



Agriculture and  
Agri-Food Canada

Agriculture et  
Agroalimentaire Canada



# Vérification du Programme de transition pour les exploitations porcines

## RAPPORT FINAL

Bureau de la vérification et de l'évaluation

27 avril 2010

Le Comité de vérification d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) a recommandé au sous-ministre d'approuver le présent rapport de vérification le 27 avril 2010.

Pour de plus amples renseignements sur le Bureau de la vérification et de l'évaluation, consulter le site :

<http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1231423632566&lang=fra>.

Permission de reproduire.

Sélectionner et insérer l'avis de permission de reproduire approprié.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2010

N° de catalogue A22-519/2010F-PDF

ISBN 978-1-100-95379-3

N° AAC 10014F

Also available in English under the title: *Audit of the Hog Farm Transition Program*.

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
TABLE DES MATIÈRES .....	1
RÉSUMÉ .....	2
1.0 INTRODUCTION.....	4
1.1 Contexte .....	4
1.2 Objectif de la vérification.....	5
1.3 Portée de la vérification .....	5
1.4 Méthode de vérification.....	6
1.5 Conclusion .....	7
1.6 Déclaration de garantie.....	7
1.7 Remerciements .....	8
2.0 OBSERVATIONS DÉTAILLÉES, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION.....	9
2.1 Conception et approbation du Programme .....	9
2.2 Surveillance de l'accord et production de rapports (conformité) .....	11
ANNEXE A – CRITÈRES DE VÉRIFICATION .....	14

## RÉSUMÉ

Au cours des trois dernières années, les producteurs canadiens de porcs ont dû faire face à un certain nombre de crises importantes. Au printemps 2009, le Conseil canadien du porc (CCP), au nom de l'industrie, a demandé l'aide du gouvernement du Canada pour soutenir les producteurs qui se retirent de l'industrie. En août 2009, le gouvernement a annoncé le Programme de transition pour les exploitations porcines (ci-après appelé le PTEP ou le Programme) en réponse à cette situation. Il s'agit d'un programme de contributions qui permettrait de fournir une aide financière aux producteurs qui se sont engagés à se retirer de l'industrie pendant au moins trois années pour faire en sorte que le déclin dans la production porcine au Canada atteigne un niveau durable sur le plan économique.

Le Conseil du Trésor a approuvé les modalités qui donnaient à Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) le pouvoir de conclure un accord de contribution avec le CCP pour l'exécution, l'administration et la mise en œuvre du Programme. Le CCP, à son tour, a conclu un marché avec un tiers fournisseur de services pour que ce dernier soit l'administrateur du Programme en son nom.

Le coût total du Programme est de 82 millions de dollars sur cinq années et se répartit ainsi : 75 millions de dollars pour les paiements aux producteurs, 4,9 millions de dollars au CCP pour les frais d'administration du Programme et 2,6 millions de dollars en coûts opérationnels ministériels. La majorité des dépenses (80 millions de dollars) seront effectuées au cours des exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011.

En novembre 2009, une vérification du Programme a été approuvée en tant qu'ajout au Plan de vérification axé sur les risques d'AAC. Son objectif était de donner la garantie que les cadres de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du Programme sont adéquats pendant ses premiers stades et nous permettent de croire que les fonds seront utilisés aux fins prévues et que les résultats prévus du Programme seront atteints.

La vérification, effectuée entre janvier et mars 2010, conclut que les cadres de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle élaborés et mis en œuvre pour le Programme nous permettent de croire que les fonds seront utilisés aux fins prévues et que les résultats prévus seront atteints. Des mesures de contrôle sont en place en ce qui concerne les paiements du Programme, et ces derniers sont effectués conformément aux dispositions de l'accord de contribution, aux modalités du Programme, à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Cependant, la vérification nous a permis de constater qu'une analyse exhaustive des options de modèles d'exécution du Programme, d'admissibilité des bénéficiaires et d'instruments de paiements de transfert disponibles qui permettent de satisfaire aux objectifs du Programme n'a pas été documentée. En outre, les responsables du Programme n'ont pas entrepris ni documenté une analyse pour déterminer le niveau approprié d'administration des bénéficiaires qui serait nécessaire à son appui. Qui plus

est, le CCP a conclu un marché dont la valeur monétaire est élevée avec un tiers fournisseur de services sans appel d'offres, ce qui contrevient à l'accord de contribution.

