



Agence des services
frontaliers du Canada

Canada Border
Services Agency



Évaluation des programmes d'exonération et de drawback des droits

Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes

PROTECTION SERVICE INTEGRITY
TY **PROTECTION** SERVICE INT
ÉGRITÉ PROTECTION **SERVICE**
INTEGRITY PROTECTION SERVI
CE INTÉGRITÉ PROTECTION SE
RVICE INTÉGRITÉ PROTECTION
SERVICE INTÉGRITÉ PROTECTION
ON SE PROTECTIO
ECTION SE RITÉ PR
OTECTION INTÉGRITY
PROTECTION LE INTÉGRITÉ
TÉ **PROTECTION** SERVICE INT
TEGRITY PROTECTION **SERVICE**
INTÉGRITÉ PROTECTION SERVI
CE INTEGRITY PROTECTION SE



PROTECTION • SERVICE • INTEGRITY

Canada 

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de la Sécurité publique, 2023

Numéro de catalogue PS38-124/2023F-PDF
ISBN 978-0-660-48830-1

Ce document est diffusé sur le site Web de l'Agence des services frontaliers du Canada au
<http://www.cbsa-asfc.gc.ca>

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.
Also available in English under the title: Evaluation of the Duties Relief and Duty Drawback Programs

Note : [expurgée] Un note expurgée indique que des renseignements de nature délicate ont été supprimés en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Table des matières

Table des matières.....	1
Acronymes et abréviations.....	2
Liste des tableaux.....	2
Résumé.....	3
1. Introduction.....	6
1.1. But et portée de l'évaluation.....	6
1.2. Méthode d'évaluation.....	6
1.3. Description des programmes.....	6
1.3.1. Programme d'exonération des droits.....	7
1.3.2. Programme de drawback des droits.....	7
2. Incidences de l'environnement externe [expurgée].....	7
2.1. Transition des marchandises soumises à la gestion de l'offre.....	7
2.2. Vérification des droits de douane effectuée par le BVG en 2017.....	8
2.3. Imposition de droits de douane par les États-Unis en 2018.....	8
3. Incidences de l'environnement externe [expurgée].....	8
3.1. Fin du différend commercial entre le Canada et les États-Unis.....	8
3.2. Cadre de responsabilité.....	9
3.3. Litiges découlant de vérifications auprès d'importateurs de MSGO dans le cadre du PED.....	9
3.4. Pandémie de COVID-19.....	11
4. Progrès réalisés [expurgée].....	12
4.1. Évaluation des progrès réalisés par rapport aux objectifs en matière de dotation.....	12
4.2. Évaluation des progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés.....	13
4.2.1. Observations générales.....	14
4.2.2. Difficultés liées à la production de rapports à mi-parcours.....	14
4.2.3. Production de rapports sur les indicateurs.....	15
4.2.4. Rapports sur le rendement et GCRA.....	20
5. Mesures prises en réponse à la recommandation du BVG.....	20
6. Conclusion et recommandations.....	22
6.1. Conclusion.....	22
6.2. Recommandations.....	23
Annexe A : Réponse de la direction et plan d'action.....	25
Annexe B : Méthode d'évaluation et limites des données.....	30
Annexe C : Résultats escomptés [expurgée].....	32

Acronymes et abréviations

AC	Administration centrale
AMC	Affaires mondiales Canada
APOEC	Agent principal de l'observation des échanges commerciaux
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BARKS	Système de mise en lots, de comptabilisation et de rapports
BVG	Bureau du vérificateur général
CR	Cadre de responsabilité
CT	Conseil du Trésor
SGOEC	Système de gestion de l'observation des échanges commerciaux
É.-U.	États-Unis
ÉTP	Équivalent temps plein
MFC	Ministère des Finances Canada
PED	Programme d'exonération des droits
MSGO	Marchandises soumises à la gestion de l'offre
PNE	Procédures normales d'exploitation
SDSC	Système des douanes pour le secteur commercial

Liste des tableaux

Tableau 1 : Distribution des ÉTP [expurgée] et dotation effectuée..... Error! Bookmark not defined.

Tableau 2 : Résultats escomptés, résultats et indicateurs [expurgée]..... Error! Bookmark not defined.

Résumé

À propos de l'évaluation

Le présent rapport contient les résultats d'une évaluation à mi-mandat sur les progrès réalisés par le Programme d'exonération des droits (PED) et le Programme de drawback des droits [expurgée]. La période d'évaluation couvre les exercices 2018-2019 à 2020-2021. Ce rapport contient aussi un résumé des résultats d'une vérification interne de la réponse de l'ASFC à la recommandation 2.63 contenue dans le Rapport sur les droits de douane de 2017 du Bureau du vérificateur général (BVG).

L'évaluation a été effectuée à l'aide de méthodes de recherche qualitatives et quantitatives. Les données utilisées proviennent de plusieurs sources, notamment de textes législatifs et de documents relatifs aux programmes, de données de gestion et de données sur les programmes, de données sur les ressources humaines, ainsi que d'entrevues semi-dirigées avec l'administration centrale (AC) et le personnel régional qui s'occupe des programmes.

Description des programmes

Le PED est un programme de réglementation avec octroi de licences qui permet aux entreprises canadiennes d'importer des marchandises sans payer de droits ou de surtaxes, à condition de réexporter les marchandises par la suite. Il comporte deux principales activités : l'octroi de licences aux importateurs et le traitement des demandes d'exonération des droits en vertu de licences. Le Programme de drawback prévoit les mêmes conditions et obligations que le PED, sauf que les entreprises canadiennes doivent d'abord payer les droits d'importation, puis faire une demande de drawback (remboursement) une fois que les marchandises ont été réexportées. Les agents principaux de l'observation des échanges commerciaux (APOEC) dans les régions effectuent des vérifications de la conformité pour garantir que les importateurs fournissent les renseignements appropriés et que les droits sont exonérés ou remboursés de manière exacte et conformément à la législation en vigueur. Le PED et le Programme de drawback contribuent au mandat de l'ASFC qui consiste à fournir des services frontaliers intégrés et à faciliter les échanges commerciaux.

Facteurs environnementaux

[expurgée], un certain nombre d'événements importants ont eu une incidence sur le PED et le Programme de drawback, notamment le début de la transition des marchandises soumises à la gestion de l'offre (MSGO)¹; à ces programmes en 2011, une vérification des droits de douane effectuée par le BVG en 2017, laquelle a révélé des contrôles insuffisants pour garantir le paiement des droits en vertu du PED, ainsi que l'imposition de droits de douane sur l'acier, l'aluminium et d'autres produits par les États-Unis (É.-U.) en 2018. [expurgée] un certain nombre de changements environnementaux importants ont eu une incidence sur les programmes, entre autres la fin du différend commercial entre

¹ Produits laitiers, poulet, dinde et certains types d'œufs.

le Canada et les États-Unis concernant l'acier et l'aluminium, le Cadre de responsabilité, qui propose une nouvelle façon de gérer les risques en matière de conformité pour tous les programmes d'encouragement commercial, une hausse importante des contestations judiciaires à la suite de vérifications auprès d'importateurs de MSGO dans le cadre du PED, de même que la pandémie de COVID-19. Il est important de tenir compte des facteurs externes qui ont une incidence sur les programmes au moment d'évaluer les progrès réalisés par l'ASFC [expurgée].

Résultats

Le rapport présente trois résultats principaux :

- Un peu moins de 60 % des mesures de dotation prévues ont été prises à la date cible du 1^{er} avril 2019 [expurgée]; à la fin du dernier exercice financier, les trois quarts des postes étaient comblés. La dotation accuse toujours des retards dans la région clé de l'Ontario et le roulement de personnel est très élevé à l'AC et dans certaines régions.
- L'utilisation des indicateurs [expurgée] pour montrer les progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés des programmes, en particulier augmenter les activités de vérification de la conformité, a posé des difficultés. Aucun des [expurgée] indicateurs n'était jugé adéquat à cet égard. En outre, certains indicateurs [expurgée] n'étaient plus pertinents en raison de l'environnement externe changeant et de la mise en œuvre du Cadre de responsabilité, qui repose sur des interventions progressives au lieu de vérifications complètes de la conformité des échanges commerciaux.
- L'ASFC a donné suite à la recommandation 2.63 du BVG d'examiner la possibilité de rendre les licences renouvelables et d'exiger des dépôts.

Conclusion et recommandations

En conclusion, l'équipe d'évaluation a constaté que l'ASFC a amélioré la conformité. Seize vérifications auprès d'importateurs de MSGO à risque élevé dans le cadre du PED ont été effectuées depuis l'exercice 2018-2019, représentant des impositions de droits et de taxes d'une valeur de centaines de millions de dollars, et ont donné lieu à la suspension ou l'annulation des licences de cinq participants au PED. Toutefois, l'évaluation n'a pas permis de montrer que la conformité aux programmes s'est améliorée et que les résultats escomptés sont obtenus à l'aide des indicateurs [expurgée].

