
**Direction générale de
l'examen de programmes**

Review Branch

**RAPPORT DE VÉRIFICATION
PROGRAMME DE PAIEMENTS ANTICIPÉS
ET
PROGRAMME D'AVANCE DE CRÉDIT PRINTANIÈRE
DÉCEMBRE 2001**



Agriculture et
Agroalimentaire Canada

Agriculture and
Agri-Food Canada

Canada

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
PROGRAMME DE PAIEMENTS ANTICIPÉS ET PROGRAMME D'AVANCE DE CRÉDIT PRINTANIÈRE	
1.0 CONCLUSIONS GÉNÉRALES	1
2.0 OBJECTIFS, PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE DE LA VÉRIFICATION	3
PROGRAMME DE PAIEMENTS ANTICIPÉS	
3.0 SOMMAIRE	6
4.0 CONTEXTE	14
5.0 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	17
5.1 Approbation de la participation des agents d'exécution	17
5.2 Accords conclus avec les agents d'exécution	18
5.3 Coûts du programme	20
5.4 Gestion des recettes	26
5.5 Intégrité du programme	30
5.6 Rapports sur le programme	35
PROGRAMME D'AVANCE DE CRÉDIT PRINTANIÈRE	
6.0 SOMMAIRE	41
7.0 CONTEXTE	46
8.0 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	49
8.1 Approbation de la participation des agents d'exécution	49
8.2 Accords conclus avec les agents d'exécution	49
8.3 Coûts du programme	50
8.4 Gestion des recettes	52
8.5 Intégrité du programme	54
8.6 Rapports sur le programme	57
ANNEXE 1 – Principaux risques étudiés dans le cadre des vérifications et des visites ..	59

Direction générale de l'examen des programmes
Édifice Sir John Carling
930, avenue Carling
Ottawa (Ontario)
K1A 0C5
(613) 759-6503
<http://www.agr.gc.ca/review/frbmain.html>

PROGRAMME DE PAIEMENTS ANTICIPÉS ET PROGRAMME D'AVANCE DE CRÉDIT PRINTANIÈRE (PPA ET PACP)

1.0 CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Les gestionnaires des programmes comprennent bien les risques inhérents au modèle d'exécution que se partagent les programmes de paiements anticipés et d'avance de crédit printanière (PPA et PACP) et ils ont adopté une structure de contrôle pratique pour atténuer et gérer ces risques, notamment des politiques et des pratiques de gestion interne appropriées.

Les méthodes adoptées pour analyser et approuver les demandes des associations de producteurs offrent un niveau de contrôle suffisant pour assurer la rentabilité des agents d'exécution et adapter les accords de garantie d'avance en fonction des risques connus. Ces méthodes ont été appliquées dans les délais, ce qui a permis aux agents d'exécution à la fois du PPA et du PACP de consentir des avances sans retard.

Les méthodes de contrôle qui s'appliquent au paiement des intérêts et aux réclamations des paiements en souffrance sont raisonnables compte tenu du modèle d'exécution et fonctionnent généralement comme prévu.

Voici certains secteurs passibles d'améliorations.

Les gestionnaires des programmes ont clairement fait connaître les conditions de respect des programmes aux agents d'exécution et ont mis en place un programme de vérifications et de visites pour en surveiller les performances. La surveillance des performances doit être renforcée. Les comptes rendus des vérifications et des visites ne fournissent pas systématiquement aux gestionnaires des renseignements clairs sur les principales décisions prises par les agents d'exécution qui ont un effet à la fois sur les coûts et les risques. Il s'agit des décisions prises dans des domaines comme l'admissibilité des producteurs, l'à-propos des avances, le remboursement à même la vente des récoltes, les mises en défaut et le recouvrement des intérêts versés par le ministre. En outre, nous sommes d'avis que les agents d'exécution du Programme de paiements anticipés doivent faire l'objet d'un plus grand nombre de vérifications.

Les deux programmes donnent lieu à des recettes, essentiellement par le recouvrement des intérêts versés par le ministre. Les méthodes en place pour gérer ces recettes ne garantissent pas que tous les montants échus sont identifiés et perçus. On estime que les recettes se chiffrent actuellement à environ 2 millions \$ par an.

Les bases de données des programmes sont mal tenues, ce qui suscite des préoccupations sur leur niveau de fiabilité pour l'établissement des rapports. Les intrants théoriques en

particulier contiennent d'importantes erreurs et omissions et ne sont pas suffisants pour épauler la gestion des recettes.

Même si les transactions effectuées dans le cadre du PPA font l'objet de rapports réguliers, au cours de la période visée par l'examen, il n'y a pas eu de rapports sur les questions de performance plus générales comme l'impact du programme, son accessibilité et le taux de participation.

2.0 OBJECTIFS, PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE DE LA VÉRIFICATION

Objectifs

L'objectif de cette vérification qui figurait dans le mandat présenté à l'Équipe de vérification et d'évaluation du Ministère consistait à déterminer si des politiques, des procédures et des systèmes ont été mis en oeuvre pour assurer la saine gestion, le contrôle et l'imputabilité des programmes relevant de la LPCA.

Deux modifications ont été apportées à cet objectif à l'étape de la planification détaillée de la vérification. En premier lieu, on en a modifié la portée pour introduire le Programme d'avance de crédit printanière (PACP) et omettre certains éléments de la LPCA. En deuxième lieu, la vérification a également tenu compte des prescriptions de la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert dans la mesure où elles s'appliquent à des programmes de cette nature.

Portée

La vérification a porté sur les deux programmes d'avance de liquidités administrés par la Section des programmes nationaux de commercialisation d'AAC : le Programme de paiements anticipés (PPA) et le Programme d'avance de crédit printanière (PACP). Elle n'a pas porté sur le Programme de mise en commun des prix ni sur le Programme d'achats gouvernementaux, les deux autres programmes visés par la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole*.

La vérification a eu lieu entre mai et octobre 2001. Les échantillons prélevés pour la vérification provenaient des campagnes agricoles 1999 et (ou) 2000, à moins d'indication contraire dans le rapport.

Il faut signaler les limites suivantes à la portée de la vérification :

- la vérification n'a pas porté sur l'examen des activités des agents d'exécution. On a bien rendu une visite à la Commission canadienne du blé pour se familiariser avec elle, mais aucune vérification n'a eu lieu;
- au cours de la vérification, on s'est assuré qu'AAC avait ouvert les comptes débiteurs appropriés pour les producteurs en défaut au moment d'honorer les réclamations de paiements en souffrance. Toutefois, on n'a pas vérifié les méthodes de recouvrement d'AAC au-delà de ce stade pas plus qu'on n'a analysé le traitement comptable de ces transactions;
- la vérification n'a pas comporté d'examen systématique des contrôles effectués dans les bases de données du PPA et du PACP.

Méthodologie

Voici une description de la méthodologie :

- examen des renseignements et des textes législatifs régissant les programmes;
- entrevues avec les principaux responsables des programmes;
- élaboration de critères de vérification des programmes;
- extraction, échantillonnage et analyse des enregistrements des bases de données Saturne, Agstar et des programmes au sujet des paiements d'intérêts, des réclamations de paiements en souffrance et des recettes des programmes;
- examen et analyse des documents provenant des fichiers des programmes;
- visite à la Commission canadienne du blé pour avoir un aperçu de ses activités en ce qui concerne les programmes d'avance de liquidités.

PROGRAMME DE PAIEMENTS ANTICIPÉS

3.0 SOMMAIRE

Introduction

Le Programme de paiements anticipés, qui relève de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole*, consent des prêts à court terme au moment de la récolte aux producteurs de récoltes entreposables pour leur donner plus de souplesse dans leurs décisions de commercialisation.

Les producteurs demandent ces avances en espèces par le biais de leurs associations respectives (agents d'exécution) après la récolte, la récolte proprement dite tenant lieu de garantie. Les agents d'exécution, à l'exception de la Commission canadienne du blé, empruntent des fonds aux banques ou à d'autres institutions financières pour financer ces avances; la Commission est autorisée à obtenir ses propres fonds et elle agit à la fois comme prêteur et agent d'exécution.

Les producteurs peuvent obtenir des avances représentant jusqu'à 50 % du prix de vente prévu de leur récolte jusqu'à concurrence de 250 000 \$. L'État garantit ces avances et verse des intérêts sur la première tranche de 50 000 \$. La grande majorité des producteurs touchent des avances égales ou inférieures à 50 000 \$.

Pour la campagne agricole 1999, les avances consenties qui ont été mentionnées dans les rapports se sont élevées à 946 millions \$, moyennant des frais d'intérêts de 23 millions \$. Pour la campagne agricole 2000, les avances qui ont été mentionnées dans les rapports se sont chiffrées à 953 millions \$ et les intérêts payés jusqu'en août 2001, à 22,3 millions \$. Les paiements en souffrance signalés au cours des exercices 1999-2000 et 2000-2001 se sont chiffrés respectivement à 5,3 millions \$ et 3,7 millions \$.

Principaux points

Accords de structuration avec les agents d'exécution

- Les associations de producteurs sont tenues de demander chaque année à être les agents d'exécution du Programme de paiements anticipés. L'examen et l'approbation des demandes, qui se font au moyen d'un modèle fondé sur les risques, permettent d'évaluer la viabilité des agents d'exécution et d'adapter les accords de garantie d'avance en fonction des risques connus. Il s'agit d'une méthode de contrôle utile qui est généralement bien appliquée. Les documents que nous avons examinés à l'appui de l'approbation des demandes étaient suffisants, à deux exceptions près, où l'utilité des renseignements financiers n'était pas corroborée.
- Les accords de garantie d'avance examinés ont été conclus dans les délais prescrits. Ils respectaient systématiquement les prescriptions de la Loi et, à une exception près, étaient autorisés et signés comme il se doit.

- L'accord conclu avec la Commission canadienne du blé, qui concentre près de 60 % de toutes les avances, ne contient pas les clauses qui sont types dans les autres accords, dont celle qui prévoit l'indemnisation du ministre advenant que la Commission ne respecte pas les conditions de l'accord.

