



**CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA**

**LE CHAPITRE 4, LE PROGRAMME CANADIEN DE  
STABILISATION DU REVENU AGRICOLE –  
AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA DU  
RAPPORT DE MAI 2007 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des comptes publics**

**L'hon. Shawn Murphy, député  
Président**

**Juin 2008**



---

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LE CHAPITRE 4, LE PROGRAMME CANADIEN DE  
STABILISATION DU REVENU AGRICOLE -  
AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA DU  
RAPPORT DE MAI 2007 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des comptes publics**

**L'hon. Shawn Murphy, député  
Président**

**Juin 2008**



# **COMITÉ PERMANENT COMPTES PUBLICS**

## **PRÉSIDENT**

L'hon. Shawn Murphy

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Jean-Yves Laforest

David Sweet

## **MEMBRES**

L'hon. Mauril Bélanger

David Christopherson

Brian Fitzpatrick

Mark Holland

Mike Lake

Marcel Lussier

Pierre Poilievre

John Williams

Borys Wrzesnewskyj

## **GREFFIER DU COMITÉ**

Justin Vaive

## **BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Service d'information et de recherche parlementaires**

Alex Smith

Lydia Scratch

# **LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

a l'honneur de présenter son

## **DIX-HUITIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 108(3)(g) du *Règlement*, le Comité permanent des comptes publics a étudié Le Chapitre 4, Le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole – Agriculture et Agroalimentaire Canada du Rapport de mai 2007 du vérificateur général du Canada. Le Comité a convenu de déposer ce rapport comme suit :

## INTRODUCTION

Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC, le Ministère) a administré divers programmes de soutien du revenu agricole depuis la fin des années 1930. Le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA), qui a vu le jour au cours de l'année d'imposition 2003, visait à offrir aux producteurs agricoles un moyen de gestion des risques pour l'exploitation agricole garantissant une protection contre les baisses, faibles ou importantes, du revenu agricole. Il a depuis été remplacé par un programme de stabilisation du revenu similaire.

Le Comité s'est réuni le 1<sup>er</sup> avril 2008 pour examiner le chapitre du rapport du Bureau du vérificateur général portant sur le PCSRA<sup>1</sup>. Il a rencontré Andrew Lennox, vérificateur général adjoint, et Raymond Kunze, directeur au Bureau du vérificateur général. Il a aussi entendu Yaprak Baltacioglu, sous-ministre d'AAC, et Nada Semaan, sous-ministre adjointe, Direction générale des programmes financiers pour l'agriculture.

## CONTEXTE

Le PCSRA a été lancé en décembre 2003. Il était destiné à aider les producteurs à protéger leur revenu agricole des baisses, faibles ou importantes, attribuables à des circonstances indépendantes de leur volonté. Les producteurs pouvaient soumettre une demande d'aide financière au titre du Programme s'ils avaient exercé des activités agricoles pendant au moins six mois et s'ils avaient déclaré des revenus agricoles aux fins de l'impôt sur le revenu. Il s'agissait d'un programme fédéral-provincial-territorial administré par AAC dans toutes les provinces et tous les territoires, sauf en Alberta, en Ontario, au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard, où c'est le gouvernement provincial qui s'en chargeait.

Dans le budget 2006, le gouvernement a annoncé que le PCSRA serait remplacé par « des programmes plus efficaces de stabilisation du revenu agricole et de secours en cas de catastrophe<sup>2</sup> ». Dans le budget 2007, il proposait « un programme distinct, plus simple et plus

---

<sup>1</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, rapport de mai 2007, « Chapitre 4 : Le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole – Agriculture et Agroalimentaire Canada ».

<sup>2</sup> Gouvernement du Canada, *Le budget de 2006 – Cibler les priorités*, p. 89.

pertinent, de stabilisation du revenu agricole grâce à la mise sur pied d'un nouveau programme de comptes d'épargne pour les agriculteurs<sup>3</sup> ». AAC s'est doté d'un nouveau cadre stratégique, intitulé « Cultivons l'avenir », qui englobe deux programmes, Agri-investissement et Agri-stabilité, destinés à remplacer le PCSRA et qui incorporent des améliorations remédiant aux lacunes des programmes antérieurs de soutien du revenu agricole. Le gouvernement consulte actuellement ses partenaires provinciaux et territoriaux à propos des détails de ces nouveaux programmes.