Par conséquent, les trois recommandations suivantes sont formulées dans l'évaluation :

- *Première recommandation* - Un nouvel ensemble d'indicateurs [expurgée] devrait être élaboré pour le PED et le Programme de drawback. Les données de référence pour l'exercice 2017-2018 et les valeurs pour les exercices 2018-2019 et 2020-2021 devraient être établies, puis validées par la Division de l'évaluation des programmes de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, et publiées. La date d'achèvement cible est le 28 février 2022.
- *Deuxième recommandation* - Un nouveau cadre de gestion du rendement (CGR) devrait être mis en place pour le PED et le Programme de drawback, incluant les activités suivantes :

- a. modifier le modèle logique et élaborer des indicateurs de rendement en plus des indicateurs [expurgée].
- b. élaborer des PNE pour le calcul des indicateurs de rendement et la production de rapports;
- c. instaurer un processus pour le suivi et la production de rapports réguliers sur tous les indicateurs de rendement; et
- d. élaborer un plan et commencer à apporter des améliorations à la qualité et à l'uniformité des données entrées dans les systèmes.

La date d'achèvement cible est le 31 mars 2023.

- *Troisième recommandation* - En raison des changements importants dans l'environnement externe [expurgée] et des difficultés liées à la mise en œuvre que connaît le programme, un plan d'action (feuille de route) devrait être élaboré pour optimiser l'utilisation du financement [expurgée] en vue de renforcer la conformité du programme. La date d'achèvement cible pour le plan d'action est le 31 juillet 2022.

1. Introduction

1.1. But et portée de l'évaluation

L'évaluation du Programme d'exonération des droits (PED) et du Programme de drawback des droits (Programme de drawback) faisait partie du Plan de vérification et d'évaluation fondé sur les risques de 2021 de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Cette évaluation découle [expurgée]. De plus, [expurgée] l'ASFC de faire un suivi sur les résultats et les recommandations contenus dans le Rapport sur les droits de douane de 2017 du Bureau du vérificateur général (BVG), qui inclut le PED.

L'évaluation portait sur les progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés [expurgée] durant les exercices 2018-2019 à 2020-2021. Un vérificateur a été embauché pour évaluer les mesures prises par l'ASFC en réponse à la recommandation 2.63 contenue dans le *Rapport sur les droits de douane de 2017 du BVG*.

1.2. Méthode d'évaluation

Des données qualitatives et quantitatives ont été recueillies à partir de plusieurs sources à l'aide des méthodes de recherche et d'évaluation courantes. Les sources des données étaient notamment des textes législatifs et des documents liés aux programmes, des données de gestion et des données sur les programmes, des données sur les ressources humaines (RH), ainsi que des entrevues semi-dirigées avec l'administration centrale (AC) et le personnel régional de l'ASFC qui s'occupe des programmes. Des détails sur les méthodes d'évaluation utilisées sont fournis à l'annexe B.

Les principales difficultés rencontrées durant l'évaluation étaient :

- la qualité des indicateurs de rendement [expurgée]
- l'absence de méthodologie ou de procédures normales d'exploitation (PNE) pour le calcul des indicateurs [expurgée]; et
- la qualité des données dans les systèmes qui hébergent les données sur les programmes, en particulier le Programme de drawback.

1.3. Description des programmes

Le PED et le Programme de drawback contribuent au mandat de l'ASFC qui consiste à fournir des services frontaliers intégrés et à faciliter les échanges commerciaux. L'ASFC administre les programmes au nom du ministère des Finances Canada (MFC). Ces programmes aident les entreprises canadiennes à être plus concurrentielles sur le marché international et existent dans leur forme actuelle depuis 1996 au Canada.

1.3.1. Programme d'exonération des droits

Le PED est un programme de réglementation avec octroi de licences qui permet aux entreprises canadiennes d'importer des marchandises sans payer de droits ou de surtaxes, à condition de réexporter les marchandises par la suite. Il comporte deux principales activités : l'octroi de licences aux importateurs et le traitement des demandes d'exonération des droits en vertu de licences. Les agents principaux de l'observation des échanges commerciaux (APOEC) effectuent des vérifications afin de s'assurer que les importateurs fournissent les renseignements appropriés et que les droits sont exonérés de manière exacte et conformément à la législation en vigueur.

1.3.2. Programme de drawback des droits

Le Programme de drawback prévoit les mêmes conditions et obligations que le PED, sauf que les entreprises canadiennes doivent d'abord payer les droits d'importation, puis faire une demande de drawback (remboursement) une fois que les marchandises ont été réexportées. Les demandes de remboursement faites par les importateurs sont vérifiées par les APOEC régionaux.

2. Incidences de l'environnement externe [expurgée]

Avant 2018, un certain nombre d'événements importants ont eu une incidence sur le PED et le Programme de drawback, notamment le début de la transition des marchandises soumises à la gestion de l'offre (MSGO)² à ces programmes en 2011, la vérification des droits de douane effectuée par le BVG en 2017, ainsi que l'imposition de droits de douane sur l'acier, l'aluminium et d'autres produits par les États-Unis (É.-U.) en 2018.

2.1. Transition des marchandises soumises à la gestion de l'offre

Selon le programme, le PED et le Programme de drawback ont d'abord été conçus pour l'industrie manufacturière. Les importateurs et les partenaires de la chaîne d'approvisionnement de MSGO ont commencé la transition aux programmes en 2011. L'utilisation du PED s'est accélérée en 2017 lorsque les importateurs de MSGO ont délaissé le Programme d'importation pour réexportation (PIR), administré par Affaires mondiales Canada (AMC), au profit du PED, considéré plus simple et plus

² Produits laitiers, poulet, dinde et certains types d'œufs. La gestion de l'offre est le système de production et de commercialisation en vertu duquel ces marchandises sont produites au Canada. Le principe qui sous-tend la gestion de l'offre est de faire en sorte que la demande intérieure soit satisfaite, tout en assurant des revenus aux producteurs et des prix stables aux consommateurs. Ce système repose sur trois piliers : contrôles de la production, contrôles des importations et contrôle des prix. (Rapport sur les droits de douane du printemps 2017 du BVG).

accessible. L'utilisation accrue du PED par certains importateurs de MSGO a nécessité quelques ajustements dans l'exécution du programme.

2.2. Vérification des droits de douane effectuée par le BVG en 2017

La vérification effectuée par le BVG en 2017 a révélé des lacunes dans le cadre de contrôle du PED qui ont permis de détourner certaines MSGO vers le marché canadien sans payer les droits de douane applicables. Le BVG a établi que :

- l'ASFC avait peu de contrôles en place pour garantir que les marchandises importées en franchise de droits dans le cadre du PED sans être réexportées sont déclarées et que les droits applicables sont payés dans les 90 jours suivant la date du détournement vers le marché canadien, tel que l'exige le programme; et
- l'Agence n'a pas fait usage de certains contrôles, par exemple exiger un dépôt pour participer au programme et octroyer des licences renouvelables aux importateurs, afin d'inciter davantage les importateurs à se conformer aux règles.

2.3. Imposition de droits de douane par les États-Unis en 2018

En juin 2018, le gouvernement des É.-U. a imposé des droits de douane sur l'acier (25 %) et l'aluminium (10 %) importé du Canada, conformément à l'article 232 de la *Trade Expansion Act*. En réponse, en juillet 2018, le gouvernement du Canada a pris des représailles en imposant des surtaxes sur l'acier, l'aluminium et d'autres produits importés des É.-U. Cela a donné lieu à une utilisation accrue du PED par les importateurs canadiens pour les marchandises visées par les surtaxes qui étaient auparavant en franchise de droits.

3. Incidences de l'environnement externe [expurgée]

Un certain nombre de changements importants ont eu une incidence sur les programmes [expurgée], ce qui a nui à la capacité des programmes de faire état des progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés énoncés en 2018. Ces changements comprennent la fin du différend commercial entre le Canada et les É.-U., l'approbation du Cadre de responsabilité, des litiges survenus à la suite de vérifications auprès d'importateurs de MSGO dans le cadre du PED, ainsi que la pandémie de COVID-19.

3.1. Fin du différend commercial entre le Canada et les États-Unis

En mai 2019, les gouvernements canadien et américain se sont entendus pour lever les droits de douane sur l'acier et l'aluminium, ce qui pourrait avoir réduit la participation au PED et au Programme de drawback. Cela est difficile à évaluer, car certaines demandes de drawback faites avant la levée des

droits de douane et des surtaxes sont recevables jusqu'en mai 2023 (ou jusqu'en mai 2024 dans le cas de marchandises détruites).

Même si les surtaxes ont été éphémères, les intervenants des programmes s'entendaient tous pour dire que des investissements dans les programmes auraient dû être faits depuis longtemps et qu'ils devraient se poursuivre, car l'exonération des droits aide beaucoup les entreprises à maintenir un avantage concurrentiel. Ces programmes sont susceptibles de demeurer importants à court terme, car ils favoriseront la relance économique du Canada après la pandémie de COVID-19.

3.2. Cadre de responsabilité

En 2019, la haute direction de l'ASFC a approuvé le Cadre de responsabilité (CR), qui propose une façon totalement nouvelle d'accroître la conformité pour tous les programmes d'encouragement commercial, y compris le PED et le Programme de drawback. Une fois intégré dans la Gestion des cotisations et des recettes de l'ASFC (GCRA)³, le CR favorisera une plus grande conformité et une meilleure supervision pour tous les programmes commerciaux, y compris le PED. Il s'agira du principal moyen utilisé pour obtenir de l'information sur la conformité au moment du renouvellement des licences, conformément à la recommandation du BVG.