Recommandations

1. *Les gestionnaires du programme doivent s'assurer que l'utilité des renseignements financiers sur lesquels ils s'appuient pour approuver des agents d'exécution est claire et bien documentée.*

Réponse des gestionnaires : lorsqu'ils analysent la demande d'une garantie d'un agent d'exécution, les responsables du programme tiennent compte de tous les éléments de risque, notamment des risques financiers, de gestion et du marché. Il en résulte que les associations ne sont pas uniquement approuvées en fonction de leurs états financiers. Toutefois, les gestionnaires doivent s'assurer, lorsqu'il y a des relations d'affaires avec d'autres associations qui risquent de compromettre le potentiel de remboursement des avances, que ces relations d'affaires et l'utilité de leur situation financière pour la demande sont bien documentées dans le Sommaire du Comité d'examen et la procédure d'approbation au cours de la campagne agricole 2001-2002 et toutes les années à venir.

2. *Il faut analyser avec les Services juridiques l'omission de certaines clauses types dans l'accord conclu avec la Commission canadienne du blé pour s'assurer que les intérêts de l'État sont parfaitement protégés.*

Réponse des gestionnaires : l'accord conclu avec la Commission canadienne du blé est analysé chaque année par le ministère de la Justice, et cet usage se poursuivra en insistant tout particulièrement sur les clauses types. Les gestionnaires du programme rencontreront des responsables du ministère de la Justice pour discuter des répercussions de ces clauses types.

Coûts du programme

- Compte tenu de la structure d'exécution du programme par le biais des associations de producteurs, les contrôles qui régissent le versement des intérêts et les réclamations de paiements en souffrance par AAC sont raisonnables et fonctionnent comme prévu.
- Les gestionnaires admettent que divers facteurs influent sur les frais d'intérêts d'AAC, lesquels relèvent avant tout des responsabilités des agents d'exécution et ne peuvent être surveillés ou contrôlés par AAC que par le biais de vérifications ou d'autres inspections. Certains de ces facteurs, comme l'admissibilité des producteurs, les droits des producteurs et les remboursements, ne sont pas surveillés de façon systématique.
- Les réclamations de paiements en souffrance de la Commission canadienne du blé n'ont été déclarées qu'en partie par AAC pour les exercices 1999-2000 et 2000-2001 à cause de la présentation au net des paiements en souffrance et des recettes.

- Il y a eu certains exemples d'avances consenties par la Commission canadienne du blé à des producteurs n'ayant pas remboursé une avance antérieure et, par conséquent, inadmissibles. Les gestionnaires du programme doivent faire d'autres recherches à ce sujet pour en déterminer l'ampleur.
- Certains agents d'exécution ne partagent pas les coûts en souffrance selon les prescriptions de la LPCA. Ils retiennent une partie des avances consenties aux producteurs et se servent de ces retenues pour respecter leurs responsabilités en cas de paiement en souffrance.

Recommandations

3. *Le coût des réclamations des paiements en souffrance émanant de la Commission canadienne du blé doit être déclaré comme le montant brut des paiements en souffrance conformément à la présentation du coût des réclamations de paiements en souffrance émanant d'autres agents d'exécution.*

Réponse des gestionnaires : les futurs rapports rendront compte des paiements en souffrance de cette manière.

4. *Les gestionnaires du programme doivent demander à la Commission canadienne du blé de fournir un rapport généré par son système d'avances identifiant les producteurs à qui l'on a consenti des avances alors qu'ils avaient une créance impayée envers AAC en vertu de la LPCA. Advenant que le nombre de ces producteurs s'avère important, la question devra être réglée lors de la négociation du prochain accord de garantie d'avance conclu avec la Commission.*

Réponse des gestionnaires : l'analyse préconisée sera réalisée.

Recettes découlant du programme

- Les paiements en souffrance des producteurs déclenchent deux des trois sources des recettes découlant du programme : les intérêts recouvrés au cours de la campagne agricole et la responsabilité des agents d'exécution en matière d'intérêts. La troisième source des recettes découlant du programme réside dans les remboursements en espèces. Les accords de garantie d'avance permettent aux agents d'exécution d'accepter le remboursement des producteurs, sans preuve de vente, selon des montants supérieurs à ce que permet la loi. Le producteur se voit imputer des intérêts sur ces remboursements et les intérêts perçus par l'agent d'exécution pour la campagne agricole sont censés être remis à AAC.
- AAC ne reçoit pas systématiquement de rapports réguliers des agents d'exécution sur les paiements en souffrance, comme le prescrivent les Lignes directrices administratives. De plus, les segments de la base de données du Programme de paiements anticipés ayant trait aux paiements en souffrance sont mal tenus.

- Les méthodes et procédures utilisées par AAC pour déterminer si les intérêts courus sur les paiements en souffrance ou les remboursements en espèces au cours d'une campagne agricole sont exigibles de la part des agents d'exécution sont insuffisantes.
- Les rapports actuels n'exigent pas des agents d'exécution qu'ils fassent la distinction entre les remboursements en espèces et les remboursements effectués après la vente d'une récolte. Par conséquent, AAC n'a aucun moyen de connaître le montant des intérêts à percevoir sur les remboursements en espèces qui doit être restitué par les agents d'exécution. De plus, même si on s'y attend de leur part, les accords de garantie d'avance ne stipulent pas que les agents d'exécution doivent restituer ces intérêts.
- Bien que la responsabilité des agents d'exécution au titre du versement des intérêts soit énoncée dans la LPCA, le recouvrement n'est pas systématiquement opéré, les montants sont minimes et les coûts de recouvrement et de traitement sont peut-être disproportionnés.

Recommandations

5. *Les gestionnaires du programme doivent appliquer de manière plus rigoureuse et surveiller le repérage des données sur les paiements en souffrance pour s'assurer qu'AAC reçoit bien tous les montants qui lui sont dus. En particulier, ils doivent :*
 - *s'assurer que les agents du programme reçoivent les rapports mensuels sur les paiements en souffrance de la part des agents d'exécution et actualisent rapidement la base de données au moyen des informations reçues;*
 - *s'assurer que les agents du programme analysent d'un oeil critique les renseignements fournis par les agents d'exécution dans le cadre d'autres renseignements connus;*
 - *s'assurer que les agents du programme actualisent les registres précis des agents d'exécution pour que ceux-ci mentionnent bien tous les montants reçus par l'unité des finances;*
 - *analyser régulièrement à la loupe le rapport des paiements en souffrance et en faire le suivi lorsque des données semblent manquantes, conflictuelles ou qu'elles nécessitent des éclaircissements.*
6. *Si les remboursements en espèces dépassant les limites fixées dans le règlement sont autorisés :*
 - *les agents d'exécution doivent alors être tenus de signaler ces remboursements en espèces et les rapports d'AAC doivent être modifiés en conséquence;*
 - *l'examen des remboursements en espèces doit être ajouté à la portée des vérifications auxquelles sont assujettis les agents d'exécution.*

Réponse des gestionnaires : les gestionnaires entreprendront une révision des processus et procéderont aux ajustements nécessaires pour s'assurer qu'AAC peut démontrer que tous les montants qui lui sont dus sont bien perçus. Cela englobera un examen des

remboursements en espèces pour être sûr que toutes les recettes relatives à ces paiements sont bien perçues. Une analyse des méthodes relatives aux remboursements en espèces utilisées par les associations fera partie des vérifications futures. Les gestionnaires devront également s'assurer qu'à l'avenir, les rapports fournis par les associations sont modifiés pour rendre compte des remboursements en espèces.

Intégrité du programme

- Étant donné que le programme est exécuté par des associations de producteurs, il existe des risques appréciables qui ne peuvent être surveillés que par AAC par le biais de vérifications ou d'autres inspections des décisions et des mesures prises par les agents d'exécution. Les gestionnaires des programmes d'AAC ont adopté un plan d'intégrité des programmes qui comporte des vérifications extérieures régulières et des visites du personnel. Ces gestionnaires ont également adopté une liste de contrôle de conformité pour évaluer les risques du programme.
- Environ 75 % des agents d'exécution n'ont pas été vérifiés depuis cinq ans. Toutefois, en dehors de la Commission canadienne du blé, ceux qui l'ont été représentent à peu près 42 % des avances consenties. Et, même si la plupart des agents d'exécution ont reçu la visite des membres du personnel du programme depuis quelques années, il semble que ces visites englobent rarement un examen général de la conformité avec le programme.
- D'après l'examen des vérifications extérieures, il y a plusieurs domaines, comme l'admissibilité des producteurs, les accords de remboursement, les déclarations de paiement en souffrance, etc., où les gestionnaires du programme ont besoin de garanties qui font rarement l'objet de commentaires dans les rapports de vérification. En outre, la liste de contrôle de conformité sur laquelle repose la portée des vérifications ne vise pas tous les éléments de risque.
- Une vérification de la Commission canadienne du blé, commandée par les gestionnaires du programme et portant sur les campagnes agricoles 1997 et 1998 a fourni un certain nombre de garanties importantes au sujet des procédures et des pratiques utilisées pour garantir la conformité financière avec le Programme de paiements anticipés. La vérification ne prévoyait pas l'examen des contrôles des applications informatiques ou des règles administratives des divers systèmes utilisés par la Commission pour gérer les avances, les demandes de paiement d'intérêts, les remboursements effectués par les producteurs, les réclamations de paiements en souffrance et les recettes dues à AAC. Or, le programme dépend de ces systèmes pour assurer l'intégrité de tous les paiements d'intérêts et des paiements en souffrance ainsi que des recettes reçues, et les systèmes doivent être vérifiés régulièrement par AAC.

