

SEP 18 2018



Agence des services
frontaliers du Canada

Canada Border
Services Agency

Président

President

Ottawa, Canada
K1A 0L8

L'honorable Kevin Sorenson, C.P., député
Président
Comité permanent des comptes publics
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur,

La présente fait suite à la lettre de l'honorable Ralph Goodale, ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, du 10 avril 2018. Dans la lettre susmentionnée, le gouvernement du Canada s'est engagé à fournir au Comité permanent des comptes publics les réponses aux recommandations contenues dans son 34^e rapport, « Rapport 2 – Les droits de douane, des rapports du printemps 2017 du vérificateur général du Canada – Partie 1 » d'ici le 30 septembre 2018. Veuillez trouver ci-joint le rapport de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

L'ASFC aimerait remercier le Comité permanent pour son rapport et son engagement continu à l'amélioration de la transparence et l'intégrité du programme.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

John Ossowski

Pièce jointe

Canada 

RAPPORT D'ÉTAPE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES RELATIVEMENT AU RAPPORT 2, DROITS DE DOUANE, DES RAPPORTS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA DU PRINTEMPS 2017 – PARTIE I

Conformément à l'article 109 du *Règlement de la Chambre des communes*, une réponse officielle du gouvernement a été déposée le 16 avril 2018. Dans sa réponse, le gouvernement s'est engagé à répondre aux recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics (PACP) avant le délai prescrit du 30 septembre 2018, soulignant que des rapports provisoires pourraient être présentés si le travail entrepris était toujours en cours.

Dans son 34^e rapport, le comité a recommandé un vaste examen de plusieurs éléments relatifs au régime des droits de douane au Canada. Selon les recommandations relevant de la responsabilité de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) (recommandations 1 à 5), l'Agence a entrepris les examens connexes, y compris des consultations avec l'industrie et les principales associations de l'industrie.

Les examens du processus d'agrément des courtiers en douane, du régime de sanctions pécuniaires et du Programme d'exonération des droits ont été achevés. Les examens des marchandises contingentées et la période accordée pour faire des révisions aux déclarations d'importation sont sur la bonne voie pour se terminer en 2019.

Les questions soulevées par le vérificateur général (VG) ont incité l'ASFC à repenser les éléments fondamentaux du régime des droits de douane. Cela a donné lieu à une nouvelle vision de l'avenir de l'observation des échanges commerciaux, dont les pierres angulaires sont l'évaluation rigoureuse des risques liés aux échanges commerciaux et les interventions ciblées qui sont autorisées dans le cadre de l'initiative de gestion des cotisations et des recettes de l'ASFC (GCRA). Une fois pleinement mise en œuvre, la GCRA rationalisera et automatisera les processus opérationnels et offrira des outils de libre-service en ligne pour aider les négociants à faire des affaires au Canada. Les principaux avantages de la GCRA, qui reposent sur une technologie novatrice, comprennent une responsabilisation accrue grâce à l'amélioration des capacités de comptabilité et des contrôles internes, la détection des fraudes commerciales et de l'évasion, une prestation plus efficiente des services et la simplification des activités dans le but de réduire les obstacles au commerce et les coûts pour les importateurs.

À l'avenir, le régime des droits de douane comprendra l'accroissement des sanctions pécuniaires et un l'accent accru mis sur l'intégration du rendement de la conformité dans la prise de décisions du programme (p. ex. l'agrément des courtiers). L'ASFC a retenu les services de l'industrie tout au long des examens recommandés du VG et du développement de la vision de l'observation des échanges commerciaux, principalement par le Comité consultatif sur les activités commerciales à la frontière (CCACF). Ce comité est composé notamment de membres issus de l'industrie du commerce au détail, du pétrole et du gaz, et de la fabrication et des services, ainsi que d'associations représentant la majorité des courtiers en douane au Canada,

des fabricants de véhicules et de pièces automobiles au Canada et des importateurs et exportateurs œuvrant dans tous les secteurs de l'économie canadienne (voir l'annexe). Pour l'examen d'agrément des courtiers, cet engagement à l'échelle de l'entreprise a été renforcé par l'engagement de la Société canadienne des courtiers en douane (SCCD), l'Association canadienne des importateurs et exportateurs (IE Canada), l'Association des courtiers et intervenants frontaliers internationaux (ACIFI) et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI).