Le CR est conçu pour faciliter la prise de mesures correctives rapides en cas de non-conformité et vise à favoriser une approche uniforme et cohérente à l'échelle nationale pour la gestion des risques en matière de conformité. Le cadre fournit des directives opérationnelles sur la façon dont les APOEC devraient répondre aux demandeurs et met l'accent sur le risque relatif que représentent les importateurs et leurs marchandises. Le CR est fondé sur des interventions progressives, alors qu'auparavant, le seul outil de conformité était la vérification complète de la conformité des échanges commerciaux. Il s'agit d'un détail important, car les indicateurs de conformité [expurgée] sont axés sur la réalisation de vérifications complètes de la conformité, lesquelles sont délaissées par l'ASFC.

3.3. Litiges découlant de vérifications auprès d'importateurs de MSGO dans le cadre du PED

Depuis cinq ans, l'Agence effectue plus de vérifications de la conformité des échanges commerciaux auprès des participants au PED qui importent des MSGO. En 2016, l'ASFC a effectué six vérifications de la conformité auprès de participants au PED qui avaient importé des MSGO et a suspendu leurs licences, car ils avaient détourné les marchandises vers le marché canadien sans payer les droits de douane

³ Afin de renforcer la conformité des échanges commerciaux, le projet de GCRA permettra d'automatiser les processus nécessaires à l'évaluation, au recouvrement, à la gestion et à la déclaration des recettes, en plus de permettre aux importateurs de s'auto-évaluer et de se conformer aux exigences commerciales du Canada. (Plan ministériel de l'ASFC de 2020-2021)

applicables⁴. [expurgée], 16 autres vérifications de la conformité de MSGO à risque élevé dans le cadre du PED ont été effectuées, représentant des impositions de droits et de taxes estimées à des centaines de millions de dollars⁵. Sept autres vérifications sont en cours, ce qui veut dire que des vérifications de la conformité des échanges commerciaux sont maintenant effectuées pour tous les participants au PED qui importent des MSGO⁶. Dans la région du Québec en particulier, un certain nombre de vérifications ont été effectuées auprès d'entreprises de volaille et de produits laitiers qui utilisent le PED, représentant des impositions de droits et de taxes d'une valeur élevée. Des problèmes de conformité persistent. Depuis le 1^{er} avril 2018, les licences de cinq importateurs de MSGO ont été annulées ou suspendues pour non-conformité⁷. En outre, les programmes se sont engagés à accroître davantage le rendement et l'assurance de la conformité grâce à une série de nouvelles mesures approuvées en mars 2020, [expurgée]⁸.

Depuis cinq ans, les tendances liées aux litiges révèlent une non-conformité. Bien que les contestations judiciaires ne soient pas un fait nouveau, la valeur des décisions d'imposition de l'ASFC qui ont été contestées a augmenté de façon exponentielle. [expurgée], 18 appels de décisions de l'ASFC liées au PED et au Programme de drawback étaient en attente de traitement⁹ et visaient à contester des décisions d'imposition d'une valeur de 23,6 millions de dollars. [expurgée], 14 autres contestations judiciaires ont été déposées afin de contester des décisions d'imposition totalisant 205,4 millions de dollars¹⁰. Une décision d'imposition d'une valeur de 109,2 millions de dollars à elle seule a été contestée dans le cadre de deux appels interjetés devant les tribunaux à l'automne 2018 et est toujours en instance. Le fait que les vérifications de la conformité des échanges commerciaux récemment effectuées par l'ASFC soient contestées (et défendues avec succès¹¹) en cour et que les montants des droits et des taxes imposés contestés soient très élevés indique que les programmes ont fait des progrès pour garantir la conformité de l'industrie. [expurgée]

⁴ Vérification des droits de douane de 2017 du BVG.

⁵ Vérifications de MSGO dans le cadre du PED effectuées depuis l'exercice 2018-2019 jusqu'à ce jour. Le montant des droits et des taxes imposées à la suite des vérifications de MSGO dans le cadre du PED n'était pas disponible au moment de la rédaction de ce rapport. Les estimations tirées du programme ne correspondaient pas aux données préalablement publiées.

⁶ Au total, 39 vérifications de la conformité des échanges commerciaux concernant des MSGO importées dans le cadre du PED ont été commencées ou achevées depuis 2016.

⁷ Jusqu'à maintenant, l'ASFC a annulé ou suspendu la licence du PED de 17 des 27 importateurs de MSGO non conformes à la suite d'une vérification de la conformité des échanges commerciaux.

⁸ « Renforcer le Programme d'exonération des droits et le Programme de drawback », présentation au Comité exécutif des politiques, 11 mars 2020.

⁹ Appels interjetés durant les exercices 2016-2017 et 2017-2018.

¹⁰ Appels interjetés depuis l'exercice 2018-2019 jusqu'à ce jour. Six de ces contestations judiciaires sont toujours en cours; neuf au total sont en traitement.

¹¹ L'ASFC a été en mesure de défendre ses décisions jusqu'ici; 78 % des contestations judiciaires liées au PED et au Programme de drawback déposées au cours des cinq dernières années ont été réglées en faveur de l'ASFC (l'instance a été rejetée ou abandonnée par le demandeur); la plupart des autres contestations ont eu un résultat neutre.

Les litiges ont eu des répercussions importantes en aval sur les opérations régionales, en particulier dans la région du Québec¹². En raison de la valeur pécuniaire élevée des décisions d'imposition contestées et de la possibilité de créer un précédent, l'ASFC a dû réaffecter beaucoup de ressources des programmes pour répondre à ces contestations judiciaires. Jusqu'à maintenant, le fardeau de répondre aux contestations judiciaires incombe aux régions, car l'AC ne possède ni le personnel ni l'expertise pour établir son rôle de gestion fonctionnelle. La région du Québec a déclaré que beaucoup de temps et d'énergie ont été consacrés aux litiges et que cela a nui à sa capacité de réaliser d'autres activités liées aux programmes, en particulier les activités de vérification de la conformité.

3.4. Pandémie de COVID-19

Le 16 mars 2020, les employés du gouvernement fédéral, y compris les employés de l'ASFC qui n'occupent pas un poste de service essentiel ou de première ligne, ont dû commencer à travailler à partir de la maison en raison de la pandémie de COVID-19¹³. Mis à part les défis inhérents à la transition à un effectif virtuel du jour au lendemain, la pandémie a posé des défis particuliers pour le PED et le Programme de drawback.

Le recrutement et l'intégration de nouveaux employés se sont avérés plus difficiles dans un environnement virtuel. Étant donné la nature très technique des programmes, la formation du nouveau personnel a été particulièrement difficile, car les nouveaux employés bénéficient habituellement de mentorat en personne. Pour réussir, il faut établir de bonnes relations entre les APOEC expérimentés et les nouveaux APOEC, ce qui peut être difficile dans un environnement virtuel. La formation de l'AC qui aurait normalement été offerte en personne est offerte en format virtuel depuis mars 2020. De plus, en raison de la pandémie, la région de l'Ontario a mené un projet pilote sur les demandes électroniques, dans la cadre duquel un nombre déjà limité d'APOEC régionaux devait passer rapidement d'un programme axé sur les documents papier à un programme de soumission électronique¹⁴.

Une analyse des données montre que la pandémie a eu pour effet de réduire la participation aux programmes. Au cours de l'exercice 2020-2021, beaucoup moins de demandes de drawback ont été réglées et seulement quelques demandes de licence du PED ont été délivrées comparativement aux années précédentes. Sur le plan des opérations, l'ASFC a temporairement suspendu ses activités de vérification de la conformité des échanges commerciaux le 25 mars 2020; elle a été autorisée à en

¹² Quatre-vingts pour cent des contestations judiciaires déposées au cours des cinq dernières années ont été déposées dans la région du Québec; les autres ont été déposées en Ontario.

¹³ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Les fonctionnaires fédéraux en télétravail lorsque possible*, 16 mars 2020, tiré de : <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/nouvelles/2020/03/les-fonctionnaires-federaux-en-teletravail-lorsque-possible.html>

¹⁴ La demande électronique a été lancée en décembre 2020 dans la région de l'Ontario : <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/cn-ad/cn20-37-fra.html>.

recommencer certaines en juillet 2020, et toutes les activités ont repris le 14 septembre 2020. Toutefois, aucune visite sur place n'aurait été effectuée pour le Programme de drawback durant l'exercice 2020-2021.

En résumé, pour toutes les raisons précédemment mentionnées, la pandémie de COVID-19 a nui à la capacité du programme d'atteindre les objectifs établis dans la présentation au CT, c'est-à-dire augmenter le nombre de demandes de licence du PED et le nombre de demandes de drawback réglées, ainsi que le nombre de vérifications de la conformité des échanges commerciaux effectuées (pour lesquelles des objectifs précis devaient être atteints avant l'exercice 2020-2021).