Recommandations

7. *Il faut augmenter le nombre de vérifications dans le cadre du plan d'intégrité du programme.*

Réponse des gestionnaires : il y a eu une augmentation considérable du nombre de vérifications réalisées depuis l'adoption du Programme d'avance de crédit printanière. Le nombre de vérifications réalisées une année donnée auprès des organismes chargés d'exécuter le Programme de paiements anticipés a doublé de quatre (4) à huit (8). Compte tenu de la similitude entre les deux programmes, la majorité des constatations s'appliquent aux deux. Étant donné que certains éléments ne sont pas analogues, il faut augmenter les activités de vérification.

8. *La portée des vérifications à effectuer et les rapports de vérification à présenter doivent être soigneusement analysés pour garantir que les gestionnaires du programme ont des certitudes quant aux principaux éléments de risque. Les limites de portée doivent être documentées.*
9. *Si les membres du personnel doivent se livrer à des vérifications de conformité dans le cadre des visites qu'ils rendent aux agents d'exécution, il faut alors établir des attentes claires et des normes de documentation et dispenser une formation de base.*
10. *Il faut revoir la liste de contrôle de conformité pour s'assurer qu'elle couvre tous les éléments de risque.*

Réponse des gestionnaires : des discussions auront lieu avec une équipe de vérificateurs professionnels au sujet de la liste de contrôle de conformité et des vérifications de conformité menées par les membres du personnel. L'équipe de vérificateurs professionnels analysera la liste de contrôle de conformité et dira ce qu'elle pense des éléments d'amélioration qui seront mis en oeuvre pour s'assurer qu'AAC obtient de meilleures garanties sur les principaux éléments de risque par l'entremise des vérifications et des visites du personnel. L'équipe de vérificateurs professionnels organisera une séance d'information à l'intention du personnel du programme sur le déroulement des vérifications et lui donnera l'occasion d'observer une vérification effective du programme.

11. *Il faut procéder à une vérification des systèmes utilisés par la Commission canadienne du blé pour octroyer des avances, calculer les réclamations d'intérêts et accumuler les coûts des paiements en souffrance et les recettes.*

Réponse des gestionnaires : on procédera à une vérification de cette nature.

Rapports sur le programme

- La LPCA stipule que le ministre doit remettre un rapport sur l'administration de la Loi à la fin de chaque exercice financier et présenter ce rapport devant chaque chambre du Parlement. Dans l'ensemble, ces rapports reflètent fidèlement l'ampleur des activités du programme de même que ses coûts. Toutefois, le dernier rapport présenté pour l'exercice financier 1999-2000, à cause d'une erreur d'écriture, a sous-estimé d'environ 100 millions \$ les avances consenties en vertu du programme au cours de la campagne agricole 1999-2000. Le rapport de 2000-2001, qui était sous forme d'ébauche au moment de la vérification, corrige cette erreur.

- Le montant du passif éventuel à signaler correspond au montant d'argent emprunté et non réglé dont le remboursement est intégralement garanti. Pour les trois trimestres examinés au cours de la vérification, le personnel du programme n'avait rendu compte que des avances impayées pour l'année en cours et non pour les années préalables au sujet desquelles des soldes restaient impayés. Cela représente une sous-estimation d'environ 9 % en juin 2001. Il s'agissait d'une erreur d'écriture qui a maintenant été corrigée.
- Les gestionnaires du programme remettent des rapports d'étape semestriels au sous-ministre adjoint, Programmes d'aide financière aux agriculteurs. Ces rapports contiennent des données statistiques et financières provenant de la base de données du Programme de paiements anticipés sur les garanties, les avances, les frais d'intérêts, etc. (à noter les réserves émises sur la base de données mentionnées ci-après). Il y a de nombreuses incohérences dans les données signalées sur les paiements en souffrance. Rien dans ces rapports ne traite des recettes découlant du programme. Au cours de la période visée par la vérification, il n'y a pas eu de rapport sur les questions plus générales de performance comme l'impact du programme, son accessibilité ou sa mise en oeuvre.
- La base de données du Programme de paiements anticipés appuie tout un éventail de rapports opérationnels et, comme nous l'avons vu ci-dessus, elle constitue le fondement de la plupart des rapports prévus par la loi et des rapports de gestion. Cette base de données n'est pas actualisée comme elle devrait l'être, ce qui soulève des questions sur l'intégrité de certaines des données mentionnées dans les rapports.

Recommandations

- 12. Il faut améliorer les rapports semestriels à l'intention du sous-ministre adjoint en indiquant les données statistiques et financières sous une forme qui facilite la comparaison entre les périodes et en présentant des données uniformes et comparables sur les paiements en souffrance.*
- 13. En vertu de l'évaluation dont fait actuellement l'objet la LPCA, les gestionnaires du programme doivent étudier les moyens pratiques dont ils disposent pour recueillir des données sur les résultats et en rendre compte de manière suivie.*

Réponse des gestionnaires : le Cadre de responsabilisation et de gestion axé sur les résultats a été préparé et approuvé par le Conseil du Trésor pour ce programme. Tandis que ce document est peaufiné et mis en oeuvre, on réglera la question de savoir quelles données recueillir et comment les déclarer.

- 14. Il faut mieux tenir la base de données du Programme de paiements anticipés, notamment :*
 - *il faut fixer des normes au sujet de la saisie des principales données pour assurer l'intégrité des renseignements;*

- *les principaux rapports doivent être analysés régulièrement par les agents et les gestionnaires du programme et les incohérences ou les erreurs manifestes doivent être rectifiées.*

Réponse des gestionnaires : en vertu d'une réorganisation de la division, on recrutera d'autres ressources dans les domaines de la gestion des programmes, des technologies de l'information et des finances pour aider à apaiser ces préoccupations. La révision des processus mentionnée plus haut permettra de cerner les procédures administratives nécessaires pour assurer l'intégrité des renseignements figurant dans la base de données.

4.0 CONTEXTE

Description du programme

Le Programme de paiements anticipés est régi par la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (LPCA) et ses règlements. La LPCA est en quelque sorte une fusion des programmes de trois initiatives préalables : la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes* (LPA), la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* (LPAGP) et le Programme d'accroissement des liquidités (PAL). L'objet du Programme de paiements anticipés (PPA) est d'améliorer les perspectives de mise en marché des récoltes pour les producteurs admissibles. Le programme consent aux producteurs admissibles des avances en espèces pouvant atteindre 250 000 \$, la récolte prévue servant de garantie. Le ministre garantit le remboursement de toutes les avances consenties et paie les intérêts sur la première tranche de 50 000 \$ de chaque avance consentie durant la campagne agricole.

Exécution du programme

Le programme est exécuté par l'entremise de la Commission canadienne du blé et des associations de producteurs, désignées dans la Loi sous le terme d'agents d'exécution. Chaque année, AAC conclut des accords de garantie d'avance avec les associations de producteurs et les prêteurs à qui elles empruntent l'argent pour consentir des avances. La Commission, qui est le plus important agent d'exécution, est la seule exception, puisqu'elle est autorisée à débloquer des fonds à même ses propres ressources.

Les producteurs demandent aux agents d'exécution des avances après la moisson des récoltes. Les obligations des producteurs sont énoncées dans les accords de remboursement que concluent les producteurs et les agents d'exécution. Si un producteur ne s'acquitte pas de l'obligation de rembourser l'avance à l'agent d'exécution et que ce dernier ne soit pas en mesure de recouvrer la dette, AAC, aux termes de sa garantie, rembourse l'avance au prêteur et entame les procédures de recouvrement contre le producteur. En cas de paiement en souffrance, le producteur perd les avantages sans intérêt du programme et devient responsable des intérêts payés par le ministre sur l'avance en souffrance.

En cas de circonstances atténuantes, le ministre est investi du pouvoir en vertu de la LPCA de surseoir à la mise en défaut d'un producteur dont la défaillance est imminente. Dans la pratique, ces sursis ont été accordés à des groupes plutôt qu'à des producteurs pris individuellement. Parmi les situations qui peuvent donner lieu à un sursis, il faut mentionner la baisse des prix des produits, l'insolvabilité d'un important revendeur et la perte subite d'un marché d'exportation. Trois sursis ont été octroyés au cours de chacune des campagnes agricoles 1999 et 2000, alors qu'une quatrième demande était en cours d'examen pour 2000 au moment de la vérification. Les particularités des sursis varient d'un cas à l'autre sur le plan de la durée, du nombre de producteurs concernés, des répercussions

sur les frais d'intérêts et des procédures administratives. La Loi autorise le ministre à fixer les conditions d'octroi d'un sursis.

Dimensions du programme

Durant la campagne agricole 2000¹, AAC a conclu des accords de garantie d'avance avec 53 agents d'exécution. Ces accords ont permis aux agents d'exécution de consentir des avances garanties d'une valeur atteignant 1,588 milliard \$. Les avances effectivement consenties par les agents d'exécution ont été nettement inférieures, puisqu'elles se sont chiffrées à 967 millions \$ répartis entre 42 476 producteurs.

Les avances consenties par la Commission canadienne du blé ont concentré plus de 60 % du montant total. Les 27 850 producteurs qui en ont bénéficié représentent le quart des 110 000 producteurs de blé et d'orge qui relèvent des compétences de la Commission.

Cadre de contrôle des risques du programme

Le PPA consiste à garantir des prêts et à payer les intérêts sur une partie de ces prêts. Il est exécuté par des agents d'exécution tiers. Ces agents sont principalement des associations de producteurs dont les intérêts sont étroitement liés à ceux des producteurs à qui ils consentent des avances. Les garanties que la Loi offre aux prêteurs ne dépendent pas de la diligence raisonnable des agents d'exécution lorsqu'ils consentent des avances, les recouvrent ou les remboursent. Un programme de cette nature comporte des risques financiers intrinsèques.

À l'instar de tout programme de garantie d'emprunt, le risque que les producteurs ou les agents d'exécution manquent à leurs obligations est particulièrement apparent. Les manquements peuvent résulter d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels l'effondrement des prix du marché, les fausses déclarations des producteurs, la mauvaise évaluation du crédit ou l'inexécution des modalités de remboursement.