RECOMMANDATION 1 – Sur le processus d'agrément des courtiers en douane

Que, d'ici le 30 septembre 2018, l'Agence des services frontaliers du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport faisant état des consultations menées dans le cadre de la révision du processus d'agrément des courtiers en douane, des participants à ces consultations, des conclusions en découlant et des changements qui seront apportés à l'agrément des courtiers en douane suite à ces consultations, notamment sur les évaluations périodiques des courtiers et le partage de responsabilités entre courtiers et importateurs à l'égard du respect des règles d'importation.

Consultations : L'ASFC a effectué des consultations auprès du public et des intervenants sur le bien-fondé de l'introduction d'évaluations périodiques du dossier d'observation du courtier et le partage entre les courtiers en douane et les importateurs de la responsabilité à l'égard du respect des règles d'importation. L'Agence a utilisé des consultations sur le Web pour parvenir des courtiers en douane agréés, des importateurs, des exportateurs et des Canadiens intéressés, a tenu des réunions en personne auprès de groupes d'intervenants principaux de l'industrie et des discussions avec le Comité consultatif sur les activités commerciales à la frontière (CCACF) sur les répercussions sur les entreprises et d'autres considérations de l'industrie. Tous les courtiers en douane agréés ont été informés directement par l'Agence et invités à participer aux consultations par l'entremise du site Web de l'ASFC.

Participants : Au total, 22 réponses écrites ont été reçues, y compris quatre provenant d'associations de l'industrie : la SCCD, IE Canada, l'ACIFI et la FCEI.

Constatations tirées des consultations : Les intervenants soutiennent l'intégration de l'évaluation du rendement de l'observation du courtier au moment du renouvellement de l'agrément. La majorité des participants aux consultations ont également indiqué que l'ASFC devrait maintenir l'autorité pour l'administration du processus d'agrément des courtiers. Les associations d'intervenants ont indiqué qu'elles aimeraient jouer un plus grand rôle dans le processus d'agrément, dont certaines ont indiqué qu'elles aimeraient travailler avec l'ASFC afin de développer une compréhension des attentes en matière de rendement concernant l'agrément des courtiers. D'autres ont indiqué le besoin d'un plus grand rôle pour les associations de fournir de la formation et du soutien aux courtiers et aux importateurs, et une des associations a indiqué qu'elle aimerait travailler avec l'ASFC pour élaborer un ensemble de

normes professionnelles pour la profession de courtier. Une association a indiqué qu'elle préfère fortement un examen plus large qui comprenait les règles des courtiers dans leur intégralité.

Il y a une opposition généralisée concernant le partage de responsabilités – y compris des quatre (4) associations d'intervenants qui ont participé aux consultations. Certaines associations se sont demandé si l'introduction du partage de responsabilités traiterait en fait les préoccupations du VG concernant la conformité. Certaines associations considèrent le partage de responsabilités comme étant déjà en place à divers degrés – une association a mentionné le fait que les courtiers dans la mainlevée avant paiement détiennent des cautionnements en douane et sont responsables du paiement de droits et de taxes lorsque le paiement n'est pas reçu des importateurs, tandis qu'une autre a indiqué que certains courtiers partagent les coûts (p. ex. sanctions) avec leurs clients dans le cadre de leur relation commerciale. Les préoccupations soulevées concernant le partage de responsabilités comprennent les suivantes : il n'est pas raisonnable de rendre le courtier responsable de l'exactitude de l'information lorsque les courtiers se fondent sur l'information fournie par les importateurs pour classer les marchandises; un certain nombre d'associations ont indiqué que l'introduction du partage de responsabilités peut ralentir le commerce, puisque les courtiers peuvent commencer à inspecter physiquement les marchandises pour gérer leurs responsabilités accrues; et plusieurs associations ont indiqué que l'introduction du partage de responsabilités mettrait la viabilité de nombreuses sociétés de courtage à risque, puisqu'il se peut que la majorité des petites entreprises n'aient pas la marge de manœuvre financière pour faire face à des sanctions administratives pécuniaires (SAP) fréquentes et à des retards prolongés.