## **1.0 Introduction**

### **1.1 Contexte**

En ce qui concerne les trois années précédant le printemps 2009, les producteurs canadiens de porcs ont dû faire face à des crises importantes; parmi celles-ci, il faut mentionner une devise canadienne forte, des prix d'aliments pour animaux records, le circovirus, la hausse des coûts énergétiques et les faibles prix du porc dans le monde. La flambée du virus de l'influenza A (H1N1) au printemps 2009 a entraîné une baisse continue des prix du porc.

Au printemps 2009, l'industrie porcine canadienne a demandé l'aide du gouvernement fédéral pour se sortir de cette crise. En juin 2009, le Conseil canadien du porc (CCP) a présenté un plan de transition stratégique au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada (AAC), lequel plan soulignait que l'industrie avait changé et que les producteurs qui tentaient de se retirer de celle-ci avaient besoin d'une aide de transition.

En réponse à ce besoin, le ministre a demandé et obtenu l'autorisation du cabinet et du Conseil du Trésor d'établir le Programme de transition pour les exploitations porcines (PTEP ou Programme) pendant l'été 2009. Le Programme est rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2009 et aiderait le secteur porcin à effectuer une transition ordonnée vers les nouvelles réalités du marché en assurant le versement d'indemnités aux producteurs qui ont interrompu la production de porcs pendant au moins trois années pour faire en sorte que le déclin dans la production porcine au Canada atteigne un niveau durable sur le plan économique. Le coût total approuvé du Programme est de 82 millions de dollars sur cinq années et se répartit ainsi : 75 millions de dollars pour les paiements de contribution aux producteurs, 4,9 millions de dollars au CCP pour les frais d'administration du Programme et 2,6 millions de dollars en coûts opérationnels ministériels. La majorité des dépenses (80 millions de dollars) seront effectuées au cours des exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011.

En vertu du PTEP, les producteurs sont tenus de présenter des offres pour l'interruption de la production et d'établir un calendrier qui précise le sort réservé à leurs élevages. Un processus national d'enchères ou d'appel d'offres est mené pour permettre aux producteurs de proposer un montant minimal d'aide qu'ils sont prêts à accepter afin de cesser toute production future. Ce montant est fonction de la taille du producteur, de son type de production et du taux de ses offres. L'exploitation est tenue d'interrompre la production pendant trois années, même si la propriété doit être transférée à un autre propriétaire.

Lorsqu'une offre est acceptée, les producteurs s'engagent à cesser de produire des porcs dans un délai précis à partir de l'acceptation. Afin que la commercialisation soit ordonnée, les indemnités peuvent être versées à l'avance aux producteurs qui effectuent une analyse de rentabilisation indiquant que leur production sera interrompue pendant un délai prolongé; sinon, les indemnités ne sont versées que lorsqu'on confirme que les producteurs ont cessé leurs activités.

Au départ, une série d'enchères des paiements de transition devait être tenue pendant les exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011; cependant, en raison de la quatrième enchère faite en mars 2010, l'intégralité du fonds de contribution du Programme a été engagée et aucune autre enchère ne sera tenue. Toutefois, le financement du Programme se poursuivra jusqu'au 31 mars 2014 pour couvrir les processus actuels d'administration et de contrôle de la vérification qui doivent être suivis.