Les frais d'intérêts excessifs constituent un autre risque distinct. Ceux-ci peuvent résulter d'avances inappropriées ou excessives, de la mauvaise gestion des remboursements, du manquement à déclarer les défaillances ou de taux d'intérêt trop élevé.

Les recettes sont une troisième cause de risque financier. Le manquement à reconnaître ou à recouvrer des recettes peut se traduire pour AAC par des pertes inutiles.

¹ La campagne agricole est la période fixée dans l'accord de garantie d'avance qui débute à l'automne avec l'octroi des avances et se termine à une date l'année suivante à laquelle toutes les avances doivent avoir été remboursées, ou sont considérées en souffrance. La campagne agricole varie d'un agent d'exécution à l'autre, mais la Loi stipule qu'elle ne peut pas dépasser 12 mois.

La Loi et ses règlements prévoient une structure générale de contrôle du programme qui fixe des limites assez généreuses à la responsabilité du ministre et au montant des avances consenties à chaque producteur. La Loi définit également en termes vagues les pouvoirs discrétionnaires et les obligations qui incombent au ministre et aux agents d'exécution.

En vertu de cette structure, les gestionnaires du programme ont préparé un document-cadre de contrôle de gestion qui traite de la gestion des risques financiers du programme et des moyens d'assurer sa conformité avec la Loi et ses règlements. Le cadre reconnaît que la responsabilité en matière de conformité et de gestion financière est une responsabilité partagée. Le fardeau général incombe à AAC. Mais les agents d'exécution sont directement responsables des nombreuses décisions et mesures capitales qui ont une incidence sur la conformité et la gestion des coûts. C'est ainsi que le cadre de contrôle de gestion est axé sur quatre grands secteurs :

- les méthodes qui garantissent que les agents d'exécution sont en mesure de s'acquitter de leurs obligations et la structuration des accords avec les agents d'exécution qui établissent des contrôles en fonction des risques connus;
- la diligence raisonnable dont doivent faire preuve les gestionnaires du programme dans le paiement des intérêts et les réclamations de paiements en souffrance, notamment la répartition appropriée des fonctions et des pouvoirs;
- les moyens que doivent utiliser les responsables du programme pour surveiller le rendement des agents d'exécution et obtenir une garantie raisonnable qu'ils s'acquittent de leurs obligations et qu'ils respectent les prescriptions du programme;
- le besoin de recueillir des données appropriées à l'appui de la gestion du programme et des rapports à présenter.

La structure de notre vérification a suivi un modèle essentiellement analogue moyennant l'ajout d'un examen des recettes, domaine qui est mal développé dans le cadre de contrôle de gestion.

5.0 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Approbation de la participation des agents d'exécution

Les principaux mécanismes de contrôle du programme consistent à s'assurer que les administrateurs sont en mesure de s'acquitter de leurs obligations et à clairement énoncer les responsabilités et les limites du programme. Ces mécanismes sont visés par un processus d'examen des demandes et par la structuration des accords conclus avec les agents d'exécution.

Procédure d'approbation

Les gestionnaires du programme ont établi une procédure annuelle qui leur permet de réévaluer la participation des agents d'exécution au programme et les obligations qui leur échoient en vertu du programme. Chaque association de producteurs qui souhaite y participer est tenue de présenter une demande avec à l'appui des données clés, notamment des états financiers. Le personnel du programme prépare un résumé de l'examen relatif à chaque association, en s'appuyant sur la demande, les antécédents de rendement et la contribution de spécialistes des produits, et attribue une cote de risque à l'association. La cote de risque décide de l'ampleur de l'examen ultérieur, qui, pour les associations de producteurs qui présentent le plus de risques, réclame l'évaluation d'un comité d'examen. Cette procédure s'applique à toutes les associations de producteurs, à l'exception de la Commission canadienne du blé, qui est assujettie à une procédure de négociation annuelle pour actualiser son accord de garantie d'avance.

La procédure d'examen est une puissante mesure de contrôle qui permet d'évaluer la rentabilité suivie des agents d'exécution et d'ajouter des prescriptions ou des restrictions aux accords de garantie d'avance au sujet de certains agents d'exécution qui présentent des risques particuliers.

L'examen détaillé de sept dossiers nous incite à conclure que la procédure se déroule généralement bien. Toutefois, dans deux cas, l'évaluation des risques menée par l'agent du programme a tenu compte de la situation financière favorable des associations plutôt que du demandeur désigné. Dans le premier cas, les états financiers du demandeur ne faisaient pas partie du dossier. En revanche, on a constaté que les états d'une autre association constituaient le fondement de l'élément financier de l'évaluation des risques. Il n'y avait aucun élément de preuve en dossier étayant un rapport juridique ou financier entre cette association et le demandeur. Dans le deuxième cas, on a constaté que les états financiers du demandeur témoignaient d'une situation financière précaire. Une note dans le dossier précisait que d'autres associations s'acquitteraient des obligations du demandeur. Toutefois, rien ne prouvait le rapport qui existait entre le demandeur et ces associations, pas plus que leur situation financière.

Recommandation

1. *Les gestionnaires du programme doivent s'assurer que l'utilité des renseignements financiers sur lesquels ils s'appuient pour approuver des agents d'exécution est claire et bien documentée.*

Réponse des gestionnaires : lorsqu'ils analysent la demande d'une garantie d'un agent d'exécution, les responsables du programme tiennent compte de tous les éléments de risque, notamment des risques financiers, de gestion et du marché. Il en résulte que les associations ne sont pas uniquement approuvées en fonction de leurs états financiers. Toutefois, les gestionnaires doivent s'assurer, lorsqu'il y a des relations d'affaires avec d'autres associations qui risquent de compromettre le potentiel de remboursement des avances, que ces relations d'affaires et l'utilité de leur situation financière pour la demande sont bien documentées dans le Sommaire du Comité d'examen et la procédure d'approbation au cours de la campagne agricole 2001-2002 et toutes les années à venir.

5.2 Accords conclus avec les agents d'exécution

Historique des accords

En 1999, la Loi a été modifiée pour permettre à AAC de conclure des accords de garantie d'avance conjointement avec les agents d'exécution et les prêteurs, auquel cas les garanties relatives aux avances et aux intérêts concernent expressément les prêteurs. La loi stipule que ces accords tripartites doivent être assujettis aux conditions et modalités approuvées par le ministre des Finances. Ces conditions peuvent revêtir la forme d'une lettre signée par le ministre des Finances qui stipule que le taux d'intérêt facturé par le prêteur à l'agent d'exécution ne peut pas dépasser le taux préférentiel diminué d'un quart de pour cent. La lettre stipule en outre que la garantie donnée au prêteur est inconditionnelle et qu'elle doit être respectée « peu importe que l'association de producteurs respecte ou non les conditions et modalités de l'accord ». Les gestionnaires du programme ont indiqué qu'à l'exception de la Commission canadienne du blé, qui, comme nous l'avons vu plus haut, agit à la fois comme agent d'exécution et prêteur, tous les accords sont désormais des accords tripartites.

Respect des prescriptions de la Loi

L'accord de garantie d'avance est un moyen de contrôle critique par lequel AAC fixe les responsabilités des agents d'exécution. Nous avons analysé un échantillon de huit accords portant sur la campagne agricole 2000. En plus de nous être penchés sur la conformité avec la Loi et avec les prescriptions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, nous avons analysé les accords sous l'angle de l'uniformité. À une exception mineure près, les accords échantillonnés respectaient les prescriptions pertinentes de la législation et tous contenaient des clauses limitant le taux d'intérêt au taux maximum fixé par le ministre des Finances. Lorsque des risques particuliers avaient été cernés durant la procédure d'examen, des

clauses particulières ont été ajoutées par voie d'annexes pour en tenir compte. Tous les accords échantillonnés avaient été autorisés dans les règles.

Commission canadienne du blé

Quatre clauses types dans les accords signés avec tous les autres agents d'exécution échantillonnés étaient absentes de l'accord conclu avec la Commission canadienne du blé :

- 1) l'indemnisation du ministre au titre des paiements accordés à la Commission en vertu de la garantie lorsqu'il est déterminé que la Commission n'a pas respecté les conditions de l'accord. Les gestionnaires du programme sont d'avis que cela est implicite, même si l'accord ne le mentionne pas explicitement;
- 2) la confirmation que la Commission se conformera à toutes les prescriptions environnementales pendant la durée de l'accord. Les gestionnaires du programme ont affirmé que la Commission avait déclaré qu'elle refuserait de signer l'accord si cette clause en faisait partie;
- 3) la confirmation que tout litige entre la Commission et le ministre à l'égard de l'interprétation de l'accord sera tranché par le ministre et que sa décision sera sans appel et contraignante. Les gestionnaires du programme ont précisé que cette clause n'était pas réaliste dans le contexte de la Commission;
- 4) la nécessité que la participation du ministre soit reconnue dans toutes les informations, les annonces et les publicités destinées au public en rapport avec ce programme. Les gestionnaires du programme ont admis que cela a toujours été un point de litige et qu'ils ont conseillé à la Commission canadienne du blé de s'adresser directement au Conseil du Trésor en la matière. Il faut signaler que, même si l'accord n'oblige pas la Commission canadienne du blé à reconnaître la participation du Ministère, tous les documents fournis par la Commission aux vérificateurs, notamment les formules de demande et les guides des silos-élévateurs, mentionnaient dûment que le PPA était un programme du gouvernement du Canada administré par la Commission canadienne du blé.

Recommandation

2. *Il faut analyser avec les Services juridiques l'omission de certaines clauses types dans l'accord conclu avec la Commission canadienne du blé pour s'assurer que les intérêts de l'État sont parfaitement protégés.*

Réponse des gestionnaires : l'accord conclu avec la Commission canadienne du blé est analysé chaque année par le ministère de la Justice, et cet usage se poursuivra en insistant tout particulièrement sur les clauses types. Les gestionnaires du programme rencontreront des responsables du ministère de la Justice pour discuter des répercussions de ces clauses types.

