources de financement internes. Nous avons examiné les demandes de financement et nous avons constaté que l'Agence avait présenté une analyse exposant pourquoi ces fonds étaient nécessaires et indiqué les résultats escomptés. Cette analyse était justifiée par une description des risques, le calcul des ressources nécessaires pour atteindre les buts de chaque projet ainsi que les hypothèses posées pour la préparation des calculs.

2.81 Même s'il est encore trop tôt pour évaluer les réalisations, nous avons constaté que l'Agence n'avait pas systématiquement suivi les dépenses relatives à ces projets. Nous craignons que l'Agence ne puisse pas rendre pleinement compte de l'utilisation de ces fonds.

Mesures du rendement

Les améliorations aux mesures du rendement en sont à l'étape de la planification

2.82 Les résultats escomptés du Programme des douanes sont la protection de la santé et de la sécurité des Canadiens et des intérêts des entreprises canadiennes et le soutien de la croissance économique du Canada par une gestion pondérée de la frontière et des opérations commerciales. Nous nous attendions à ce que l'Agence ait en place des mesures du rendement pour démontrer dans quelle mesure elle atteignait ces résultats.

2.83 En 2000 et 2001, nous avons constaté de nombreuses lacunes dans les mesures du rendement de l'Agence pour son Programme des douanes. Nous avons recommandé plusieurs améliorations, y compris que l'Agence recueille les renseignements dont elle a besoin pour évaluer l'efficacité de son approche de gestion du risque.

2.84 Depuis que nous avons effectué nos vérifications, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a présenté deux rapports annuels au Parlement. En vertu de la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, la vérificatrice générale est tenue d'évaluer la justesse et la fiabilité des renseignements sur le rendement présentés dans le rapport annuel.

2.85 Dans son rapport pour l'année se terminant le 31 mars 2002, l'Agence reconnaît que ses conclusions sur le rendement du Programme des douanes sont basées largement sur une évaluation qualitative et que plus de travail est nécessaire pour élaborer des indicateurs de rendement exhaustifs. Néanmoins, l'Agence a conclu qu'elle avait en grande partie atteint les résultats prévus pour le Programme des douanes. L'Agence a l'intention de s'occuper des points faibles de ses mesures du rendement des douanes.

2.86 Le Comité permanent des comptes publics s'attend à ce que l'Agence élabore un régime de mesure du rendement exhaustif et à ce qu'elle recueille et utilise de l'information quantitative pour renforcer ses pratiques de gestion et ses rapports sur ses responsabilités. Nous sommes d'accord avec les attentes du Comité. Même si nous reconnaissons qu'il s'agit d'un projet à long terme, nous nous attendons à ce qu'il y ait des progrès chaque année.

Conclusion et recommandations

2.87 Dans l'ensemble, l'Agence fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors de nos vérifications de 2000 et 2001 du Programme des douanes. Elle a substantiellement mis en œuvre deux de nos recommandations. Ainsi, elle recueille et utilise dorénavant l'information préalable sur les voyageurs et elle utilise un nouveau système pour mieux contrôler les voyageurs aériens. Cependant, il reste beaucoup à faire dans plusieurs secteurs critiques. Cela inclut intégrer les risques d'autres entités du gouvernement dans les évaluations de risques des douanes et l'analyse des résultats des examens afin d'obtenir de meilleurs renseignements pour le ciblage des voyageurs et des expéditions à risque élevé, analyser les résultats des vérifications de l'observation afin de repérer les secteurs qui présentent le plus de risques d'inobservation, et veiller à ce que les agents des douanes reçoivent à temps la formation dont ils ont besoin.

2.88 En ce qui a trait au Plan d'action en 30 points de la Déclaration sur la frontière intelligente, l'Agence a réalisé de réels progrès dans la mise en œuvre de l'initiative de ciblage des expéditions maritimes en transit, dans la mise en œuvre du programme NEXUS pour les voyageurs à faible risque et dans le partage des renseignements sur la fraude douanière avec les États-Unis. De plus, certains progrès ont été accomplis afin de mettre en œuvre les cinq autres initiatives du Plan d'action.

2.89 L'Agence a planifié comme il se doit, sauf pour ce qui est de la reddition de comptes, la manière dont elle dépensera la part de 433 millions de dollars qui lui a été attribuée dans le cadre du financement de l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. Elle n'a pas systématiquement suivi ses dépenses pour les projets relatifs à cette initiative et elle ne sera sans doute pas en mesure de rendre compte intégralement de l'utilisation des fonds.

2.90 **Recommandation.** L'Agence devrait terminer rapidement la mise en œuvre des recommandations de nos rapports de 2000 et 2001.

Réponse de l'Agence. Nous sommes d'accord avec le Bureau du vérificateur général que nous réalisons des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations découlant des vérifications du Bureau de 2000 et 2001 de nos programmes douaniers.

L'Agence est d'accord avec la recommandation et continuera à travailler à la mise en œuvre des plans d'action préparés en vue de répondre aux deux vérifications faisant l'objet d'un examen.