AAC a négocié un accord de contribution avec le CCP pour que celui-ci exécute le Programme. L'accord confie les responsabilités suivantes à la CCP : établir et exécuter un processus d'enchères ou d'appel d'offres; enregistrer les producteurs et vérifier les dossiers; surveiller les activités du Programme et produire des rapports sur celles-ci; vérifier les fonds du Programme et les distribuer aux producteurs. Le CCP, à son tour, a retenu les services d'un tiers fournisseur de services indépendant qui sera responsable de l'exécution du processus d'enchères, y compris de la détermination du prix d'achat et du calcul des paiements aux producteurs. Le fournisseur de services s'est également vu confier la gestion de l'ensemble des exigences relatives aux finances et à la vérification ainsi que l'inspection des installations des producteurs.

En novembre 2009, une vérification du PTEP a été approuvée en tant qu'ajout au Plan de vérification axé sur les risques d'AAC.

## **1.2 Objectif de la vérification**

Étant donné qu'il s'agit d'une vérification d'un programme en voie d'élaboration, son objectif était de donner la garantie que les cadres de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle sont adéquats pendant les premiers stades du Programme et nous permettent de croire que les fonds seront utilisés aux fins prévues et que les résultats prévus seront atteints.

## **1.3 Portée de la vérification**

Les cadres de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle qui sont en place à l'heure actuelle pour soutenir la mise en œuvre du PTEP ont fait l'objet de la vérification.

Après la détermination du stade précis que le Programme et chaque accord avaient atteint, on a vérifié les risques et les mesures de contrôle relatives aux domaines du Programme suivants.

- Conception et approbation du Programme
- Mise en œuvre du Programme
- Surveillance du Programme et production de rapports

On a également vérifié les domaines de l'accord de contribution suivants.

- Admissibilité et évaluation
- Établissement de l'accord et sommes allouées
- Surveillance de l'accord et production de rapports

La période ayant fait l'objet d'un examen a débuté à la mise en œuvre du Programme et s'est terminée en mars 2010.

La portée de la vérification excluait les processus et procédures de contrôle de la vérification entrepris par le CCP et le tiers fournisseur de services, étant donné qu'il incombe à la direction du Programme de s'assurer qu'ils sont entrepris conformément aux modalités de celui-ci et de l'accord de contribution.

#### **1.4 Méthode de vérification**

La vérification, y compris la phase de planification, a eu lieu entre janvier et mars 2010 et s'est déroulée conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* et à la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor. Ces normes stipulent que la vérification doit être planifiée et exécutée de manière à obtenir la garantie raisonnable que les objectifs de la vérification ont été atteints.

La vérification comportait diverses épreuves jugées nécessaires pour offrir une telle garantie. Les critères de vérification employés pour élaborer les épreuves nécessaires à la vérification étaient fondés sur les critères de vérification d'AAC relatifs aux programmes de subventions et de contributions. Parmi les épreuves, il faut mentionner des entrevues, des observations, l'examen des documents à l'appui, l'échantillonnage des opérations financières et des examens analytiques.

Le calendrier de la vérification s'établissait ainsi :

Phase de planification	De janvier à février 2010
Phase de réalisation	De février à mars 2010
Phase de production de rapports	De mars à avril 2010

Au cours de la phase de planification, nous avons déterminé et évalué les risques liés à la gouvernance et à la gestion du PTEP. Nous avons élaboré l'évaluation des risques à partir de renseignements provenant :

- des entrevues menées auprès des gestionnaires et des membres du personnel responsables de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre du PTEP;
- de l'examen de la documentation pertinente se rapportant au Programme;
- de l'analyse des processus du Programme.

Les renseignements qui sont ressortis de la phase de planification ont servi à élaborer le programme de vérification du PTEP ainsi qu'à clarifier la portée et les objectifs de la phase de réalisation de la vérification.

Le travail de vérification accompli comprenait les activités suivantes.