Parallèlement aux consultations, L'ASFC a demandé des exemples du partage de responsabilités dans d'autres administrations. L'Agence a conclu que le partage de responsabilités n'est pas pratiqué par la majorité des principaux partenaires commerciaux du Canada. Plus particulièrement, le plus important partenaire commercial du Canada – les États-Unis – n'a pas de responsabilités partagées et a une approche semblable à celle du Canada selon laquelle les responsabilités incombent carrément à l'importateur.

Mesures à prendre : L'Agence convient que le processus d'agrément des courtiers en douanes doit être renforcé par l'introduction de l'évaluation du rendement de l'observation du courtier, y compris le fait de s'assurer que les courtiers ont un dossier d'observation satisfaisant au moment du renouvellement de l'agrément. Les changements exigeront des modifications réglementaires.

L'Agence travaillera en partenariat avec l'industrie – les importateurs et les exportateurs – dans la détermination du rendement de l'observation et des attentes en matière de diligence raisonnable pour renforcer la culture et la capacité pour l'observation volontaire améliorée. Il est à noter que l'initiative de la GCRA améliorera considérablement la capacité de l'Agence de mener des évaluations solides des risques liés aux recettes et des mesures de conformité ciblées. La GCRA est actuellement à l'étape de la conception.

RECOMMANDATION 2 – Sur le régime de sanctions pécuniaires

Que, d’ici le 30 septembre 2018, l’Agence des services frontaliers du Canada (l’Agence) présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les consultations menées par l’Agence au sujet de la révision de son régime de sanctions pécuniaires, ainsi que sur les changements apportés dans ce domaine et leur mise en œuvre.

Consultations : L’ASFC a mené trois séances de consultation auprès d’intervenants sur les changements apportés aux SAP par un groupe de travail formé de membres intéressés du CCACF.

Constatations : Les intervenants ont exprimé l’avis que la grande majorité des importateurs travaillent très fort et en collaboration avec l’ASFC pour assurer la conformité à leur obligation de payer des droits et taxes appropriés et ils prennent ces responsabilités au sérieux. Cela dit, il est généralement reconnu que les SAP devraient être utilisées afin de décourager la non-conformité. De plus, il a été reconnu que les niveaux actuels de sanctions peuvent être absorbés par certains importateurs comme tout simplement le coût de faire des affaires. Une exception importante à ce point de vue était le fait que les SAP ont une répercussion élevée disproportionnée sur les petites entreprises et peuvent servir en tant qu’obstacle au commerce. Les intervenants ont souligné que, bien que les SAP servent une fin, d’autres outils du rendement de l’observation et de l’application de la loi doivent être utilisés. Ils ont également souligné que l’obligation d’observer la loi – y compris les SAP – doit refléter la réalité que certaines erreurs sont faites de bonne foi, contrairement à d’autres qui peuvent être intentionnelles ou récurrentes. Ces situations différentes exigent des réponses différenciées. En effet, certains intervenants ont souligné le fait que d’autres mesures (p. ex. – l’application de la loi qui perturbe l’efficacité de la chaîne ou qui augmente les risques liés à la réputation pour l’importateur et l’entreprise s’ils sont jugés non conformes) peuvent fournir une incitation à assurer la conformité et être plus importantes qu’une sanction pécuniaire.

Mesures à prendre : L’ASFC est d’accord avec le VG que les sanctions doivent être augmentées afin de mieux protéger les recettes d’importation et de décourager la non-conformité. L’Agence augmentera les SAP pour les harmoniser avec les autres niveaux de sanctions commerciales. Toutefois, compte tenu des rajustements que les entreprises ont dû faire pour s’adapter à des changements dans l’environnement commercial actuel – y compris l’imposition de surtaxes sur les importations ciblées – les sanctions plus sévères ne seront pas mises en œuvre avant le printemps 2019.