5.3 Coûts du programme

Éléments des coûts du programme

Le Programme de paiements anticipés comporte deux éléments de coût :

- AAC verse des intérêts sur la première tranche de 50 000 \$ avancée à un producteur;
- AAC règle les demandes émanant des prêteurs et des agents d'exécution en cas de paiement en souffrance des producteurs.

Ces dernières années, les frais d'intérêts ont constitué le principal élément des coûts.

	Frais d'intérêts	Frais pour défaut de paiement
	Campagne agricole	Exercice financier ²
	Millions \$	Millions \$
1999-2000	23,1 \$	5,3 \$
2000-2001	22,3 \$ ³	3,7 \$

Frais d'intérêts

Taux d'intérêt

Il existe un important mécanisme de contrôle des taux d'intérêt. Comme nous l'avons vu plus haut, les accords de garantie d'avance sont normalement tripartites et intéressent l'agent d'exécution, le prêteur et AAC. Les accords stipulent que le taux d'intérêt facturé à AAC sur les avances inférieures à 50 000 \$ ne doit pas dépasser le taux préférentiel moins un quart de pour cent, le maximum fixé par le ministre des Finances aux termes du paragraphe 5(1.1) de la LPCA. Dans le cas de la Commission canadienne du blé, c'est la Commission qui est le prêteur mais, là aussi, le taux imputable à AAC est limité au taux préférentiel moins un quart de pour cent. Dans la pratique, grâce à la garantie offerte par l'État, certains agents d'exécution peuvent emprunter à un taux inférieur à ce plafond, et les économies d'intérêts sont répercutées sur AAC.

Demandes de règlement des frais d'intérêts

Les agents d'exécution présentent normalement leurs demandes de règlement des frais d'intérêts à AAC chaque mois. Chaque demande, conformément aux Lignes directrices administratives, doit comporter un document émanant du prêteur et indiquant le montant des intérêts réclamés pour le mois, de même qu'un rapport financier mensuel, préparé et

² Comme le signale le projet de rapport prévu par la Loi sur la LPCA.

³ Réglés au 17 août 2001.

signé par l'agent d'exécution, confirmant la demande du prêteur et la rapprochant des avances consenties et des remboursements effectués. Les paiements sont versés directement aux prêteurs par AAC.

On a sélectionné un échantillon de 21 versements d'intérêts mensuels totalisant 5,5 millions \$ pour l'exercice financier 2000-2001. En général, les documents relatifs à l'échantillon étayaient comme il faut les demandes de règlement des frais d'intérêts. Dans quelques cas seulement, les versements étaient effectués uniquement en fonction des relevés bancaires. Toutes les demandes ont été dûment autorisées avant le paiement et ont été saisies avec précision dans la base de données du Programme de paiements anticipés. Les taux d'intérêt équivalaient au taux préférentiel diminué d'un quart de pour cent fixé dans les accords de garantie d'avance, et ces accords avaient été signés avant que le moindre versement d'intérêt ne soit effectué.

Pour ce qui est de la Commission canadienne du blé, qui est à la fois prêteur et agent d'exécution, les demandes de règlement des frais d'intérêts sont tout simplement une liste des bilans quotidiens et des taux d'intérêt qui s'appliquent. Il ne s'agit pas des doubles documents fournis par les autres agents d'exécution. Toutefois, AAC a commandé une vérification extérieure prévoyant un examen des procédures suivies par la Commission pour générer sa demande mensuelle de remboursement des frais d'intérêts. En mars 2000, les vérificateurs ont signalé que ces procédures étaient suffisantes. Toutefois, la vérification n'a pas porté sur le système qui sert à établir les bilans des producteurs ni sur les avances consenties en fonction de celles sur lesquelles AAC paie des intérêts et de celles où le Ministère n'en paie pas. AAC est lourdement tributaire de la fiabilité des systèmes de la Commission.

Gestion des frais d'intérêts

Les facteurs qui déterminent les frais d'intérêts versés à AAC sont les taux d'intérêt, de même que le montant et l'échéancier des avances et des remboursements. Comme nous l'avons vu plus haut, les taux d'intérêt sont plafonnés dans les accords de garantie d'avance conclus avec les agents d'exécution au taux préférentiel diminué d'un quart de pour cent, ce qui constitue un mécanisme de contrôle global efficace. Toutefois, pour gérer les autres facteurs qui influent sur les frais d'intérêts, AAC doit avoir la certitude raisonnable que :

- les avances ne sont consenties qu'aux producteurs admissibles;
- les avances consenties ne dépassent pas les droits des producteurs;
- les remboursements sont effectués rapidement après la vente des récoltes;
- les remboursements découlant de la vente des récoltes et les remboursements en espèces sont appliqués rapidement par l'agent d'exécution pour réduire le solde sur lequel AAC paie des intérêts;

- les agents d'exécution agissent rapidement pour signaler les producteurs en défaut de paiement qui ont violé les conditions des accords de remboursement;
- les soldes bancaires sur lesquels AAC paie des intérêts ne représentent que les avances consenties aux producteurs et non pas d'autres paiements effectués par les agents d'exécution.

Une telle certitude ne peut être obtenue qu'indirectement par AAC en surveillant les actions des agents d'exécution par le biais de vérifications ou d'autres inspections. Comme nous le verrons ci-après à la rubrique Intégrité du programme, certains de ces éléments ne font pas l'objet d'une surveillance systématique.

Réclamations de paiements en souffrance

Manquements

À la fin de la campagne agricole, les producteurs qui n'ont pas remboursé intégralement les avances qui leur ont été consenties sont déclarés avoir manqué à leurs obligations et sont tenus de rembourser le montant impayé ainsi que les intérêts courus sur ce montant avec effet rétroactif à la date où l'avance a été consentie. Même si la plupart des manquements surviennent ainsi à la fin de la campagne agricole, un producteur peut aussi passer pour avoir manqué à ses obligations durant la campagne s'il a violé les conditions de l'accord de remboursement. Par exemple, si un agriculteur ne passe pas une inspection de son silo en n'ayant pas une récolte suffisante pour garantir l'avance, il est alors déclaré en défaut. À partir de ce moment, AAC cesse de payer les intérêts sur l'avance.

Comme nous l'avons vu plus haut, les producteurs doivent rembourser les intérêts sur les avances en souffrance jusqu'à la date où l'avance a été consentie. En outre, les agents d'exécution ont le droit d'imposer des taux de pénalisation en rapport avec les paiements en souffrance. Il y a des divergences dans la pratique quant à la façon dont ces taux de pénalisation sont structurés. Certains agents d'exécution décident d'imposer un taux de pénalisation à partir de la date de l'avance jusqu'à son remboursement. D'autres décident d'appliquer un taux de pénalisation uniquement à partir de la date du manquement.

Dès que des producteurs sont déclarés en défaut, les agents d'exécution s'emploient à recouvrer les montants impayés auprès d'eux. Dans la majorité des cas, ils réussissent à recouvrer les sommes dues et sont en mesure de rembourser tous les montants qu'ils doivent aux prêteurs. Les agents d'exécution sont également tenus de payer à AAC les intérêts courus durant une campagne agricole qu'ils ont recouverts. Ils ont droit de conserver l'élément de pénalisation des intérêts perçus.

Les accords de garantie d'avance conclus entre AAC et les agents d'exécution de même que les règlements de la Loi prescrivent les mesures minimums qu'il faut prendre à l'encontre des producteurs en défaut. Toutefois, passé un certain délai, il se peut qu'AAC soit tenu d'acquitter sa garantie au titre du capital, des intérêts ou des frais de recouvrement

que les agents d'exécution n'ont pas réussi à recouvrer auprès des producteurs. Lorsqu'elle paie ces réclamations, la Direction générale de la gestion intégrée se charge de recouvrer les montants auprès des producteurs, AAC étant subrogé aux droits des agents d'exécution.

Réclamations de paiements en souffrance

Au cours de l'exercice 2000-2001, les réclamations payées (par opposition à signalées) par AAC se sont chiffrées :

Commission canadienne du blé	5 001 538 \$
Autres agents d'exécution	462 717 \$
Total	5 464 255 \$

Commission canadienne du blé

L'accord de garantie d'avance conclue avec la Commission canadienne du blé fixe un calendrier sans équivoque en ce qui concerne les réclamations de paiements en souffrance. La campagne agricole prend fin vers le 31 août et la Commission doit normalement transmettre une réclamation de paiement en souffrance à AAC avant la fin du mois de juin de l'année suivante.

Durant l'exercice 2000-2001, deux réclamations de la Commission canadienne du blé ont été acquittées, l'une au montant net de 460 047 \$ portant sur des avances octroyées en 1997-1998 et l'autre au montant net de 4 541 491 \$ portant sur des avances octroyées en 1998-1999. Ces réclamations, concernant de nombreux producteurs ayant manqué à leurs obligations, étaient appuyées par une liste détaillée confirmant le montant total réclamé. La Commission a également fourni un historique des avances et des remboursements au sujet de chaque producteur au sujet duquel des montants étaient encore impayés, ce qui a permis à AAC d'établir des registres des créances.

Au moment de payer ces réclamations, AAC doit compter sur les rapports générés par les systèmes de la Commission. Toutefois, étant donné qu'une facture est envoyée par AAC à chaque producteur au sujet duquel AAC règle une réclamation, le Ministère a la certitude raisonnable que les réclamations sont valables. Dans le cadre de la vérification, un échantillon de 20 producteurs en défaut a été sélectionné parmi les réclamations de la Commission et, pour chacun, on a pu établir qu'AAC avait établi un registre des créances qui visait tous les montants impayés, le solde du capital à recouvrer, ainsi que les intérêts courus durant la campagne agricole et les intérêts postérieurs à la campagne agricole aux taux de pénalisation fixés.