- Un examen de la documentation pertinente sur le Programme, incluant notamment les modalités du Programme, la stratégie de gestion du rendement d'AAC, les lignes directrices du Programme à l'intention des demandeurs ainsi que les politiques, procédures et outils de travail associés au Programme.
- Des entrevues menées avec des gestionnaires et des membres du personnel de la Direction générale des programmes financiers pour l'agriculture (DGPFA), de la Direction générale des politiques stratégiques (DGPS) et de la Direction générale de la gestion intégrée (DGGI) à Ottawa.
- Un examen de la documentation pertinente sur le Programme, telle que fournie par le CCP et par l'administrateur du Programme.
- Un examen des processus de vérification des comptes établis aux articles 33 et 34, mené à Ottawa.

## 1.5 Conclusion

Selon la Direction de la vérification interne d'AAC, si l'on se fonde sur les résultats de notre travail de vérification, les cadres de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle établis pour le PTEP sont adéquats et nous permettent de croire que les fonds seront utilisés aux fins prévues et que les résultats prévus du Programme seront atteints. Des mesures de contrôle sont en place en ce qui concerne les paiements du Programme, et ces derniers sont effectués conformément aux dispositions de l'accord de contribution, aux modalités du Programme, à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Cependant, notre examen a révélé qu'il y a des possibilités d'amélioration dans quelques domaines lorsqu'AAC conçoit et obtient une approbation pour un nouveau programme. Ces possibilités sont traitées à l'article 2.0 du présent rapport.

## 1.6 Déclaration de garantie

Selon le jugement professionnel du dirigeant principal de la vérification, des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été suivies et des éléments probants ont été recueillis pour appuyer l'exactitude de l'opinion formulée et contenue dans le présent rapport.

L'opinion est fondée sur une comparaison des conditions ayant cours à ce moment-là avec les critères de vérification préétablis et acceptés par la direction. Elle ne s'applique qu'à l'entité examinée. Les éléments probants ont été recueillis conformément à la politique, aux directives et aux normes sur la vérification interne du Conseil du Trésor et

aux procédures suivies pour respecter les normes professionnelles de l'Institut des vérificateurs internes. Les éléments probants recueillis suffisent à établir aux yeux de la haute direction le bien-fondé de l'opinion découlant de la vérification interne.

**Original signé par :**

\_\_\_\_\_  
Graham Barr  
Dirigeant principal de la vérification par intérim

\_\_\_\_\_  
Date

### **1.7 Remerciements**

Le Bureau de la vérification et de l'évaluation souhaite remercier les personnes qui ont apporté leur contribution à ce projet et, en particulier, les personnes interrogées au sein du Ministère qui ont fourni des idées et des commentaires utiles pour cette vérification.

## **2.0 Observations détaillées, recommandations et réponses de la direction**

### **2.1 Conception et approbation du Programme**

La *Directive sur les paiements de transfert* exige que les gestionnaires ministériels qui sont chargés de concevoir ou de restructurer un programme de paiements de transfert évaluent un certain nombre d'éléments de la conception de ce programme et consignent les éléments probants appuyant leurs considérations. Ces éléments comprennent le recensement des bénéficiaires admissibles, la détermination des niveaux de financement et la justification utilisée dans la sélection de l'instrument de paiements de transfert approprié. En outre, le *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor* exige que, pour des initiatives nouvelles ou mises à jour, il faut énoncer la justification appuyant la conception du programme.

Lorsqu'il a conçu le PTEP, le Ministère a fait face à des délais serrés pour ce qui est d'élaborer et de mettre en œuvre un programme adapté aux besoins de l'industrie. Bien que la direction du Programme ait envisagé un certain nombre d'options d'exécution, une analyse exhaustive des modèles d'exécution possibles (p. ex. directe ou par un tiers, accord de contribution ou contrat de prestation de services), des critères d'admissibilité et des instruments de paiements de transfert disponibles qui permettent de satisfaire aux objectifs du Programme n'a pas été documentée dans la conception de ce dernier.

En outre, les modalités du PTEP précisaient qu'AAC devait transférer au plus 4 916 864 \$ au CCP pour l'exécution et l'administration du PTEP. Des discussions avec des responsables du Programme ont fait ressortir que ces coûts étaient fondés sur l'expérience du CCP dans l'administration du Programme de réforme des porcs reproducteurs, un programme d'AAC similaire au PTEP sur le plan de la conception. Aucune information ou analyse détaillée n'était cependant disponible concernant la manière dont ces coûts ont été déterminés.