Le chapitre 4 du rapport de vérification examinait plus particulièrement la façon dont le Ministère traite les demandes de soutien du revenu agricole, respecte les exigences des accords fédéraux-provinciaux-territoriaux en matière de suivi, mesure le rendement du Programme et en fait rapport au Parlement.

## **PLAN D'ACTION ET COMPTE RENDU DE LA SITUATION**

Le Comité est d'avis que les organisations gouvernementales devraient lui fournir, avant ses audiences, un plan d'action indiquant comment elles entendent mettre en œuvre les recommandations du BVG, surtout lorsque le rapport de vérification a été déposé au Parlement plusieurs mois auparavant. Il était bien heureux de recevoir d'AAC, avant son audience, un plan d'action détaillé indiquant comment le Ministère allait mettre en pratique les recommandations des vérificateurs. La présentation d'un plan d'action avant l'audience montre au Comité que le Ministère a à cœur de mettre en pratique les recommandations en question. Pour s'assurer qu'il poursuit dans cette voie, le Comité recommande :

### **RECOMMANDATION 1**

**Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada fournisse au Comité des comptes publics, d'ici le 31 décembre 2008, un compte rendu détaillé de la mise en application des mesures adoptées en réponse aux recommandations contenues dans le chapitre 4, Le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole – Agriculture et Agroalimentaire Canada, du rapport de mai 2007 de la vérificatrice générale.**

---

<sup>3</sup> Gouvernement du Canada, *Le budget de 2007 – Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*, p. 187.

## TRANSPARENCE

Les vérificateurs ont constaté que la façon de calculer les paiements au titre du programme n'était pas transparente. Malgré l'information fournie par le Ministère en ligne ou à l'occasion de séances individuelles, des producteurs se sont plaints de ne pas comprendre comment le Ministère calcule les paiements, de ce que les paiements ne sont pas prévisibles et du fait que les banques ne tiennent pas compte des paiements qu'ils sont susceptibles de recevoir du Programme au moment de décider si elles vont leur prêter de l'argent. Les vérificateurs s'attendaient à ce que le Ministère fournisse aux producteurs de l'information pour les aider à bien remplir leur demande au titre du Programme, mais ils se sont aperçus que certains producteurs trouvent difficile de fournir tous les renseignements complexes dont le Ministère a besoin pour traiter leur demande. Les producteurs doivent soumettre chaque année de l'information sur les revenus qu'ils ont déclarés aux fins de l'impôt, sur leurs dépenses et leurs bénéfices agricoles ainsi que sur leurs stocks.

Le personnel d'AAC modifie parfois les renseignements dans les demandes des producteurs, sauf que l'avis de calcul des paiements du Programme n'explique pas quels chiffres le Ministère a changés ni pourquoi. Les vérificateurs ont fait observer qu'en négligeant d'expliquer les changements qu'il apporte aux chiffres fournis par les producteurs dans leur demande, le Ministère rate une occasion d'accroître la transparence du Programme.

Même si on est en train d'abandonner graduellement le PCSRA, les observations faites par les vérificateurs valent pour tout nouveau programme de stabilisation du revenu appelé à lui succéder. M<sup>me</sup> Baltacioglu a fait savoir que les recommandations de la vérificatrice générale sont « très pertinentes, parce qu'il faut assurer un certain niveau de transparence dans tous les programmes que nous exécutons; c'est important<sup>4</sup> ».

Le Ministère a indiqué dans son plan d'action qu'il était en voie d'adopter un nouvel avis de calcul des paiements du Programme qui garantira une plus grande transparence en précisant aux producteurs les ajustements apportés par AAC, afin qu'ils voient comment leurs paiements

---

<sup>4</sup> Réunion 23, 11 h 40.

ont été calculés. Le Comité est convaincu que le Ministère a pris au sérieux les recommandations des vérificateurs et il s'attend à ce que ce changement en faveur d'une plus grande transparence aide les producteurs à mieux comprendre la façon dont on a calculé leurs paiements. Voilà pourquoi le Comité recommande :