4. Progrès réalisés par rapport aux objectifs [expurgée]

4.1. Évaluation des progrès réalisés par rapport aux objectifs en matière de dotation

Première constatation : Le recrutement de personnel supplémentaire a demandé plus de temps que prévu. À ce jour, les trois quarts des postes du PED et du Programme de drawback ont été pourvus, mais il manque encore des APOEC dans la région clé de l'Ontario.

[expurgée] du financement pour l'embauche de 26,6 ÉTP supplémentaires au total, intégrés de façon continue, dont 23 participant directement à l'administration du PED et du Programme de drawback. On prévoyait doter les 23 postes à l'AC et dans les régions avant le 1^{er} avril 2019, mais le risque de ne pas pouvoir recruter et former tous les employés était considéré comme très élevé.

Comme le montre le tableau 1, en date du 1^{er} avril 2019, 58 % de tous les postes du PED et du Programme de drawback étaient pourvus. En date du 1^{er} avril 2021, les trois quarts de tous les postes étaient pourvus, y compris neuf des 11 postes à l'AC. Il convient de souligner que 40 % des postes du PED et du Programme de drawback étaient toujours vacants dans la région de l'Ontario à cette date. Il s'agit d'un détail important, car au cours des trois dernières années, la région de l'Ontario a réglé près des deux tiers de toutes les demandes de licence du PED et 43 % de toutes les demandes de drawback, mais elle a seulement effectué 14 % de toutes les vérifications dans le cadre du PED. Comme mesure d'atténuation, la région de l'Ontario a confié les travaux liés au Programme d'exonération des droits et au Programme de drawback à des membres du personnel affecté aux échanges commerciaux d'autres régions jusqu'à ce qu'un nouvel effectif s'inscrive aux programmes à la suite de la création d'un bassin FB-04 à l'automne 2020.

Tableau 1: Distribution des ÉTP [expurgée] et dotation effectuées

	RCN	Québec	Ontario	Ouest	Total (régions)	Total
Nouveaux	9	5	7	2	14	23
Renouvelés (existants)	2	14	23	11	48	50
Total	11	19	30	13	62	73
% de postes pourvus en date du 1 ^{er} avril 2019	18,2 %	68,4 %	53,3 %	88,5 %	65,3 %	58,2 %
% de postes pourvus en date du 1 ^{er} avril 2021	72,7 %	94,7 %	60,0 %	84,6 %	75,8 %	75,3 %

Source : SAE et données fournies par les régions et l'AC.

Des réalités complexes contribuent aux tendances dans le recrutement. D'abord, le PED et le Programme de drawback sont des programmes très techniques et il faut un à deux ans au nouveau personnel pour acquérir les compétences et l'expérience nécessaires pour pouvoir effectuer des vérifications de la conformité des échanges commerciaux. Ces vérifications sont souvent complexes sur le plan technique et sensibles lorsqu'il s'agit de MSGO. En outre, les APOEC sont des agents hautement spécialisés qui sont en demande partout à l'ASFC, ce qui rend le recrutement et le maintien en poste difficiles. Le roulement de personnel est très élevé à l'AC et dans certaines régions [expurgée]. Par exemple, même si la région du Québec a presque atteint son objectif de recrutement d'APOEC, l'embauche de 15 ÉTP au cours des trois dernières années a permis de faire un gain net de cinq ÉTP seulement, à cause des départs. En Ontario, la main-d'œuvre est vieillissante¹⁵, le taux d'abandon est élevé et tout indique que le secteur des échanges commerciaux aura de façon plus générale de la difficulté à attirer et à retenir un effectif. Enfin, l'intégration des nouveaux employés durant la pandémie de COVID-19 a posé un défi supplémentaire. Étant donné la nature complexe et technique du programme, les nouveaux APOEC bénéficient habituellement de mentorat en personne, mais les possibilités de mentorat ont été limitées ces 18 derniers mois.

4.2. Évaluation des progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés

Deuxième constatation : Les progrès par rapport aux résultats escomptés n'ont pas pu être évalués en raison de l'incapacité des indicateurs [expurgée] et de la faible qualité des données disponibles.

¹⁵ En 2017-2018, plus de 50 % du personnel pouvait partir à la retraite dans 5 ans. En 2020-2021, 30 % de l'effectif pouvait prendre sa retraite, mais nombreuses sont les personnes qui ont retardé leur départ en raison de la pandémie.

4.2.1. Observations générales

Il a été très difficile de montrer les progrès réalisés vers l'atteinte des résultats escomptés à l'aide des indicateurs [expurgée]. L'équipe d'évaluation a établi qu'aucun des [expurgée] indicateurs n'a permis de montrer les progrès réalisés par le programme au cours des trois dernières années. Ceci est dû au fait que certains indicateurs ne relèvent pas du contrôle de l'ASFC et ne doivent donc pas être utilisés comme mesures du rendement; d'autres indicateurs sont si vastes ou si généraux qu'ils ne permettent pas de montrer les gains réels sur le plan du rendement; et pour d'autres indicateurs, les efforts de l'ASFC pour améliorer l'administration et la supervision du programme ne vont pas dans le sens des objectifs établis, qui sont uniquement fondés sur une projection linéaire. En outre, certains indicateurs [expurgée] n'étaient plus pertinents en raison de l'environnement externe changeant et de la mise en œuvre du Cadre de responsabilité, lequel repose sur des interventions progressives au lieu de vérifications complètes de la conformité des échanges commerciaux. En utilisant le CR, l'ASFC pourrait très bien effectuer davantage de petites vérifications et moins de vérifications complètes, lesquelles seraient réservées aux secteurs qui présentent les risques les plus élevés.

4.2.2. Difficultés liées à la production de rapports à mi-parcours

L'équipe d'évaluation et les spécialistes des programmes ont essayé de recréer les données de référence [expurgée] à partir des données existantes et d'établir si des progrès avaient été faits [expurgée]. Toutefois, pour la plupart des indicateurs, il n'a pas été possible de créer les données de référence initiales et d'établir si les objectifs avaient été atteints. Pour certains indicateurs, aucun rapport n'a pu être produit. [expurgée], aucune PNE n'a été élaborée. Par conséquent, les rapports internes sur le nombre de demandes d'exonération des droits et de demandes de drawback réglées ne correspondent pas aux données publiées ailleurs, même lorsque la même méthodologie a été utilisée¹⁶.

Le stockage et la gestion des données pour le PED et le Programme de drawback sont des tâches compliquées et fastidieuses. Les données utilisées pour produire les rapports sur le rendement doivent être épurées et recueillies manuellement, c'est pourquoi il est difficile de les valider. Le Système de gestion de l'observation des programmes commerciaux (SGOEC) est la base de données de travail dans laquelle les agents entrent des données lorsqu'ils effectuent des vérifications de la conformité des échanges commerciaux et la principale source de données sur le PED en général. Les données sur le traitement des demandes de drawback sont entrées dans le Système de mise en lots, de comptabilisation et de rapports (BARKS). De plus, les agents conservent des documents papier pour toutes les demandes. Comme les programmes sont administrés dans les régions, la façon d'enregistrer les données dans les systèmes n'est pas toujours la même. À cause de difficultés liées aux systèmes, une

¹⁶ Ces données sont les données contenues dans le Rapport sur les normes de service de l'ASFC et le Sommaire du rendement de l'Agence concernant les échanges commerciaux, ainsi que d'autres données tirées de rapports ou de documents internes sur les programmes.

région clé enregistre ses données dans des bases de données locales et les téléverse périodiquement dans le SGOEC ou le BARKS, ce qui peut causer des lacunes et des erreurs dans les données.

Étant donné la faible qualité des indicateurs [expurgée], l'incapacité de recréer les données de référence [expurgée], la faible qualité des données et les changements dans l'environnement externe, il était peu utile d'utiliser les indicateurs initiaux pour montrer le rendement des programmes au cours des trois dernières années. À cette étape de mi-parcours, l'équipe d'évaluation recommande un examen complet du Cadre de mesure du rendement et la mise en place d'un nouvel ensemble d'indicateurs (voir la section 6.2, Recommandations).

4.2.3. Production de rapports sur les indicateurs

Le tableau 2 présente les résultats et les indicateurs [expurgée]. Un tableau complet des résultats escomptés [expurgée] se trouve à l'annexe C. Il convient de souligner que les indicateurs pour les résultats immédiats sont liés à l'objectif d'augmenter de 50 % le nombre de demandes réglées et de vérifications effectuées, qui découle de l'augmentation de 45 % de la dotation pour répondre au volume de travail engendré par l'imposition de surtaxes.