Comme nous l'avons vu plus haut, les deux réclamations payées à la Commission canadienne du blé étaient des réclamations nettes. Les documents fournis par la

Commission font état également des rajustements d'intérêts et des recouvrements d'intérêts auprès des producteurs en défaut qui sont dus à AAC et qui, dans le cas de ces deux réclamations, se chiffraient à 985 448 \$. Ces recouvrements d'intérêts ont été à juste titre déduits des chèques établis à l'ordre de la Commission. Ils ont également été déduits du total des paiements en souffrance signalés comme ayant été payés au cours de l'exercice financier dans le projet de rapport annuel prévu par la loi destiné au Parlement, minorant les paiements en souffrance de ce montant.

Les producteurs restent en défaut jusqu'à ce qu'ils aient remboursé le montant total échu et ils ne sont pas admissibles à d'autres avances en vertu du Programme de paiements anticipés ou du Programme d'avance de crédit printanière. AAC et la Commission canadienne du blé ont conclu un excellent accord en vertu duquel la Commission reçoit régulièrement un fichier électronique de tous ses anciens producteurs qui ont toujours une créance à l'encontre d'AAC. Ces données sont téléchargées dans le système de la Commission. Malgré cela, dans l'analyse de 16 débiteurs d'AAC, on a pu constater que les agents de la Commission avaient consenti d'autres avances à deux d'entre eux. Cela peut arriver si l'exploitant du silo-élévateur à grain, qui est celui qui a émis les chèques à l'intention des producteurs, n'a pas consulté la Commission avant de consentir les avances. Le système de la Commission canadienne du blé a bien décelé que les producteurs étaient en défaut mais, dans la pratique, aucune mesure n'a été prise pour recouvrer les avances auprès des producteurs non admissibles. L'échantillon étudié était très restreint et on ne peut pas en déduire que 2 producteurs sur 16 constituent un échantillon représentatif. Cela indique cependant qu'un examen plus approfondi de la question est sans doute justifié. Étant donné que les systèmes de la Commission peuvent déceler qu'une avance a été octroyée à un producteur en défaut, il ne serait pas déraisonnable que les gestionnaires exigent le déroulement d'un rapport complet pour déterminer la fréquence de ces incidents et leur importance relative.

Réclamations de paiements en souffrance émanant d'autres agents d'exécution

D'après les réclamations émanant d'autres agents d'exécution réglées en 2000-2001, on a sélectionné un échantillon de 12 paiements représentant 309 208 \$. Pour chaque réclamation de paiement en souffrance, l'agent du programme responsable prépare généralement un résumé des circonstances qui ont abouti à la réclamation, ce qui fait partie intégrante des documents à l'appui du paiement. Tous les paiements effectués dans l'échantillon avaient été correctement autorisés aux termes de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et avaient été correctement saisis dans la base de données du Programme de paiements anticipés. Une des réclamations analysées concernait les frais juridiques encourus par un agent d'exécution et avait été approuvée par les Services juridiques. Pour chaque réclamation analysée, un registre de créances approprié a été établi par AAC au titre du capital, des intérêts courus durant et après la campagne agricole.

Passif des agents d'exécution et retenues

La législation prévoit le partage des risques et des coûts des paiements en souffrance entre AAC et les agents d'exécution. Lorsqu'un producteur manque à ses obligations, l'agent d'exécution doit rembourser un pourcentage du solde du capital à recouvrer au prêteur et le même pourcentage des intérêts courus durant la campagne agricole au ministre. Les pourcentages varient actuellement entre 1 % et 15 %.

Compte tenu des obligations qui peuvent découler des responsabilités des agents d'exécution, nombre d'entre eux ont décidé de retenir un pourcentage sur chaque avance et de le verser dans un compte en fiducie. Ces retenues représentent couramment près de 2 % des avances, mais peuvent atteindre 8 % en ce qui concerne les avances supérieures à 50 000 \$. Si un producteur se conforme aux conditions de remboursement de l'avance, seul le montant net est remboursé à l'agent d'exécution. Toutefois, si un producteur manque à ses engagements, l'agent d'exécution se sert de la retenue pour s'acquitter de ses responsabilités.

Les retenues de garantie ont deux effets secondaires. En premier lieu, AAC paie des intérêts sur des fonds qui ne sont pas entre les mains des producteurs. Et, en deuxième lieu, les agents d'exécution ne partagent pas le coût des paiements en souffrance, comme le stipule la Loi.

La Loi est muette sur la question des retenues de garantie. Les gestionnaires du programme ont constaté l'usage et jugent qu'il s'agit d'une nécessité pratique pour certains agents d'exécution qui pourraient autrement ne pas avoir les moyens de s'acquitter de leurs obligations. En payant les réclamations de paiements en souffrance, si le montant de la retenue de garantie est déduit de la réclamation, le personnel d'AAC ne déduira pas le passif de l'agent d'exécution en payant la réclamation.

Recommandations

- 3. Le coût des réclamations des paiements en souffrance émanant de la Commission canadienne du blé doit être déclaré comme le montant brut des paiements en souffrance conformément à la présentation du coût des réclamations de paiements en souffrance émanant d'autres agents d'exécution.*

Réponse des gestionnaires : les futurs rapports seront présentés de cette façon.

- 4. Les gestionnaires du programme doivent demander à la Commission canadienne du blé de fournir un rapport généré par son système d'avances identifiant les producteurs à qui l'on a consenti des avances alors qu'ils avaient une créance impayée envers AAC en vertu de la LPCA. Advenant que le nombre de ces producteurs s'avère important, la question devra être réglée lors de la négociation du prochain accord de garantie d'avance conclu avec la Commission.*

Réponse des gestionnaires : l'analyse préconisée sera réalisée.

5.4 Gestion des recettes

Sources des recettes

Le Programme de paiements anticipés donne lieu à trois types de recettes pour AAC qui sont gérées au niveau du programme (même si, techniquement, chacune représente le recouvrement d'une dépense préalable, par souci de simplicité, on les désigne dans ce rapport sous l'appellation de « recettes »).

- 1) **Intérêts courus sur les paiements en souffrance pendant la campagne agricole :** en cas de paiement en souffrance, un producteur est responsable envers l'agent d'exécution des intérêts sur le montant non remboursé, courus à partir de la date de l'octroi de l'avance, au taux prévu dans l'accord de remboursement. Généralement, ce taux est supérieur au montant effectivement payé par le ministre. Tandis que l'agent d'exécution recouvre les remboursements auprès du producteur en défaut, les intérêts recouverts pour la campagne agricole doivent être restitués à AAC par l'agent d'exécution.
- 2) **Intérêts courus sur les remboursements en espèces pendant la campagne agricole :** les règlements de la LPCA fixent les limites des remboursements qui ne sont pas étayés par une preuve de vente. Néanmoins, les accords de garantie d'avance contiennent une clause type qui stipule que les remboursements en espèces dépassant ces limites produiront des intérêts au taux de pénalisation fixé dans l'accord entre l'agent d'exécution et le producteur. L'agent d'exécution est censé remettre à AAC la portion de tout montant recouvré qui représente les intérêts effectifs payés par le ministre au cours de la campagne agricole.
- 3) **Passif de l'agent d'exécution :** en cas de paiement en souffrance, l'agent d'exécution est tenu de faire connaître à AAC le pourcentage des intérêts versés par le ministre durant la campagne agricole sur l'avance non remboursée, qui se situe généralement entre 1 % et 2 %.

Intérêts courus sur les paiements en souffrance pendant la campagne agricole

L'établissement de rapports par les agents d'exécution sur les paiements en souffrance originaux et la notification régulière des activités de recouvrement sont les seuls moyens dont dispose AAC pour savoir si les remboursements des intérêts courus durant la campagne agricole sont imminents. Les Lignes directrices administratives stipulent que les agents d'exécution doivent présenter des rapports mensuels sur les paiements en souffrance pour aviser les gestionnaires du programme du statut des paiements en souffrance qu'ils ont déclarés. L'agent du programme responsable est tenu d'analyser ces données pour déterminer si les activités de recouvrement progressent et entamer des discussions avec l'agent d'exécution, le cas échéant. L'accord conclu avec la Commission canadienne du blé stipule que celle-ci doit aviser les gestionnaires du programme chaque mois du nombre et du montant des paiements en souffrance.

Deux des trois fichiers hors-Commission canadienne du blé ne respectaient pas cette prescription de rapport et rien n'indique que les agents responsables aient sollicité les données auprès de l'agent d'exécution.

Il est clair par ailleurs, d'après les quatre fichiers échantillonnés et l'examen des rapports de paiements en souffrance générés par le système, que la base de données est mal tenue. Parmi les observations, mentionnons :

- 1) les soldes qui figurent dans la base de données ne concordent pas avec les données fournies par les agents d'exécution. Dans le cas d'un agent, les données saisies dans la base de données étaient radicalement différentes de celles déclarées dans le propre rapport statistique de l'agent d'exécution : les 17,6 millions \$ non remboursés en 1999 figuraient dans la base de données du PPA comme 9,2 millions \$. Les chiffres relatifs à 1998 étaient eux aussi sérieusement erronés. Le personnel du programme a annoncé que ces données seraient analysées et corrigées, même si l'origine exacte des erreurs reste obscure. Dans l'autre cas, l'agent d'exécution a envoyé des registres indiquant qu'une avance non remboursée et tous les intérêts courus avaient été remboursés intégralement, alors que la base de données révèle que 7 000 \$ n'ont pas été remboursés. Le personnel du programme n'a pas contesté cet écart, même s'il est clair, d'après l'échange de correspondance, que l'agent d'exécution considérait que le dossier était clos;
- 2) des données apparemment erronées fournies par un important agent d'exécution ont été consignées dans la base de données et demeurent incontestées. L'agent d'exécution a déclaré des avances non remboursées d'environ 6 millions \$ en 1999 et des intérêts s'appliquant à la campagne agricole, de près de 1,8 million \$. Or, on s'attendrait à ce que les intérêts courus durant la campagne agricole se situent dans la fourchette des 6 % à 7 % du montant des avances non remboursées et non pas les 30 % consignés ici;
- 3) les intérêts recouverts durant la campagne agricole n'étaient pas systématiquement appliqués pour réduire les soldes impayés dans la base de données. Les agents d'exécution de deux des trois fichiers hors-Commission canadienne du blé échantillonnés avaient remis les intérêts recouverts durant la campagne agricole qui, même s'ils étaient correctement consignés dans les registres financiers du Ministère, n'avaient pas été imputés aux soldes impayés dans la base de données. Le personnel des finances inscrit la réception des chèques dans la base de données du PPA alors que c'est aux agents du programme que revient la tâche d'appliquer ces paiements aux registres propres aux agents d'exécution.