L'Agence a mis en œuvre les initiatives suivantes comme mesures provisoires dans le traitement des voyageurs et des expéditions commerciales : NEXUS, Information préalable sur les voyageurs/Dossier passager (IPV/DP), le Programme des expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES) et le Programme d'autocotisation des douanes (PAD). CANPASS–Air sera mis en œuvre durant l'été 2003. L'Agence prévoit surveiller les résultats de ces initiatives au cours du prochain exercice.

2.91 Recommandation. L'Agence devrait achever la mise en œuvre des huit initiatives du Plan d'action en 30 points pour lesquelles les douanes assument le rôle de leader, en tenant compte des observations faites dans le présent chapitre.

Réponse de l'Agence. L'Agence est d'accord avec le Bureau du vérificateur général que le Plan d'action en 30 points de la déclaration sur la frontière intelligente progresse bien.

L'Agence a réalisé de bons progrès dans la mise en œuvre des initiatives suivantes : NEXUS–Autoroutes, NEXUS–Air, Information préalable sur les voyageurs/Dossier passager (IPV/DP), Programme d'autocotisation des douanes/Programme des expéditions rapides et sécuritaires (PAD/EXPRES), dans l'échange de données commerciales avec les douanes des États-Unis, dans l'analyse comparative qui a été réalisée pour le mode maritime et dans le ciblage des conteneurs maritimes en transit. Nous continuerons à travailler sur ces initiatives pour assurer le maintien et l'amélioration de la sécurité à la frontière.

2.92 Recommandation. L'Agence devrait suivre les dépenses engagées et les résultats obtenus dans le cadre de l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme.

Réponse de l'Agence. Nous sommes d'accord avec le Bureau du vérificateur général que l'Agence a bien planifié la façon dont elle dépenserait les 433 millions de dollars qui constituent sa part du financement pour l'initiative gouvernementale de sécurité et de lutte contre le terrorisme.

L'Agence accepte cette recommandation et travaillera en vue de suivre de plus près les dépenses de l'Agence liées à l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. L'Agence améliorera le système à cet égard.

À propos du suivi

Objectifs

Déterminer les progrès de l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour ce qui est de donner suite aux recommandations que nous avons faites dans nos rapports d'avril 2000 et de décembre 2001 et de mettre en œuvre les huit initiatives du Plan d'action en 30 points de la Déclaration sur la frontière intelligente pour lesquelles les douanes assument le rôle de leader.

Déterminer si l'Agence a planifié de façon appropriée la manière dont elle dépensera les 433 millions de dollars qui lui reviennent sur les 7,7 milliards de dollars réservés dans le Budget de 2001 pour l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme.

Étendue et méthode

Le suivi a porté sur les recommandations et les observations à l'appui du chapitre 5 de notre rapport de 2000, « Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée », et du chapitre 8 du Rapport de 2001, « La gestion des risques d'inobservation des expéditions commerciales qui entrent au Canada ». Nous avons aussi examiné les huit initiatives du Plan d'action en 30 points de la Déclaration sur la frontière intelligente pour lesquelles l'Agence assume le rôle de leader et les plans de l'Agence en vue de dépenser les 433 millions de dollars qui lui ont été alloués dans le cadre de l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme.

Nous avons interrogé des représentants de l'Agence à Ottawa et dans des points d'entrée sélectionnés. Nous avons aussi analysé les données fournies par l'Agence et procédé à une enquête statistique auprès des agents des douanes qui travaillent dans les points d'entrée pour obtenir leur opinion sur la formation. Nos estimations par sondage au niveau national ont une marge d'erreur de plus ou moins 6 p. 100, 19 fois sur 20.

Critères

Nous pensons que l'Agence des douanes et du revenu du Canada aurait réalisé des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de nos recommandations.

Les critères des vérifications de 2000 et 2001 restent pertinents. Par conséquent, nous nous attendions à ce que les douanes :

- aient mis en place des processus d'évaluation du risque et de ciblage qui permettent de faire une distinction efficace entre les voyageurs et les expéditions commerciales à faible risque et ceux à risque élevé;
- aient planifié et mis en œuvre de façon appropriée leurs nouvelles initiatives, en utilisant des méthodes de rechange pour traiter les voyageurs et les expéditions commerciales, et aient contrôlé les résultats pour s'assurer d'atteindre leurs objectifs;
- aient mis en place des mécanismes et des processus pour s'assurer de gérer comme il se doit les risques découlant des responsabilités qu'elles assument pour le compte d'autres entités;
- aient fait en sorte que la direction et le personnel puissent acquérir et tenir à jour les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour assumer leur rôle de gestion du risque;
- aient clairement indiqué leur stratégie de gestion du risque et établi des critères appropriés pour évaluer les risques liés au passage des personnes et des marchandises à la frontière;
- aient conçu, mis en œuvre et contrôlé de façon satisfaisante le régime de vérification après la mainlevée pour assurer l'observation;
- aient mesuré et communiqué les résultats de leurs programmes relatifs aux voyageurs et au secteur commercial pour en rendre compte et en assurer l'amélioration continue;

- aient conçu, afin de dépenser les fonds pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme, un plan d'action qui inclut une analyse des besoins, les résultats attendus, les besoins en ressources, les risques, les hypothèses et les responsabilités, pour chaque projet.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins

Directeur principal : Jamie Hood

Directeurs : Lilian Goh, John Pritchard, Katherine Rossetti

Wilson Ford

Arnaud Schantz

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).