Tableau 2 : Résultats escomptés, résultats et indicateurs énoncés [expurgée]

Résultats escomptés	Résultats	Indicateurs
<p><u>Résultats immédiats (à court terme) :</u> Réalisation de nouveaux examens des demandes d'exonération des droits, d'examens des demandes de drawback et de vérifications de la conformité pour les deux programmes, prise de décisions en temps opportun et application rigoureuse des mesures prévues par les programmes. Mise au point et amélioration de la structure et des activités de supervision, et politiques et procédures révisées.</p>	Résultat no 1 - Davantage de demandes d'exonération des droits sont examinées.	Nombre de demandes réglées.
	Résultat no 2 - Davantage de vérifications de la conformité sont effectuées pour le Programme d'exonération des droits.	Nombre de vérifications de la conformité effectuées pour le Programme d'exonération des droits.
	Résultat no 3 - Davantage de demandes de drawback sont examinées.	Nombre de demandes de drawback réglées.
	Résultat no 4 - Davantage de vérifications de la conformité sont effectuées pour le Programme de drawback.	Nombre de vérifications de la conformité effectuées pour le Programme de drawback.
<p><u>Résultats intermédiaires (à moyen terme) :</u> L'ASFC mène ses activités de vérification de la conformité pour le Programme d'exonération des droits et le Programme de drawback de manière équitable, transparente et opportune.</p>	Résultat n° 1 - Les intervenants ont accès à de l'information à jour sur les programmes sur le site Web public de l'ASFC, y compris sur la façon d'accéder aux services offerts par les programmes.	Pourcentage de politiques publiques et d'information (mémoire D) sur le Programme d'exonération des droits et le Programme de drawback accessibles sur le site Web public de l'ASFC qui sont élaborées ou modifiées en 2022-2023 par rapport à 2017-2018.
	Résultat n° 2 - L'ASFC administre le Programme d'exonération des droits et le Programme de drawback de manière équitable et uniforme à l'échelle	Pourcentage de décisions liées aux programmes qui sont portées en appel durant l'exercice 2022-2023 par rapport à 2017-2018. Le nombre de décisions

	nationale en ce qui a trait aux décisions fondées sur le cadre législatif.	portées en appel sert à mesurer l'équité et l'uniformité perçues de l'administration des programmes.
<u>Résultats finaux (à long terme) :</u> L'industrie canadienne est protégée grâce au Programme d'exonération des droits et au Programme de drawback administrés par l'ASFC.	Résultat n° 1 - Mesure dans laquelle l'industrie canadienne est protégée par le PED et le Programme de drawback administrés par l'ASFC.	Pourcentage du nombre de vérifications effectuées pour le PED et le Programme de drawback durant l'exercice 2023-2024 et ayant donné lieu à des impositions d'une valeur de plus d'un million de dollars.
	Résultat n° 2 - Les emplois et la production sont protégés au Canada.	Pourcentage du montant total d'impositions découlant de vérifications pour le PED et le Programme de drawback durant l'exercice 2023-2024 par rapport au montant total de droits exonérés et remboursés pour ces programmes durant la même période.

- **Résultat immédiat n° 1** - Nombre de demandes d'exonération réglées.
- **Résultat immédiat n° 3** - Nombre de demandes de drawback réglées.

Le nombre de demandes d'exonération des droits et de demandes de drawback réglées est supposé indiquer des progrès dans les résultats dont le libellé est presque identique, lesquels ne sont pas des résultats comme tels, mais des mesures de la charge de travail. Le volume de demandes reçues n'est pas contrôlé par l'ASFC. L'utilisation du PED et du Programme de drawback varie en fonction des changements dans les facteurs environnementaux externes. Par exemple, il y a eu une hausse des demandes de licence du PED durant l'exercice 2018-2019 en raison des surtaxes, mais cette hausse a été éphémère, car les droits de douane et les contre-mesures ont été éliminés en cours d'exercice¹⁷. Le nombre de demandes réglées sert donc à mesurer les activités de programme et ne doit pas être utilisé comme un indicateur du rendement des programmes.

La responsabilité de l'Agence concernant les demandes soumises est de les traiter rapidement et d'octroyer des licences du PED aux entreprises qui répondent aux critères d'admissibilité. Des normes de service internes sont en place concernant le traitement des demandes d'exonération des droits et des demandes de drawback, lesquelles prévoient un délai de traitement maximum de 90 jours civils suivant la réception d'une demande correctement remplie et justifiée. Pour ce qui est des demandes

¹⁷ Même s'il est indiqué [expurgée] qu'il y a eu une « demande sans précédent pour le PED et le Programme de drawback en raison des surtaxes », aucune augmentation du nombre de demandes de drawback n'a été enregistrée depuis 2018. En revanche, l'évaluation a révélé une hausse des demandes de licence du PED durant l'exercice 2018-2019 (92), laquelle découle directement des surtaxes, mais ensuite, le nombre de demandes d'exonération des droits est tombé en dessous de la moyenne durant l'exercice 2019-2020 (18) et encore plus en dessous de la moyenne durant l'exercice 2020-2021 (6). Aucune donnée n'était disponible concernant les demandes d'exonération effectuées en vertu de licences du PED.

d'exonération des droits, l'ASFC a respecté cette norme de service pour l'ensemble des demandes durant les exercices 2018-2019 à 2020-2021. Quant aux demandes de drawback, la norme de service a été respectée pour 82 % des demandes durant l'exercice 2018-2019 et pour 88 % des demandes durant les exercices 2019-2020 et 2020-2021. La rapidité avec laquelle les demandes sont traitées témoigne davantage du soutien de l'Agence envers l'industrie canadienne que le nombre absolu de demandes traitées.

Tous à l'AC et dans les régions s'entendaient pour dire qu'une plus grande rigueur est maintenant appliquée dans l'octroi de licences du PED. Fait intéressant, l'équipe d'évaluation a appris que des demandes de licences avaient été refusées, ce qui ne s'était jamais produit dans le passé. Même s'il n'existe aucune donnée pour le prouver, l'ASFC a pris des mesures spécifiques pour que les demandes soient traitées avec une plus grande rigueur¹⁸. Cela est important, car si l'ASFC approuve les demandes de licence de façon plus judicieuse et qu'elle les refuse dans certains cas, un meilleur rendement des programmes [expurgée], c'est-à-dire augmenter le nombre de demandes d'exonération des droits réglées.

En outre, comme il existe différents chiffres concernant le nombre de demandes d'exonération des droits et de demandes de drawback réglées au cours du même exercice financier¹⁹, le programme devrait garantir la conformité dans les rapports sur ses mesures clés.

- **Résultat immédiat n° 2** - Nombre de vérifications de la conformité des échanges commerciaux effectuées pour le PED.
- **Résultat immédiat n° 4** - Nombre de vérifications de la conformité des échanges commerciaux effectuées pour le Programme de drawback.

Les indicateurs liés aux vérifications de la conformité des échanges commerciaux effectuées visent à montrer une hausse des activités de vérification de la conformité pour les programmes. Toutefois, comme ils sont exprimés en chiffres absolus et non en pourcentages de demandes d'exonération des droits ou de drawback faisant l'objet d'une vérification, ils n'indiquent pas le volume de demandes reçues. Ils n'indiquent pas non plus si les vérifications ont été effectuées en temps opportun. En outre, dans le cas du PED, l'ensemble des vérifications de la conformité des échanges commerciaux est trop vaste pour être pertinent, car différents types de vérifications sont effectués à différents moments et

¹⁸ Les contrôles initiaux du PED ont été renforcés grâce à une mise à jour du Formulaire de demande du PED (K90) et de la Lettre d'autorisation pour appuyer l'évaluation des risques et le Cadre de responsabilité. L'ASFC a également modifié le processus de demande du PED pour les MSGO, afin que toutes les demandes d'exonération des droits concernant des MSGO soient envoyées à l'AC pour examen et approbation avant d'être traitées dans les régions.

¹⁹ Par exemple, il y a trois différents chiffres concernant le nombre de demandes de drawback réglées durant l'exercice 2018-2019.

pour différentes raisons. De plus, un nombre cible arbitraire de vérifications effectuées met l'accent sur la quantité et non sur la qualité. On peut supposer que l'objectif devrait être d'effectuer les vérifications les plus pertinentes (c.-à-d. pour les risques les plus élevés ou la valeur pécuniaire la plus élevée). Comme ces vérifications sont susceptibles d'être plus complexes et plus longues, le fait de mettre l'accent sur celles-ci signifie probablement qu'un plus petit nombre de vérifications seraient effectuées dans l'ensemble. Enfin, le nombre absolu de vérifications devient une mesure encore moins pertinente avec la mise en place du CR, qui offre une approche ciblée et fondée sur les risques en matière d'assurance de la conformité, et qui repose moins sur des vérifications complètes des échanges commerciaux pour garantir la conformité.

L'équipe d'évaluation recommande que ces indicateurs soient éliminés et remplacés par des indicateurs beaucoup plus précis et à jour, qui reflètent la nouvelle approche de promotion de la conformité proposée par le CR.

- **Résultat intermédiaire n° 1** - Pourcentage de politiques publiques et d'information (mémoire D) sur le PED et le Programme de drawback accessibles sur le site Web de l'ASFC qui sont élaborées ou modifiées en 2022-2023 par rapport à 2017-2018.

L'indicateur de disponibilité du mémoire D sur le site Web public est censé mesurer le résultat sur les intervenants qui ont accès à de l'information à jour sur les programmes. Toutefois, l'existence d'un mémoire D nouveau ou mis à jour sur le site Web public ne signifie pas nécessairement que les intervenants ont accès à l'information dont ils ont besoin sur les programmes. La clarté et l'exhaustivité de l'information sur les programmes présentée dans le mémoire D sont importantes, et la possibilité de savoir s'il manque de l'information peut mieux être évaluée par les destinataires de cette information (par exemple à l'aide de sondages périodiques auprès des intervenants).