Une telle analyse effectuée par la direction du Programme aurait peut-être aidé le Ministère à s'assurer que le Programme répond aux priorités d'AAC de la manière la plus efficace possible.

## Recommandation

À l'avenir, la sous-ministre adjointe de la DGPFA et le sous-ministre adjoint de la DGPS devraient s'assurer qu'une analyse exhaustive est menée et documentée afin d'étayer les décisions sur les modèles d'exécution, l'admissibilité des bénéficiaires, les instruments de paiements de transfert et les niveaux de financement requis pour l'administration des bénéficiaires.

## Réponse de la direction : recommandation acceptée

Bien que la direction du Programme ait évalué divers modèles d'exécution et de paiements de transfert et pense que l'option retenue était la meilleure et la plus rentable disponible étant donné les objectifs du Programme et les délais de mise en œuvre extrêmement serrés, elle a convenu que l'on aurait dû rassembler une documentation plus complète sur les options d'exécution et de paiement de transfert qui ont été envisagées et sur la justification des options retenues, dont l'estimation des coûts d'exécution du Programme associés aux modèles d'exécution analysés.

### Plan d'action

- 1) La direction s'assurera que tout le personnel connaît ces exigences et les leçons apprises en les incorporant dans la prochaine version du module de formation obligatoire du Ministère à l'intention du personnel du programme administrant les programmes de subventions et de contributions.

### Chef responsable

SMA, DGPFA

### Date cible d'achèvement

31 décembre 2010

- 2) Le Centre d'excellence des programmes (CEP) informera les directions générales de cette recommandation par l'entremise du groupe de travail sur les subventions et les contributions, lequel groupe comprend des employés chargés de l'élaboration et de l'exécution de programmes de l'ensemble du Ministère.

Chef responsable

SMA, DGPFA

Date cible d'achèvement

15 mai 2010

- 3) La DGPS s'assurera que les options d'exécution et de paiement de transfert sont envisagées au cours de l'élaboration du plan de mise en œuvre du Programme compris dans les mémoires au Cabinet (MC), et ce, en incluant ce type d'analyse comme procédure d'exploitation normalisée applicable lorsque l'on élabore un MC. L'analyse sera incluse dans les MC ou, encore, sera documentée par l'entremise d'une note au dossier.

Chef responsable

SMA, DGPS

Date cible d'achèvement

15 mai 2010

## **2.2 Surveillance de l'accord et production de rapports (conformité)**

Bien que l'accord de contribution conclu avec le CCP exigeait que le bénéficiaire n'attribue des marchés ou n'embauche du personnel qu'en suivant un processus équitable et concurrentiel, un marché dont la valeur monétaire est élevée a été conclu avec un tiers fournisseur de services sans appel d'offres.

Afin de l'aider dans l'exécution du PTEP, le CCP a conclu un marché avec un tiers fournisseur de services sans appel d'offres pour que ce dernier soit l'administrateur du Programme. À ce titre, le fournisseur de services s'est vu attribuer la responsabilité du processus d'enchères, y compris la vérification des prix d'achat et le calcul des paiements aux producteurs. Il s'est également vu confier la gestion de l'ensemble des exigences relatives aux finances et à la vérification associées au Programme. Il a été retenu en partie pour son expérience de gestion du Programme de réforme des porcs reproducteurs.

Le Ministère connaissait l'intention du CCP de sous-traiter la plus grande partie de l'administration du Programme et a inclus une clause dans l'accord de contribution exigeant qu'un processus concurrentiel soit suivi. Cependant, le marché a été accordé au tiers fournisseur de services sans appel d'offres.

## Recommandation

À l'avenir, la sous-ministre adjointe de la DGPFA devra s'assurer que la conclusion de marchés par les bénéficiaires (y compris les agents d'exécution) pour l'acquisition de biens et de services importants s'effectue par l'entremise d'un processus concurrentiel équitable et ouvert ou d'autres processus opérationnels judicieux et généralement reconnus.