Recommandation

5. *Les gestionnaires du programme doivent appliquer de manière plus rigoureuse et surveiller le repérage des données sur les paiements en souffrance pour s'assurer qu'AAC reçoit bien tous les montants qui lui sont dus. En particulier, ils doivent :*
- *s'assurer que les agents du programme reçoivent les rapports mensuels sur les paiements en souffrance de la part des agents d'exécution et actualisent rapidement la base de données au moyen des informations reçues;*
 - *s'assurer que les agents du programme analysent d'un oeil critique les renseignements fournis par les agents d'exécution dans le cadre d'autres renseignements connus;*
 - *s'assurer que les agents du programme actualisent les registres précis des agents d'exécution pour que ceux-ci mentionnent bien tous les montants reçus par l'unité des finances;*
 - *analyser régulièrement à la loupe le rapport des paiements en souffrance et en faire le suivi lorsque des données semblent manquantes, conflictuelles ou qu'elles nécessitent des éclaircissements.*

Réponse des gestionnaires : voir recommandation suivante.

Remboursements en espèces

Le règlement prévoit des remboursements en espèces au cours des deux premières années de la LPCA d'un montant équivalent à celui de l'avance. Depuis 1999, les remboursements qui ne sont pas accompagnés d'une preuve de vente sont limités à 500 \$ ou à 10 % de la somme avancée, selon le plus élevé de ces deux montants.

La conclusion que l'on peut tirer de l'établissement de ces limites est que les remboursements non accompagnés d'une preuve de vente et dépassant le maximum prescrit ne sont pas autorisés et constituent une infraction en vertu de laquelle le producteur peut être déclaré en défaut. Toutefois, les gestionnaires du programme ont adopté ce qu'ils considèrent une approche pragmatique à l'égard des remboursements en espèces qui prévoient l'insertion dans les accords conclus avec les agents d'exécution d'une clause type qui supprime effectivement les limites mais qui stipule que les remboursements sont assujettis à des intérêts au taux fixé dans l'accord de remboursement. L'impact financier est le même pour le producteur que s'il est déclaré en défaut.

L'accord conclu avec la Commission canadienne du blé fait exception à ce libellé. Son accord de 2000 reprend rigoureusement les limites des remboursements en espèces établies dans le règlement. D'après les discussions que nous avons eues avec le personnel de la Commission, il est clair que celle-ci accepte les remboursements en espèces supérieurs aux limites et qu'elle assujettit ces remboursements à des intérêts au taux de pénalisation, en dépit du libellé de l'accord.

Même si les accords de garantie d'avance envisagent l'acceptation des remboursements en espèces dépassant les limites et le recouvrement des intérêts, les accords ne mentionnent pas :

- l'impératif qui échoit à l'agent d'exécution de remettre à AAC les intérêts recouverts durant la campagne agricole;
- le calendrier de ces remises;
- l'impératif qui échoit à l'agent d'exécution de rendre compte des remboursements en espèces à AAC. Faute de tels rapports, il est impossible de déterminer le montant des remboursements en espèces.

Le sujet des remboursements en espèces est mal documenté et mal compris par les agents du programme. La clause qui figure dans les accords de garantie d'avance est contraire au texte consacré au même sujet dans les Lignes directrices administratives qui sont distribuées aux agents d'exécution et qui reprennent le même texte que le règlement. Ni le document consacré au cadre de contrôle de gestion ni le guide des agents du programme ne fait mention des remboursements en espèces. La base de données du PPA n'a pas la capacité de saisir les données sur les remboursements en espèces. Le sujet des remboursements en espèces n'est pas expressément inscrit sur la liste de contrôle qui constitue le fondement des vérifications auxquelles sont soumis les agents d'exécution par le personnel du programme et les vérificateurs engagés comme sous-traitants.

Chacun des quatre fichiers échantillonnés témoignait d'un traitement différent des remboursements en espèces ayant trait à la campagne agricole 1999. Dans le premier cas, l'agent du programme a indiqué qu'aucun remboursement en espèces n'était probable mais, après avoir interrogé l'agent d'exécution, il a pu établir qu'un versement préalable de 182 000 \$ avait été identifié par erreur par l'agent d'exécution et qu'il s'agissait en fait des intérêts d'un remboursement en espèces. Dans le deuxième cas, il n'y avait pas d'indication que les intérêts sur un remboursement en espèces avaient été reçus, et l'agent du programme n'a pas posé la moindre question à l'agent d'exécution. Dans le troisième cas, les documents présentés par l'agent d'exécution font état d'un montant échu à AAC de 111 000 \$ qui était toujours impayé au moment de la vérification. Dans le dernier cas, l'agent d'exécution avait effectué deux paiements après la fin de la campagne agricole, même si, en l'absence de rapports fournis par l'agent d'exécution, il est impossible de connaître l'intégralité des paiements.

Recommandation

6. *Si les remboursements en espèces dépassant les limites fixées dans le règlement sont autorisés :*
- *les agents d'exécution doivent alors être tenus de signaler ces remboursements en espèces et les rapports d'AAC doivent être modifiés en conséquence;*
 - *l'examen des remboursements en espèces doit être ajouté à la portée des vérifications auxquelles sont assujettis les agents d'exécution.*

Réponse des gestionnaires : les gestionnaires entreprendront une révision des processus et procéderont aux ajustements nécessaires pour s'assurer qu'AAC peut démontrer que tous les montants qui lui sont dus sont bien perçus. Cela englobera un examen des remboursements en espèces pour être sûr que toutes les recettes relatives à ces paiements sont bien perçues. Une analyse des méthodes relatives aux remboursements en espèces utilisées par les associations fera partie des vérifications futures. Les gestionnaires devront également s'assurer qu'à l'avenir, les rapports fournis par les associations sont modifiés pour rendre compte des remboursements en espèces.

Responsabilités de l'agent d'exécution en matière d'intérêts

La Loi stipule qu'en cas de paiement en souffrance, les agents d'exécution doivent verser à AAC un pourcentage donné du montant dont le producteur est redevable au titre des avances en souffrance. Ces montants, dans n'importe quel contexte, sont négligeables. Dans trois des quatre fichiers échantillonnés, la prescription n'était pas respectée. Dans un cas de conformité, l'agent d'exécution a dûment remis un chèque à AAC au montant de 96,77 \$. Ce montant reposait sur des paiements en souffrance de près de 300 000 \$.

Les montants sont tellement négligeables qu'ils sont sans conséquences pour l'agent d'exécution et que le coût de traitement des chèques pour AAC est sans doute supérieur au montant du chèque.

5.5 Intégrité du programme

Plan d'intégrité du programme et liste de contrôle de conformité

Les gestionnaires responsables du Programme de paiements anticipés doivent veiller à ce que le programme soit exécuté conformément à la Loi et à ce que les fonds de l'État soient gérés avec prudence. La majeure partie du programme est toutefois exécutée par les agents d'exécution avec lesquels AAC a conclu des accords de garantie d'avance. La procédure de conclusion de ces accords et les contrôles initiaux sont évalués plus haut.

Compte tenu de cette structure d'exécution, ce sont les agents d'exécution qui prennent la plupart des grandes décisions qui ont un impact sur l'intégrité du programme et sur ses coûts. Par conséquent, si les gestionnaires du programme ont la certitude raisonnable que les agents d'exécution s'acquittent de leurs responsabilités conformément à la Loi, aux

accords et aux Lignes directrices administratives, ils doivent aussi avoir les moyens de surveiller systématiquement les grandes décisions et les mesures prises par les agents d'exécution. Pour obtenir cette certitude, les gestionnaires ont élaboré un plan d'intégrité du programme qui établit un régime d'examen des performances des agents d'exécution, soit sous forme de visites rendues aux agents d'exécution par le personnel du programme, soit par le biais de vérifications indépendantes. L'annexe I énumère certains des éléments de risque qu'AAC peut uniquement surveiller par ces moyens. À l'appui de ce plan, les gestionnaires du programme ont conçu la liste de contrôle de conformité du Programme de paiements anticipés qui fait état d'une série de contrôles qu'il y a lieu d'effectuer au cours des visites ou des vérifications portant sur les risques inhérents à l'exécution du programme.

Une approche analogue a été adoptée pour surveiller les agents d'exécution du PACP, qui sont aussi invariablement des agents d'exécution du PPA. Les vérifications et les visites effectuées dans le cadre des deux programmes ont des effets qui se renforcent mutuellement grâce à une prise de conscience améliorée du rôle de surveillant d'AAC.

Vérifications indépendantes des agents d'exécution

Nous avons examiné le programme de vérifications indépendantes. Celles-ci ont été entreprises par Conseils et Vérification Canada, à l'exception d'une vérification de la Commission canadienne du blé. Au cours des quatre ans et demi qui ont précédé juillet 2001, 15 vérifications ont eu lieu. Près de 75 % des agents d'exécution n'ont pas été vérifiés durant cette période, même si beaucoup des plus importants l'ont été. Ceux qui ont été vérifiés représentaient près de 42 % des avances totales consenties, mise à part la Commission canadienne du blé. Le choix des agents d'exécution soumis à une vérification s'est fait selon le jugement des gestionnaires et s'est appuyé entre autres sur l'importance relative, le délai écoulé depuis la dernière vérification, les performances passées des agents d'exécution et les préoccupations connues.