L'équipe d'évaluation recommande tout de même que cet indicateur fasse l'objet d'un suivi sur le plan des activités. Toutefois, un nouvel indicateur (ou plusieurs) axé sur les résultats et centré sur la sollicitation de l'avis des intervenants concernant l'accès à l'information est requis.

- **Résultat intermédiaire n° 2** - Pourcentage de décisions liées aux programmes qui ont été portées en appel durant l'exercice 2022-2023 par rapport à 2017-2018.

Cet indicateur ne permet pas de mesurer le résultat associé, c'est-à-dire la capacité de l'ASFC d'administrer les programmes de manière équitable et uniforme à l'échelle nationale en ce qui a trait aux décisions fondées sur le cadre législatif. Le nombre d'appels interjetés à l'encontre de décisions de l'ASFC ne relève pas du contrôle de l'ASFC. Une entreprise peut appeler d'une décision d'exonération ou de drawback des droits prise par l'ASFC pour quelque motif que ce soit; inversement, une entreprise ne peut pas interjeter appel même si elle estime qu'elle n'a pas reçu un traitement équitable ou uniforme, par exemple en raison des coûts en cause.

Au cours des cinq dernières années, les contestations judiciaires se sont accumulées. Cela découle directement du fait que l'ASFC fait plus de vérifications auprès d'importateurs de MSGO dans le cadre du PED, car les demandes d'exonération pour des MSGO sont associées à des montants très élevés²⁰. Ces vérifications ont permis de déceler d'importants problèmes de non-conformité; par conséquent, les entreprises ont perdu des sommes importantes en exonération des droits et ont contesté ces décisions devant les tribunaux²¹. Ainsi, un meilleur rendement des programmes (p. ex. en décelant les problèmes de non-conformité grâce à des vérifications des importateurs de MSGO à risque élevé) [expurgée], c'est-à-dire réduire le nombre de décisions liées aux programmes portées en appel. L'issue des contestations judiciaires révèle davantage si l'administration des programmes est équitable et uniforme ou non, par exemple lorsque les entreprises retirent leurs contestations ou par les jugements rendus en cour²².

Pour les motifs susmentionnés, un indicateur plus approprié permettant d'évaluer l'équité et l'uniformité des décisions fondées sur le cadre législatif devrait être élaboré.

- **Résultat final n° 1** – Pourcentage du nombre de vérifications pour le Programme d'exonération des droits et le Programme de drawback durant l'exercice 2023-2024 ayant donné lieu à des impositions d'une valeur de plus d'un million de dollars.

Cet indicateur ne permet pas de mesurer le résultat qui lui est associé, c'est-à-dire la conformité des utilisateurs des programmes. D'abord, on ne sait pas pourquoi le seuil a été établi à un million. Ce seuil ne tient pas compte des participants dont la non-conformité (possiblement répétitive) représente des centaines de milliers de dollars. De plus, il tient seulement compte de la conformité d'un sous-ensemble de participants aux programmes, car les données de référence initiales ont été calculées pour les vérifications à risque élevé uniquement (c.-à-d. les vérifications de MSGO dans le cadre du PED); il ne tient pas compte de la conformité de toutes les autres entreprises qui utilisent le PED (et le Programme de drawback).

L'équipe d'évaluation a également établi que les données de référence initiales pour cet indicateur n'ont pas bien été calculées. Le dénominateur pour les données de référence était les vérifications de MSGO à risque élevé, au nombre de 40. Toutefois, même si 40 vérifications de MSGO avaient été commencées [expurgée], seulement 20 environ étaient terminées et ont été prises en compte dans le calcul des données de référence.

²⁰ Selon le programme, à ce jour, l'ASFC a effectué des vérifications de la conformité pour tous les importateurs de MSGO dans le cadre du PED.

²¹ Une contestation judiciaire est en cours concernant des MSGO importées dans le cadre du PED afin de contester des décisions d'imposition de l'ASFC d'une valeur de 109,2 millions de dollars; une autre vise à contester des décisions d'une valeur de 27,8 millions de dollars.

²² Voir la note de bas de page n° 11 sur l'issue des contestations judiciaires récentes.

L'équipe d'évaluation recommande que cet indicateur soit éliminé et remplacé par un indicateur (ou plusieurs) de conformité plus inclusif et plus facile à comprendre, qui ferait l'objet d'un suivi distinct pour chaque programme.

- **Résultat final n° 2** - Pourcentage du montant total d'impositions découlant de vérifications pour le Programme d'exonération des droits et le Programme de drawback durant l'exercice 2023-2024 par rapport au montant total de droits exonérés et remboursés pour ces programmes durant la même période.

Cet indicateur n'est pas facile à comprendre. Comme pour l'autre indicateur de résultat final, il ne permet pas de mesurer le résultat qui lui est associé, c'est-à-dire la protection des emplois et de la production au Canada. Il ne tient pas compte du nombre et de la variété d'entreprises appuyées par les programmes. De plus, il ne tient pas compte des efforts déployés par l'ASFC pour protéger les entreprises qui ne participent pas aux programmes en réalisant des activités d'assurance de la conformité auprès des entreprises participantes.

La principale mesure de la protection de l'industrie canadienne est le montant total de droits exonérés ou remboursés en vertu des programmes, mais le programme pourrait chercher à réduire les barrières pour l'industrie (c.-à-d. réduire un fardeau fiscal inutile) en utilisant le nombre d'emplois touchés comme indicateur.

L'équipe d'évaluation recommande que cet indicateur soit éliminé et remplacé par un indicateur (ou plusieurs) de conformité plus inclusif et plus facile à comprendre, qui ferait l'objet d'un suivi distinct pour chaque programme.

4.2.4. Rapports sur le rendement et GCRA

Dans un avenir rapproché, la GCRA sera le système officiel pour le traitement des demandes de drawback et pour la réception des demandes de licences. À ce titre, beaucoup d'activités de conception de la GCRA ont été réalisées à l'AC et dans les régions au cours des deux dernières années. La GCRA devrait permettre d'améliorer les rapports sur le rendement des programmes grâce à sa fonction de production de rapports.

5. Mesures prises en réponse à la recommandation du BVG

Troisième constatation : L'ASFC a donné suite à la recommandation 2.63 du BVG d'examiner la possibilité de rendre les licences renouvelables et d'exiger des dépôts.

Dans le cadre de l'évaluation, un vérificateur a été embauché pour évaluer la mesure dans laquelle l'ASFC a donné suite à la recommandation contenue dans le *Rapport 2 - Les droits de douane, Printemps 2017 - Rapports du vérificateur général du Canada*.

En 2017, le BVG avait conclu que l'ASFC et le GC n'avaient pas collaboré afin de faire une gestion efficace des limites sur les marchandises contingentées qui entrent au Canada, et que certaines marchandises importées dans le cadre du PED étaient détournées vers le marché canadien au lieu d'être exportées comme l'exige le programme. Le BVG avait aussi conclu que l'ASFC ne s'était pas assurée que les marchandises détournées avaient été déclarées et que les droits applicables avaient été payés. En revanche, le BVG a conclu que l'ASFC s'était assurée que les importateurs respectaient les conditions de leurs licences du PED en effectuant des vérifications périodiques dans les locaux de ces derniers. Toutefois, dans son rapport, le BVG soulignait que l'Agence n'avait pas fait usage de certains contrôles, par exemple exiger un dépôt pour participer au programme et octroyer des licences renouvelables aux importateurs, afin d'inciter davantage les importateurs à se conformer aux règles.

Il a donc fait la recommandation 2.63 suivante :

En collaboration avec le ministère des Finances Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada devrait améliorer la conformité au Programme d'exonération des droits en examinant les possibilités suivantes :

- rendre les licences renouvelables, en fonction du bilan de conformité de l'importateur;
- exiger un dépôt proportionnel à la valeur des droits de douane exigibles qui sont à risque.

Un niveau élevé d'assurance a été fourni que l'ASFC a donné suite à la recommandation du BVG, car elle a examiné la possibilité de rendre les licences du PED renouvelables et d'exiger des dépôts. L'Agence a mené des consultations auprès du MFC et des participants clés au PED, et elle a formulé des recommandations au responsable de la politique (MFC) et au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes en septembre 2018. Le processus de consultation comportait ce qui suit :

- L'ASFC a participé à des consultations dirigées par le PED et par AMC auprès des intervenants clés et des représentants de l'industrie pour les participants aux programmes d'importation de MSGO, dont :
 - Association canadienne des importateurs réglementés
 - Producteurs d'œufs d'incubation du Canada
 - Conseil canadien des transformateurs d'œufs et de volaille
 - Producteurs de poulet du Canada
 - Producteurs laitiers du Canada
 - Association des transformateurs laitiers du Canada
 - Association canadienne des transformateurs de volaille
 - Éleveurs de dindons du Canada

- L'ASFC a lancé d'autres consultations auprès de 72 non-participants aux programmes d'importation de MSGO dans le cadre du PED, représentant 85 % des droits non liés aux MSGO.

Les participants aux consultations ont été invités à donner leur avis sur le fait 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. Les participants aux programmes ont aussi été invités à proposer d'autres idées pour améliorer le cadre de contrôle du PED de l'ASFC afin de mieux gérer les risques.