## Réponse de la direction : recommandation acceptée

La direction convient que le bénéficiaire n'a pas suivi un processus concurrentiel pour sélectionner un fournisseur de services administratifs tel que stipulé dans l'accord. La clause de l'accord n'était pas appropriée aux circonstances et devait prévoir d'autres processus opérationnels judicieux pour la sélection d'un fournisseur de services compétent et qualifié.

Le fournisseur de services retenu par le CCP a été évalué comme étant le plus compétent, le plus qualifié et d'un coût raisonnable et comme étant le mieux en mesure de mettre en œuvre rapidement le Programme. Cette évaluation était fondée sur l'exécution réussie et rentable d'un programme similaire avec les mêmes bénéficiaires finaux et des processus d'exécution et de vérification similaires. Le fournisseur de services retenu était en mesure de fournir aux producteurs l'information initiale sur le Programme en trois semaines et de débiter le processus d'appel d'offres dans les deux mois suivant l'annonce du Programme.

### Plan d'action

- 1) Le modèle d'accord des programmes de subventions et de contributions a été modifié pour autoriser les bénéficiaires à suivre un processus équitable et concurrentiel ou tout autre processus de sélection judicieux et justifiable.

### Chef responsable

SMA, DGPFA

### Date cible d'achèvement

Achevé

- 2) La direction s'assurera que tous les employés savent qu'il incombe au bénéficiaire de suivre un processus équitable et concurrentiel ou tout autre processus de sélection judicieux et justifiable qui amènent les entrepreneurs et le personnel compétents et qualifiés à travailler sur le projet ou les activités; elle s'assurera également que la direction du Programme vérifie auprès de certains bénéficiaires, en utilisant une approche fondée sur le risque, que ces processus sont suivis ou ont été suivis. Ceci sera accompli en incluant la modification à la

prochaine version du module de formation sur les subventions et les contributions.

Chef responsable

SMA, DGPFA

Date cible d'achèvement

31 décembre 2010

- 3) Le CEP informera les directions générales de cette recommandation par l'entremise du groupe de travail sur les subventions et les contributions.

Chef responsable

SMA, DGPFA

Date cible d'achèvement

15 mai 2010

## Annexe A – Critères de vérification

**1. Conception et approbation du Programme** – Le Programme est conçu en fonction d'un besoin réel, en harmonie avec le mandat et les priorités définis du Ministère, et est approuvé de manière appropriée. Les résultats prévus ainsi que les exigences relatives à la collecte des données à l'appui sont bien établis.

**2. Mise en œuvre du Programme** – Des politiques et des procédures, des ressources, des systèmes et des outils de soutien appropriés sont élaborés ou mis en place à l'échelon du Programme afin de faciliter une mise en œuvre uniforme de ce dernier et de promouvoir l'atteinte de ses objectifs.

**3. Surveillance du Programme et production de rapports** – Des activités de surveillance et de supervision sont menées en temps opportun par la direction du Programme afin de promouvoir l'atteinte de ses objectifs. Les problèmes relevés qui ont une incidence défavorable sur les objectifs sont traités en temps opportun.

**4. Admissibilité et évaluation** – Les demandes de financement sont évaluées en temps opportun et de manière équitable et transparente. Seuls les bénéficiaires et les activités admissibles sont approuvés aux fins de financement, et ce, uniquement à une échelle conforme aux besoins financiers, aux avantages ou aux résultats prévus et aux risques.

**5. Établissement de l'accord** – Un accord officiel contenant des modalités complètes, appropriées et conformes est établi en temps opportun avec le bénéficiaire.

**6. Surveillance de l'accord et production de rapports** – Les activités sont surveillées afin d'assurer la conformité aux modalités du Programme et à l'accord de financement. Les paiements ne sont versés qu'une fois les exigences satisfaites.