## **RECOMMANDATION 2**

**Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada inclue dans son rapport annuel sur le rendement un indicateur de rendement mesurant le degré de satisfaction des producteurs agricoles à l'endroit du Programme canadien de stabilisation du revenu agricole et des programmes destinés à le remplacer.**

## **ÉVALUATIONS DES PROGRAMMES DE STABILISATION DU REVENU AGRICOLE**

Des programmes semblables au PCSRA existent sous différentes formes et appellations depuis la fin des années 1930. Que l'on songe, par exemple, au Programme d'assurance-récolte, au Compte de stabilisation du revenu net, à l'Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole, au Programme canadien du revenu agricole, jusqu'au PCSRA, auquel ont succédé dernièrement les programmes Agri-stabilité et Agri-investissement. Interrogée sur les raisons qui expliquent ces fréquents changements de programmes de soutien du revenu agricole, M<sup>me</sup> Baltacioglu a répondu ce qui suit :

Depuis les années 30, certains changements ont été dus à des décisions relatives aux politiques quand, par exemple, le gouvernement a décidé de passer d'un soutien axé sur les produits à un soutien axé sur l'ensemble de l'exploitation [...] Ça, c'était un changement dans les politiques. Certains des changements ont été apportés à la demande des producteurs. Nous travaillons de très près avec le secteur agricole. Nous le consultons pour presque tous les programmes que nous instaurons et les agriculteurs nous disent ce qui ne fonctionne pas [...] Il fallait donc à la fois satisfaire des besoins, tenir compte de ce que dicte la sagesse des gouvernements et de ce que veulent les producteurs et le secteur. (11 h 50)

Le Comité comprend que les programmes doivent évoluer avec le temps et il accepte les explications fournies par M<sup>me</sup> Baltacioglu.

Le Comité doute cependant que le Ministère ait tiré leçon, d'une fois à l'autre, des programmes précédents de soutien du revenu au moment d'instaurer ses nouveaux programmes,

et ce, en raison du nombre de vérifications effectuées au fil des ans. Le Bureau du vérificateur général se penche sur les programmes de soutien agricole depuis au moins 1986. Cette année-là, il a recommandé à AAC de fixer des buts pour chacun de ses programmes de soutien du revenu agricole, assortis d'exposés de principes, de politiques et de procédures pour les atteindre. En 1991, la vérification des programmes de protection du revenu agricole a révélé que le Ministère n'avait pas mesuré l'efficacité de ces programmes ni fait rapport à ce sujet, comme il avait été recommandé en 1986, si bien qu'on ne disposait toujours pas à ce moment-là d'information fiable sur les impacts et les retombées des programmes en question. Dans un rapport de vérification en 1994, le Bureau du vérificateur général s'est dit inquiet qu'AAC continue d'exploiter ses programmes de soutien du revenu agricole en l'absence d'un consensus clair sur ce que ceux-ci sont censés accomplir.

Le Bureau du vérificateur général a effectué une vérification de suivi en 1996 pour voir si et comment le Ministère avait mis en pratique les recommandations qui lui avaient été faites dans le passé. Il a constaté qu'on ne savait pas très bien quels indicateurs de rendement étaient jugés pertinents par rapport aux objectifs de programmes et aux énoncés de principes récemment élaborés, et aussi qu'AAC n'avait pas encore terminé les évaluations des programmes de soutien du revenu agricole qu'il s'était engagé à faire en 1993, en 1995 et en 1996.

Vu le nombre de fois que le Bureau du vérificateur général s'est intéressé aux programmes de soutien du revenu agricole et a constaté des problèmes dans leur administration, le Comité craint que le Ministère ne se soit doté d'aucun mécanisme pour évaluer ces programmes et tirer des leçons du passé. Pour éviter que les nouveaux programmes de soutien du revenu agricole ne présentent les mêmes lacunes que leurs prédécesseurs, le Comité recommande :

### **RECOMMANDATION 3**

**Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada dresse le bilan de chacun de ses programmes de soutien du revenu agricole, une fois ceux-ci parvenus à échéance, et l'intègre à son rapport ministériel sur le rendement.**