RECOMMANDATION 3 – Sur le délai pour la révision des déclarations d’importation

Que, d’ici le 30 septembre 2018, l’Agence des services frontaliers du Canada (l’Agence) présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : A) un

rapport provisoire portant sur l'examen de l'Agence des dispositions relatives au délai accordé pour corriger une déclaration d'importation, et sur les consultations menées; et B) d'ici le 31 décembre 2019, un rapport provisoire sur les changements apportés à ce sujet.

Examen des dispositions : L'analyse préliminaire des dispositions de l'ASFC pour faire des révisions des déclarations d'importation a révélé que pour les importations qui se produisent au cours d'une année donnée, environ 80 p. 100 des révisions des déclarations d'importation ont été déposées dans les deux ans d'importation, dont le 20 p. 100 a été déposé au cours de la troisième et de la quatrième année suivant l'importation.

Consultations : À ce jour, l'ASFC a effectué deux séances de consultation en personne auprès de membres du CCACF concernant des associations de l'industrie et des représentants des sociétés. Les consultations étaient axées sur l'acquisition d'une compréhension des réalités commerciales, y compris la raison pour laquelle les entreprises utilisent la période de quatre ans et la façon de le faire, ainsi que l'incidence potentielle que la réduction de cette période pourrait avoir sur l'entreprise.

Les consultations à ce jour ont fait ressortir le fait qu'une période plus courte de modifications pourrait entraîner des appels importants supplémentaires aux décisions d'évaluation de l'ASFC. Actuellement, les importateurs utilisent le délai de quatre ans pour présenter un seul appel et ils attendent à présenter des modifications semblables à d'autres déclarations d'importation si l'appel initial a gain de cause. Avec un délai raccourci pour présenter des modifications aux déclarations d'importation, les associations et les représentants de l'industrie ont exprimé l'avis que d'autres appels seraient probablement présentés dès le départ.

Un autre sujet commun qui a vu le jour est le fait que l'industrie estime qu'une réduction de la période de temps accordée aux importateurs pour modifier des déclarations devrait s'appliquer également au temps accordé à l'ASFC pour mener des vérifications qui identifient les secteurs de non-conformité et les sommes dues.

À mesure que l'examen de l'Agence se poursuit, l'analyse portera sur les répercussions des changements apportés à la période de modification, étant donné que les États-Unis ont également une période de quatre (4) ans pour présenter des modifications. Cela est en partie en réponse à l'observation faite par l'industrie selon laquelle l'absence d'harmonisation des délais relativement à l'établissement d'une nouvelle cotisation pourrait accroître la complexité et les coûts pour les entreprises qui exercent leurs activités dans un marché nord-américain intégré.

Les consultations se poursuivront au cours des prochains mois sur le bien-fondé, les risques et les limites de la réduction de la période de quatre (4) ans pour faire des ajustements aux déclarations d'importation.

RECOMMANDATION 4 – Sur l'entrée des marchandises contingentées

Que, d'ici le 30 septembre 2018, l'Agence des services frontaliers du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : A) un rapport provisoire sur les processus de vérification et de révision concernant les marchandises contingentées et une présentation en personne à l'automne 2018; et B) un rapport sur toute nouvelle mesure prise pour mieux contrôler l'importation des marchandises contingentées.

Mesure prise : Le VG a identifié des lacunes dans la capacité des ministères et des organismes de concilier des licences d'importation alors que les droits et les taxes font l'objet d'autocotisations par les importateurs. En réponse aux observations du VG et en collaboration avec Affaires mondiales Canada (AMC), l'ASFC a comblé la lacune en matière de données qui a été identifiée.

L'Agence mène des vérifications de tous les participants au Programme d'exonération des droits (PED) qui importent des marchandises assujetties à la gestion de l'offre. L'achèvement de 25 vérifications a donné lieu à des évaluations d'environ 177 millions de dollars et la suspension de 14 licences. L'ASFC a également pris des mesures pour corriger la non-conformité des importations de poulets à griller, qui sont incorrectement classés comme des « volailles de réforme », lesquelles font l'objet d'un traitement tarifaire moins élevé que le poulet à griller. À ce jour, 35 vérifications ont été achevées; 33 vérifications supplémentaires sont en cours. Ces vérifications ont collectivement donné lieu à une évaluation de 701 000 dollars en droits de douane à payer. Enfin, l'ASFC continue d'avoir une priorité de vérification nationale des marchandises assujetties à la gestion de l'offre. Plus de 130 des examens des marchandises assujetties à la gestion de l'offre des importateurs ont été achevés, dont 43 sont en cours. L'ensemble de ces examens a donné lieu à l'évaluation de 263 000 dollars en droits de douane à payer.