Les résultats du processus de consultation ont révélé une réaction favorable au renouvellement des licences en fonction du bilan de conformité de l'importateur, mais aussi une opposition à l'exigence d'un dépôt, car cela poserait un fardeau administratif et enlèverait un avantage lié à l'utilisation du PED.

À la suite du processus de consultation, l'ASFC a formulé trois recommandations au MFC et au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Ce sont les suivantes :

Première recommandation – Les licences devraient être renouvelables tous les cinq ans, en fonction du bilan de conformité.

Deuxième recommandation – Aucun dépôt ne devrait être exigé aux participants au PED.

Troisième recommandation – Continuer les efforts pour améliorer le cadre de conformité du PED.

6. Conclusion et recommandations

6.1. Conclusion

En exonérant des droits, les Programmes d'exonération et de drawback des droits apportent un soutien important aux importateurs canadiens, en particulier durant la période de reprise après la pandémie de COVID-19.

Des objectifs ambitieux en matière de recrutement de personnel supplémentaire étaient énoncés [expurgée], mais leur atteinte est plus longue que prévu. À la fin du dernier exercice financier, un quart de tous les postes était toujours vacant, dont plusieurs en Ontario. Le roulement de personnel est très élevé et demeure un défi constant, au même titre que l'intégration et la formation des nouveaux employés dans les programmes très complexes et techniques durant la pandémie de COVID-19.

L'évaluation a permis de constater une augmentation des activités de vérification de la conformité pour le PED. [expurgée], 16 vérifications auprès d'importateurs de MSGO à risque élevé dans le cadre du PED

ont été effectuées et ont donné lieu à la suspension ou l'annulation des licences de cinq participants au PED. Des changements ont été apportés afin de rendre le traitement des nouvelles demandes de licence du PED plus rigoureux, [expurgée]. Toutefois, [expurgée] au moment où les surtaxes avaient provoqué une hausse des demandes de licence du PED; cette hausse a cependant été éphémère et les surtaxes ont été éliminées en cours d'exercice. Ce résultat, combiné aux changements dans l'environnement externe, y compris l'augmentation des litiges associés à des montants élevés et la pandémie de COVID-19, a beaucoup diminué la pertinence des indicateurs. De plus, ces indicateurs n'avaient pas systématiquement été suivis au cours des trois dernières années. L'équipe d'évaluation et les spécialistes des programmes n'ont pas été en mesure de recréer les données de référence initiales pour les indicateurs quantitatifs et certains indicateurs n'ont pas pu être calculés du tout.

Une vérification interne de la réponse à la recommandation du BVG en 2017 concernant le PED a permis d'établir que l'ASFC avait examiné la possibilité de rendre les licences renouvelables et d'exiger des dépôts.

[expurgée]. C'est pourquoi l'évaluation contient une recommandation concernant l'élaboration d'un nouveau CGR contenant des indicateurs du rendement appropriés [expurgée], afin de montrer les progrès qui ont été réalisés.

6.2. Recommandations

Première recommandation

Un nouvel ensemble d'indicateurs [expurgée] devrait être élaboré pour le PED et le Programme de drawback. Les données de référence pour l'exercice 2017-2018 et les valeurs pour les exercices 2018-2019 et 2020-2021 devraient être établies, puis validées par la Division de l'évaluation des programmes de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, et publiées. La date d'achèvement cible est le 28 février 2022.

Deuxième recommandation

Un nouveau CGR devrait être mis en place pour le PED et le Programme de drawback, incluant les activités suivantes :

- a. modifier le modèle logique et élaborer des indicateurs de rendement [expurgée]
- b. élaborer des PNE pour le calcul des indicateurs de rendement et la production de rapports;
- c. instaurer un processus pour le suivi et la production de rapports réguliers sur tous les indicateurs de rendement; et
- d. élaborer un plan et commencer à apporter des améliorations à la qualité et à l'uniformité des données entrées dans les systèmes.

La date d'achèvement cible est le 31 mars 2023.

Troisième recommandation

En raison des changements importants dans l'environnement externe [expurgée] et des difficultés liées à la mise en œuvre que connaît le programme, un plan d'action (feuille de route) devrait être élaboré pour optimiser l'utilisation du financement [expurgée] en vue de renforcer la conformité du programme. La date d'achèvement cible pour le plan d'action est le 31 juillet 2022.

Annexe A : Réponse de la direction et plan d'action

RECOMMANDATION N° 1

1. Un nouvel ensemble d'indicateurs [expurgée] doit être élaboré pour le Programme d'exonération des droits et le Programme de drawback. Les données de référence de l'exercice 2017-2018 et les valeurs pour les exercices 2018-2019 à 2020-2021 doivent être établies, validées par la Division de l'évaluation des programmes (DEP) de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes (DVIEP) et publiées. La date cible est le 28 février 2022.

Réponse de la direction

La Direction générale du secteur commercial et des échanges commerciaux (DGSEEC) reconnaît la nécessité de réviser le cadre de rendement à temps [expurgée]. Le respect de ce délai aura une incidence sur d'autres priorités liées aux échanges commerciaux, plus précisément le projet de la Gestion des cotisations et des recettes de l'ASFC (GCRA) et la formation liée aux essais d'acceptation par l'utilisateur (EAU) – qui viennent tout juste de commencer et qui continueront d'exercer des pressions considérables sur le personnel des programmes au cours de l'hiver.

Pour que la DGSEEC puisse donner suite à cette recommandation, elle devra compter sur l'expertise compétente en matière de mesure du rendement de la Direction générale des finances et de la gestion organisationnelle (DGFGO). L'appui de la DGFGO est primordial pour faire en sorte que les nouveaux indicateurs proposés maximisent nos chances de réussite sur le plan de la qualité et de la cohérence.

À ce titre, un atelier s'est tenu le 10 décembre 2021 en compagnie de représentants de la DVIEP et de l'Administration centrale (AC) de la Direction des programmes commerciaux et antidumping (DPCA). Les activités de mobilisation à l'échelle régionale auront lieu en janvier, selon la demande à l'égard des EAU de la GCRA. Les experts de la mesure du rendement de la DGFGO ont été consultés.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement	Responsable(s)
Élaborer de nouveaux indicateurs en collaboration avec les experts en la matière des régions et de l'AC et les spécialistes de la mesure du rendement de la DVIEP et de la DGFGO.	Janvier 2022	Directeur, Programmes commerciaux réglementaires
Élaborer et normaliser une méthode servant à rendre compte des indicateurs, y compris les délais de production de rapports.	Janvier 2022	
Rendre compte des progrès réalisés en fonction des nouveaux indicateurs et inclure les données avant et après la mise en œuvre.	Février 2022	

RECOMMANDATION N° 2

2. Un nouveau cadre de mesure du rendement (CMR) doit être mis en place pour le programme d'exonération des droits et le programme de drawback. Il doit comprendre les activités suivantes :
- réviser le modèle logique et élaborer des indicateurs de rendement, [expurgée]
 - élaborer des procédures normales d'exploitation (PNE) sur la manière de calculer tous les indicateurs de rendement et d'en rendre compte;
 - instaurer un processus permettant de faire le suivi des indicateurs de rendement et d'en faire un compte rendu sur une base régulière;
 - élaborer un plan et commencer à mettre en œuvre des améliorations à la qualité et à la cohérence des données saisies dans les systèmes.

La date d'achèvement visée est le 31 mars 2023.

Réponse de la direction

La DGSEEC accepte cette recommandation et comptera sur des experts de la mesure du rendement de la DGFGO pour obtenir des directives et une orientation sur la façon de produire un nouveau CMR aligné sur les pratiques exemplaires du gouvernement du Canada.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement	Responsable(s)
Mobiliser des spécialistes de la mesure du rendement au sein de la Direction générale pour qu'ils élaborent une feuille de route permettant d'accomplir l'étape a.	Avril 2022	Directeur, Programmes commerciaux réglementaires
Présenter des commentaires aux spécialistes de la mesure du rendement de la Direction générale et de l'Agence et appuyer l'élaboration du nouveau modèle logique et des nouveaux indicateurs.	Mai 2022	
Élaborer une feuille de communication des données sur les indicateurs et achever les PNE.	Septembre 2022	
Solliciter l'approbation de l'équipe de gestion de la Direction générale quant à la production de rapports cycliques sur le rendement.	Novembre 2022	
Examiner et hiérarchiser les problèmes liés aux données, y compris une évaluation des capacités de	Novembre 2022	

<p>production de rapports sur les données de la GCRA après le lancement de la version 2.</p> <p>Élaborer une feuille de route permettant l'amélioration de la qualité des données.</p> <p>Commencer la mise en œuvre de la feuille de route.</p>	<p>Décembre 2022</p> <p>Mars 2023</p>	
--	---------------------------------------	--

RECOMMANDATION N° 3

3. Compte tenu des importants changements dans l'environnement externe [expurgée] et des problèmes de mise en œuvre dans le cadre des programmes, on recommande que les responsables des programmes élaborent un plan d'action (feuille de route) destiné à optimiser l'utilisation du financement [expurgée]. Cette mesure permettra d'appuyer le renforcement de la conformité des programmes. La date d'achèvement visée du plan d'action est le 31 juillet 2022.