## **SURVEILLANCE DU RENDEMENT ET INFORMATION COMMUNIQUÉE À CET ÉGARD**

L'une des plaintes les plus fréquentes des producteurs est que les paiements en vertu du PCSRA ne sont pas effectués à temps. En examinant un échantillonnage de demandes faites en 2004, les vérificateurs ont constaté que le temps de traitement moyen d'une demande était de 120 jours. Au cours des deux premières années d'existence du PCSRA, le Ministère s'était donné pour objectif de traiter les demandes reçues en 60 jours en dehors des périodes de pointe et en 75 jours en période de pointe. Les dossiers du Ministère indiquent qu'il a respecté sa norme de service pour 65 p. 100 des demandes en 2003, mais pour seulement 26 p. 100 des demandes en 2004. À la fin de la vérification, même après avoir porté sa norme de service à 90 jours en période de pointe, le Ministère ne réussissait à la respecter que dans 38 p. 100 des cas en 2005.

Le Comité a été déçu d'apprendre que le Ministère affichait un si piètre rendement en ce qui a trait au respect de ses normes de service concernant le délai de traitement des demandes. En tardant inutilement à verser leurs paiements aux producteurs, AAC accroît les risques économiques auxquels ceux-ci se trouvent exposés. Les vérificateurs ont recommandé qu'AAC établisse des normes de service réalistes pour le traitement des demandes au titre des programmes de soutien du revenu agricole et mesure son rendement de manière exacte par rapport à ces normes. AAC a indiqué dans son plan d'action qu'une norme de service provisoire avait été négociée en juin 2007 et qu'une norme définitive serait fixée un peu plus tard en 2008.

Le Comité a la ferme conviction que, faute de normes de service claires et réalistes, les ministères ne peuvent servir leurs clients au meilleur de leur capacité. On risque de compliquer la situation financière des producteurs agricoles en prenant jusqu'à 120 jours pour traiter leurs demandes de paiement, alors qu'on avait promis de le faire en 75 jours. Pour s'assurer qu'AAC établira une norme de service réaliste et rendra compte de son rendement par rapport à cette norme, pour les nouveaux programmes Agri-stabilité et Agri-investissement, le Comité recommande :

#### **RECOMMANDATION 4**

**Qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada se fixe des normes de service réalistes pour le traitement des demandes de paiement au titre du Programme canadien de**

**stabilisation du revenu agricole et des programmes Agri-stabilité et Agri-investissement et qu'il indique dans son rapport ministériel annuel sur le rendement dans quelle mesure il respecte ces normes.**

## CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les vérificateurs se sont aperçus que des employés chargés de traiter les demandes de paiement au titre du PCSRA aidaient les producteurs à préparer leurs demandes, parfois même contre rétribution. De l'avis de la vérificatrice générale, les employés qui traitent les demandes et offrent leurs services, en tant qu'experts-conseils indépendants, pour la préparation des demandes au titre du Programme contreviennent aux dispositions sur les conflits d'intérêts du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.

Aux termes du *Code de valeurs et d'éthique*, le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions officielles en évitant et en empêchant les situations pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts ou à l'apparence d'un conflit<sup>5</sup>. Le fonctionnaire a aussi les responsabilités individuelles suivantes :

- il doit se départir de ses intérêts personnels, excluant ceux autorisés par les présentes mesures, lorsque sa participation à des activités gouvernementales peut avoir une influence quelconque;
- il ne doit jamais solliciter ou accepter de transferts de nature économique;
- il ne doit jamais outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, si cela peut occasionner un traitement de faveur;
- il ne doit jamais utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas facilement accessibles au public.

Le Comité partage l'avis de la vérificatrice générale que les employés qui aident les producteurs à préparer leurs demandes de paiement au titre du PCSRA, et qui sont parfois payés pour cela, contreviennent au *Code de valeurs et d'éthique*.

Le Comité a été consterné d'apprendre que l'on contrevenait aux dispositions du *Code de valeurs et d'éthique* relatives aux conflits d'intérêts dans le traitement des demandes de paiement

---

<sup>5</sup> Code, p. 20-21.

en vertu du PCSRA. Le Ministère a informé la vérificatrice générale qu'il avait rappelé à tous les employés leurs obligations en vertu du *Code de valeurs et d'éthique* et qu'il était en train de mettre en œuvre un mécanisme pour gérer les risques que posent les employés qui préparent des demandes pour leur propre exploitation, ou encore celles de leur famille ou de leurs amis. M<sup>me</sup> Baltacioglu a dit au Comité que les nouveaux employés d'AAC se voyaient remettre un exemplaire du *Code* au moment de leur embauche et qu'ils étaient tenus d'attester qu'ils allaient s'y conformer<sup>6</sup>. Le Comité espère que les sanctions appropriées seront imposées s'il se produit de nouvelles violations du *Code*.