RECOMMANDATION 5 – Sur le contrôle des marchandises devant être réexportées

- A) Que, d'ici le 30 septembre 2018, l'Agence des services frontaliers du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport provisoire faisant état des consultations sur le fait de rendre les licences d'importation renouvelables et d'exiger un dépôt lors de l'importation de marchandises importées à risque.**
- B) Que, d'ici le 30 octobre 2018, si aucun changement n'est apporté sur ces questions, le ministère des Finances du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les raisons expliquant cette décision.**

Consultations : Le ministère des Finances est responsable des politiques liées au PED et, de concert avec le CPG, consulte les importateurs de marchandises assujetties à la gestion de l'offre (MAGO) en ce qui a trait aux changements possibles à apporter au programme. En

réponse à la recommandation du VG, l'ASFC a lancé des consultations supplémentaires auprès de participants au programme d'importation de marchandises non assujetties à la gestion de l'offre, qui comptaient pour 85 p. 100 des droits de douane liés à ces marchandises. On a demandé aux participants leur point de vue pour ce qui est de rendre les licences renouvelables en fonction du bilan de conformité de l'importateur et d'exiger un dépôt proportionnel à la valeur des droits à risque. On a également interrogé les participants au programme afin d'obtenir des idées supplémentaires pour améliorer le cadre de contrôle du PED de l'ASFC en vue de mieux gérer les risques.

Constatations : Les participants aux consultations ont indiqué leur soutien au fait de rendre les licences renouvelables et au fait que le renouvellement dépende du bilan de conformité de l'importateur, ainsi que leur opposition au dépôt pour le motif qu'il poserait un lourd fardeau de façon disproportionnée sur les participants du programme de marchandises assujetties à la gestion de l'offre au sein du PED.

Mesure prise : L'ASFC a communiqué les constatations tirées des consultations auprès du ministère des Finances Canada. L'Agence recommande également qu'une évaluation du rendement de l'observation soit intégrée dans le processus d'agrément, et que les contrôles financiers soient renforcés. Les options pour renforcer les contrôles financiers peuvent mieux être étudiées dans le contexte de l'examen global continu des programmes d'exonération des droits PED et du programme d'importation pour réexportation, dirigé par le ministère des Finances Canada et Affaires Mondiales Canada.

Comme il a été mentionné, l'ASFC a achevé 25 vérifications entre juillet 2016 et mai 2018 des participants au PED qui importent des marchandises assujetties à la gestion de l'offre. Vingt entreprises ont été jugées non conformes, ce qui a donné lieu à 14 suspensions ou annulations de licences PED et à l'imposition de droits équivalant à un montant total d'environ 177 millions de dollars. Quinze autres vérifications devraient être achevées avant la fin de l'année 2018.

L'ASFC mettra en œuvre un certain nombre d'améliorations au PED pour améliorer la conformité, y compris : la collecte de renseignements complets sur les demandeurs du PED afin d'améliorer l'évaluation du programme, ainsi qu'une formation améliorée pour le personnel du programme de l'ASFC.

Annexe – Représentants du CCACF durant les séances d'examen*

ABC Customs Brokers
ArcelorMittal Dofasco
Blakes, Cassels & Graydon LLP
Cole International
DHL Global Forwarding (Canada)
Enbridge
General Mills
International Business Machines
Livingston International
Magna International
Nexans
Petro-Canada
Walmart

Associations

Association des courtiers et intervenants frontaliers internationaux
Association des fabricants de pièces d'automobile du Canada
Association canadienne des importateurs et exportateurs
Manufacturiers et exportateurs du Canada
Société canadienne des courtiers en douane
Association canadienne des constructeurs de véhicules

*Tous les membres du CCACF ont été invités à participer aux examens. Ce ne sont pas tous les membres qui ont participé à toutes les séances d'engagement.