Réponse de la direction

Dans l'examen de la viabilité de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le programme d'exonération des droits et le programme de drawback ont été signalés comme étant les principaux risques pour l'intégrité des programmes de l'ASFC. Malgré cela, on souligne à juste titre dans l'évaluation les importants progrès réalisés en matière de conformité des programmes depuis le rapport du vérificateur général de 2017, ainsi que le soutien exprimé par les parties intéressées du domaine de la gestion de l'offre. L'ASFC a effectué 34 vérifications de la conformité de participants au programme d'exonération des droits qui importent des marchandises assujetties à la gestion de l'offre. Parmi ces participants, 27 ont été jugés non conformes; on a annulé ou suspendu la licence du programme d'exonération des droits de 17 d'entre eux. Le montant total des droits et des taxes imposés par suite de ces vérifications était d'environ 431 millions de dollars.

[expurgée].

Cette recommandation sert à garantir le maintien et l'amélioration du rendement des programmes grâce à un plan d'action révisé qui rend compte des changements survenus au sein des programmes et de l'industrie [expurgée].

La DGSCCEC approuve l'objectif de cette recommandation – l'optimisation des ressources et l'accroissement de la conformité. [expurgée], l'Agence gère un nombre important de litiges. [expurgée]

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement	Responsable(s)
Établir le taux d'utilisation de la masse salariale et des fonds de fonctionnement et d'entretien (F et E) [expurgée]	Mars 2022	Directeur, Programmes commerciaux réglementaires
Si nécessaire sur la base des résultats de 3.1, en consultation avec les régions, élaborer une proposition pour la réaffectation des fonds non engagés à l'AC.	Mai 2022	
Établir un projet pilote du Centre de protection de la conformité pour aider les opérations commerciales régionales à gérer les litiges	Septembre 2021	

devant la Cour fédérale et à défendre les résultats des activités de conformité.		
--	--	--

Annexe B : Méthode d'évaluation et limites des données

Période d'évaluation

Les travaux de corroboration pour l'évaluation ont été effectués entre mars et novembre 2021.

Questions de l'évaluation

Les questions élaborées pour l'évaluation étaient fondées sur les résultats escomptés [expurgée], lesquels sont énumérés plus bas. Une grille d'évaluation a été utilisée pour guider l'évaluation et incluait les indicateurs et les sources de données utilisés pour l'évaluation.

[expurgée]

Sources des données

Plusieurs méthodes de collecte de données et sources de données ont été utilisées pour répondre aux questions de l'évaluation, à savoir :

- **Examen de documents**

Des documents ont été examinés pendant toute la durée du projet d'évaluation, de la planification à l'examen. Plus de 50 documents ont été examinés, [expurgée], les procédures normales d'exploitation de l'ASFC, les rapports sur le rendement des programmes, les vérifications antérieures, ainsi que les outils de mesure du rendement de l'Unité d'encouragement commercial. Les documents étaient systématiquement examinés et, au besoin, des données probantes étaient compilées et utilisées pour répondre aux questions de l'évaluation.

- **Données sur les ressources humaines (RH)**

Un ensemble de données sur les RH a été extrait du Système administratif d'entreprise (SAE) par la Direction générale des ressources humaines (DGRH). Toutefois, comme les APOEC travaillent pour plusieurs programmes en plus du PED et du Programme de drawback, et dans plusieurs divisions à l'AC, l'équipe d'évaluation a dû faire appel à l'AC pour connaître le nombre exact d'employés du programme depuis les trois dernières années. Pour des raisons similaires, le nombre d'employés régionaux a été fourni par les régions.

- **Données sur les programmes**

Les données sur le PED et le Programme de drawback se trouvent principalement dans trois bases de données séparées : le BARKS, le SGOEC et le Système des douanes pour le secteur commercial (SDSC). Ces bases de données permettent de suivre le traitement des demandes de drawback (BARKS), des licences du PED (SDSC) et des demandes de licences du PED (SGOEC). L'équipe d'évaluation a aussi analysé des données sur les litiges liés aux programmes.

○ Entrevues semi-dirigées

Des entrevues semi-dirigées ont été effectuées avec des intervenants clés à l'AC et dans toutes les régions – région de l'Ouest (Pacifique et Prairies), région de l'Ontario et région du Québec. Au total, 11 entrevues ont été réalisées avec 24 directeurs, gestionnaires et APOEC.

Limites des données et difficultés

Les principales difficultés rencontrées relativement aux données dans les systèmes sont décrites à la section 4.2.2., *Difficultés liées à la production de rapports à mi-parcours*.

Une difficulté supplémentaire rencontrée a été d'avoir la capacité de traitement nécessaire pour analyser les grands ensembles de données du SGOEC dans Excel, mais elle a été surmontée sans modifier le calendrier de l'évaluation.

Annexe C : Résultats escomptés [expurgée]

Résultats escomptés	Résultats	Indicateurs	Données de référence	Objectifs
<p><u>Résultats immédiats (à court terme)</u>:</p> <p>Réalisation de nouveaux examens des demandes d'exonération des droits, d'examens des demandes de drawback et de vérifications de la conformité pour les deux programmes, prise de décisions en temps opportun et application rigoureuse des mesures prévues par les programmes.</p> <p>Mise au point et amélioration de la structure et des activités de supervision, et politiques et procédures révisées.</p>	Résultat n° 1 - Davantage de demandes d'exonération des droits sont examinées.	Nombre de demandes réglées.	20 par année	30 par année
	Résultat n° 2 - Davantage de vérifications de la conformité sont effectuées pour le Programme d'exonération des droits.	Nombre de vérifications de la conformité effectuées pour le Programme d'exonération des droits.	L'ASFC a effectué en moyenne 20 vérifications de la conformité par année pour le Programme d'exonération des droits au cours des cinq dernières années.	Trente vérifications effectuées par année en date de l'exercice 2020-2021.
	Résultat n° 3 - Davantage de demandes de drawback sont examinées.	Nombre de demandes de drawback réglées.	3 887 par année	5 830 par année
	Résultat n° 4 - Davantage de vérifications de la conformité sont effectuées pour le Programme de drawback.	Nombre de vérifications de la conformité effectuées pour le Programme de drawback.	L'ASFC a effectué en moyenne 25 vérifications de la conformité par année pour le Programme d'exonération des droits au cours des cinq dernières années.	Trente-sept vérifications effectuées par année en date de l'exercice 2020-2021.
<p><u>Résultats intermédiaires (à moyen terme)</u>:</p> <p>L'ASFC mène ses activités de vérification de la conformité pour le Programme d'exonération des droits et le Programme de drawback de manière équitable, transparente et opportune.</p>	Résultat n° 1 - Les intervenants ont accès à de l'information à jour sur les programmes sur le site Web public de l'ASFC, y compris sur la façon d'accéder aux services offerts par les programmes.	Pourcentage de politiques publiques et d'information (mémoire D) sur le Programme d'exonération des droits et le Programme de drawback accessibles sur le site Web public de l'ASFC qui sont élaborées ou modifiées en 2022-2023 par rapport à 2017-2018.	À l'heure actuelle, quatre anciens documents sur les politiques et les programmes sont disponibles (mémoire D) pour l'exercice 2017-2018.	100 %, c'est-à-dire 5 en 2022-2023
	Résultat n° 2 - L'ASFC administre le Programme d'exonération des droits et le Programme de drawback de manière équitable et uniforme à l'échelle nationale en ce qui a trait	Pourcentage de décisions liées aux programmes qui sont portées en appel durant l'exercice 2022-2023 par rapport à 2017-2018. Le nombre de décisions portées en appel sert à mesurer l'équité et l'uniformité	Pour l'exercice 2017-2018, 18 appels de décisions sont en attente de traitement.	50 %, c'est-à-dire 9 en 2022-2023

	aux décisions fondées sur le cadre législatif.	perçues de l'administration des programmes.		
<u>Résultats finaux (à long terme)</u> : L'industrie canadienne est protégée grâce au Programme d'exonération des droits et au Programme de drawback administrés par l'ASFC.	Résultat n° 1 - Mesure dans laquelle l'industrie canadienne est protégée par le PED et le Programme de drawback administrés par l'ASFC.	Pourcentage du nombre de vérifications effectuées pour le PED et le Programme de drawback durant l'exercice 2023-2024 et ayant donné lieu à des impositions d'une valeur de plus d'un million de dollars.	Sept vérifications à risque élevé parmi les 40 plus récentes (18 %) ont donné lieu à des impositions d'une valeur de plus d'un million de dollars.	5 %, soit peu d'impositions d'une valeur de plus d'un million de dollars.
	Résultat n° 2 - Les emplois et la production sont protégés au Canada.	Pourcentage du montant total d'impositions découlant de vérifications pour le PED et le Programme de drawback durant l'exercice 2023-2024 par rapport au montant total de droits exonérés et remboursés pour ces programmes durant la même période.	Historiquement, le niveau de risque financier global est inférieur à 12 %, même s'il a grimpé à 76 % aux premier et deuxième trimestres de 2017-2018 à la suite de l'augmentation des vérifications de la conformité et de l'utilisation des deux programmes par les importateurs de marchandises à risque élevé.	Le risque financier global est relativement faible, c'est-à-dire moins de 12 % en 2023-2024.