Le Comité était encore plus consterné d'apprendre que, même après que les vérificateurs eurent découvert que des employés affectés au traitement des demandes de paiement en vertu du PCSRA avaient contrevenu au *Code de valeurs et d'éthique*, aucune sanction n'avait été prise contre ces derniers. Les vérificateurs ont indiqué que, prévenu de la possibilité de conflits d'intérêts, le Ministère avait envoyé un rappel à 18 employés du PCSRA. Durant l'audience du Comité, M<sup>me</sup> Baltacioglu a confirmé que le Ministère avait établi que cinq de ses employés avaient contrevenu au *Code de valeurs et d'éthique*.

Le Comité a demandé à M<sup>me</sup> Baltacioglu de lui fournir l'assurance que les dossiers dont s'étaient occupés les cinq employés en question seraient examinés dans le but de s'assurer qu'ils ont été traités correctement. La sous-ministre a écrit au Comité après l'audience pour lui dire que les dossiers seraient revus et recertifiés pour qu'on soit bien certains qu'ils ont été traités correctement et dans les règles. Elle a ajouté que l'on demanderait aux cinq employés de dresser la liste de tous les dossiers qu'il ont préparés en retour d'une rétribution. Chaque liste sera comparée aux informations dont dispose le Ministère, afin de s'assurer que tous les dossiers connexes seront examinés. Le Comité est bien heureux de ces mesures envisagées pour garantir que tous les dossiers ont été traités comme il se doit, mais il aimerait avoir confirmation de cela. Voilà pourquoi il recommande :

---

<sup>6</sup> Réunion 23, 11 h 15.

## RECOMMANDATION 5

**Qu’Agriculture et Agroalimentaire Canada confirme au Comité des comptes publics que tous les dossiers traités de quelque façon que ce soit par les cinq employés s’étant trouvés à contrevenir au *Code de valeurs et d’éthique de la fonction publique* ont été vérifiés et que, en cas d’irrégularité, les correctifs nécessaires ont été apportés.**

## CONCLUSION

On ne saurait insister suffisamment sur l’importance des agriculteurs dans la vie des Canadiens. Pour aider ces agriculteurs advenant une baisse plus ou moins importante de leur revenu attribuable à des circonstances indépendantes de leur volonté, des programmes de soutien du revenu agricole sont indispensables, et AAC en offre depuis les années 1930. Toutefois, comme la vérificatrice générale l’a fait remarquer dans de nombreux chapitres de la vérification, la gestion de ces programmes n’était pas à la hauteur.

Maintenant que le PCSRA est remplacé par Agri-stabilité et Agri-investissement, le Comité espère que le Ministère intégrera toutes les mesures prises à la suite des recommandations faites par les vérificateurs dans la mise en application et la gestion de ces nouveaux programmes.

Enfin, le Comité souhaite que le Ministère soulignera à ses employés l’importance de respecter rigoureusement le *Code de valeurs et d’éthique de la fonction publique*. En laissant des employés aider des producteurs à préparer leur demande de soutien du revenu, le Ministère risque de se retrouver dans une situation où on pourrait douter de l’impartialité de ses décisions relatives aux demandes de soutien. On ne peut laisser cette situation perdurer. Le Comité espère de tout coeur que le Ministère imposera dorénavant des sanctions à tout employé qui contreviendra au *Code de valeurs et d’éthique*.

## ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

---

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b>	2008/04/01	23
Raymond Kunze, directeur		
Andrew Lennox, vérificateur général adjoint		
<b>Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire</b>		
Yaprak Baltacioglu, sous-ministre		
Nada Semaan, sous-ministre adjointe		
Direction générale des programmes financiers pour l'agriculture		

## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents ([séances n<sup>os</sup> 23 et 38](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*  
L'hon. Shawn Murphy, député