La portée des vérifications réalisées par Conseils et Vérification Canada s'est appuyée sur la liste de contrôle de conformité et sur les discussions menées avant la vérification avec les gestionnaires du programme. Les activités sur le terrain d'une vérification se limitent en général à trois ou quatre jours et il faut forcément opérer des choix étant donné qu'il n'est pas toujours possible de couvrir l'intégralité de la liste de contrôle dans un délai aussi court. Ces choix sont opérés par les vérificateurs en fonction des conversations qu'ils ont eues avec les gestionnaires et de leur évaluation des documents relatifs à un agent d'exécution donné. Selon une analyse des rapports de vérification, il est manifeste que certains éléments importants font rarement l'objet de commentaires, ce qui explique que les gestionnaires du programme n'aient jamais aucune garantie de conformité au sujet de ces éléments. Parmi ceux-ci, mentionnons :

- les mesures prises par les agents d'exécution pour assurer l'admissibilité des producteurs;

- le fait que les éléments obligatoires figurent bien dans les accords de remboursement entre les agents d'exécution et les producteurs;
- le fait que les agents d'exécution signalent les manquements des producteurs.

Certains risques ne sont pas visés par la liste de contrôle de conformité et ils ne sont donc pas évalués durant les vérifications. D'autres procédures sont nécessaires pour assurer :

- que tous les montants tirés sur un compte en banque sans intérêt représentent les avances consenties aux producteurs;
- que les intérêts de pénalisation sont perçus si les remboursements en espèces dépassant les montants réglementaires sont acceptés de la part des producteurs et que les intérêts courus au cours d'une campagne agricole sont versés à AAC;
- que, lorsqu'un agent d'exécution signale qu'un producteur a manqué à ses engagements :
 - < des mesures de recouvrement rapides et appropriées sont prises,
 - < les remboursements sont appliqués selon l'ordre exact fixé dans l'accord de garantie d'avance,
 - < les intérêts courus durant la campagne agricole sont remboursés à AAC, s'ils ont été recouverts.

Dès qu'un rapport de vérification de Conseils et Vérification Canada est terminé, il est analysé par l'agent du programme responsable d'une association de producteurs donnée. L'agent du programme est censé contacter l'agent d'exécution et s'assurer qu'il prend des mesures en fonction des constats de la vérification. Dans le cadre de notre vérification, nous avons analysé les mesures prises à la suite de certaines observations figurant dans les rapports de vérification de Conseils et Vérification Canada. La méthode de suivi variait. Dans certains cas, il était manifeste que des mesures pratiques avaient été prises rapidement pour remédier aux principaux problèmes. Dans d'autres, la réponse initiale consistait tout bonnement à transmettre les rapports aux agents d'exécution, sans analyse ni remarques, sollicitant leurs suggestions pour régler les problèmes soulevés, même si certains des problèmes révélaient des infractions aux accords de remboursement signés par les producteurs ou des pratiques laxistes de la part des agents d'exécution. Toutefois, cet échange de correspondance a fait l'objet d'un suivi et on est parvenu à un accord sur les mesures correctives.

Outre les vérifications réalisées par Conseils et Vérification Canada, les gestionnaires du programme ont retenu les services d'un cabinet de l'extérieur pour qu'il se livre à une vérification de la Commission canadienne du blé. Cette vérification a consisté en un examen des procédures et des pratiques administratives suivies par la Commission au sujet du Programme de paiements anticipés afin d'assurer la conformité financière avec l'accord de garantie d'avance au sujet de la campagne agricole 1998-1999. La vérification n'a pas porté sur les activités des agents de la Commission au sujet de l'administration du

programme pas plus qu'elle n'a comporté d'examen des contrôles des applications informatiques dans les divers systèmes informatiques utilisés par la Commission. Un projet de rapport a été reçu le 31 mars 2000, mais on commence tout juste à y mettre la dernière touche. Le projet de rapport a recensé des erreurs dans la facturation des intérêts courus sur les montants en souffrance en 1997-1998 et dans le calcul de la part revenant à AAC des pénalités d'intérêts en souffrance. Il s'est avéré difficile de quantifier ces erreurs sans entreprendre un volume impossible d'analyses compte par compte. À la suite de quoi, les gestionnaires du programme et la Commission ont négocié un règlement acceptable aux deux parties et ont restructuré les accords ultérieurs pour modifier la méthode de calcul. Le projet de rapport offre certaines certitudes comme quoi les méthodes utilisées par la Commission pour cumuler les soldes et les taux d'intérêt des producteurs sont suffisantes.

La dépendance d'AAC à l'égard des systèmes de la Commission canadienne du blé pour confirmer le paiement des réclamations d'intérêts et des paiements en souffrance et connaître les recettes auxquelles il a droit est analysée ailleurs dans ce rapport. Compte tenu de cette dépendance et des importantes sommes en jeu avec la Commission canadienne du blé, une vérification axée sur l'intégrité des règles administratives et des contrôles des applications de ces systèmes paraît justifiée. Il faut signaler que deux dispositions législatives ayant trait à la responsabilité des agents d'exécution et aux remboursements en espèces sont entrées en vigueur après la période soumise à une vérification du cabinet extérieur.

Visites du personnel du programme

Le deuxième élément important du régime d'intégrité du programme est une série de visites planifiées rendues aux agents d'exécution par le personnel du programme. Depuis deux ans, cela est devenu un élément particulièrement important du plan d'intégrité, puisque 52 visites ont eu lieu entre janvier 2000 et juillet 2001 pour analyser les questions se rattachant au PPA ou au PACP. Quatre-vingt-six pour cent des agents d'exécution ont reçu la visite du personnel du programme depuis cinq ans et à peine quatre agents d'exécution n'ont reçu aucune visite ni fait l'objet d'aucune vérification depuis cinq ans.

Toutefois, à l'examen des documents résultant de ces visites, on constate dans un nombre de cas restreint que très peu d'éléments de la liste de contrôle de conformité ont été analysés au cours de ces visites. D'après les discussions que nous avons eues avec le personnel du programme, il semble que la plupart des visites aient un objectif relativement étriqué et qu'elles se concentrent sur les problèmes courants plutôt que sur un examen général du respect du programme. Cela ne veut pas dire que ces visites n'aient aucune valeur dans l'optique d'un contrôle. Il est clair qu'elles sont instructives à la fois pour les agents d'exécution et le personnel du programme, dont certains membres sont relativement nouveaux, et qu'elles contribuent à établir des voies de communication précieuses pour l'exécution fructueuse du programme. Mais elles fournissent peu de garanties documentées systématiques sur le respect du programme par les agents d'exécution.

Dans l'ensemble, le plan d'intégrité du programme est un moyen utile d'établir le niveau et les moyens de surveillance des performances des agents d'exécution du Programme de paiements anticipés. Alors que la rentabilité des vérifications est toujours discutable, étant donné le faible pourcentage d'agents d'exécution qui ont été vérifiés depuis cinq ans et l'absence apparente de vérifications systématiques de conformité durant les visites du personnel, il semble prudent d'augmenter le nombre de vérifications dans le cadre du plan d'intégrité pour offrir des certitudes raisonnables sur la conformité des agents d'exécution.

Recommandations

7. *Il faut augmenter le nombre de vérifications dans le cadre du plan d'intégrité du programme.*

Réponse des gestionnaires : il y a eu une augmentation considérable du nombre de vérifications réalisées depuis l'adoption du Programme d'avance de crédit printanière. Le nombre de vérifications réalisées une année donnée auprès des organismes chargés d'exécuter le Programme de paiements anticipés a doublé de quatre (4) à huit (8). Compte tenu de la similitude entre les deux programmes, la majorité des constatations s'appliquent aux deux. Étant donné que certains éléments ne sont pas analogues, il faut augmenter les activités de vérification.

8. *La portée des vérifications à effectuer et les rapports de vérification à présenter doivent être soigneusement analysés pour garantir que les gestionnaires du programme ont des certitudes quant aux principaux éléments de risque. Les limites de portée doivent être documentées.*

9. *Si les membres du personnel doivent se livrer à des vérifications de conformité dans le cadre des visites qu'ils rendent aux agents d'exécution, il faut alors établir des attentes claires et des normes de documentation et dispenser une formation de base.*

10. *Il faut revoir la liste de contrôle de conformité pour s'assurer qu'elle couvre tous les éléments de risque.*

Réponse des gestionnaires : des discussions auront lieu avec une équipe de vérificateurs professionnels au sujet de la liste de contrôle de conformité et des vérifications de conformité menées par les membres du personnel. L'équipe de vérificateurs professionnels analysera la liste de contrôle de conformité et dira ce qu'elle pense des éléments d'amélioration qui seront mis en oeuvre pour s'assurer qu'AAC obtient de meilleures garanties sur les principaux éléments de risque par l'entremise des vérifications et des visites du personnel. L'équipe de vérificateurs professionnels organisera une séance d'information à l'intention du personnel du programme sur le déroulement des vérifications et lui donnera l'occasion d'observer une vérification effective du programme.

11. *Il faut procéder à une vérification des systèmes utilisés par la Commission canadienne du blé pour octroyer des avances, calculer les réclamations d'intérêts et accumuler les coûts des paiements en souffrance et les recettes.*

Réponse des gestionnaires : on procédera à une vérification de cette nature.

5.6 Rapports sur le programme

Rapports prévus par la LPCA

L'article 41 de la LPCA stipule que le ministre doit établir un rapport sur l'application de la présente loi et le faire déposer devant chaque chambre du Parlement.

Les rapports ainsi préparés suivent une présentation standard et portent sur les trois éléments de la Loi, le Programme de paiements anticipés, le Programme de mise en commun des prix et le Programme d'achats gouvernementaux. Seul le Programme de paiements anticipés a été analysé dans le cadre de cette vérification.

Au moment de la vérification, le rapport relatif à l'exercice 2000-2001 en était à sa version définitive. Nous avons analysé cette version et le rapport de l'année précédente.

Chaque rapport contient des données statistiques et financières comparées pour une période quinquennale et de brefs commentaires sur ces données. À l'exception des données sur les réclamations réglées, les données sont extraites de la base de données du Programme de paiements anticipés au sujet de laquelle certaines réserves sont émises ci-après. La version définitive du rapport 2000-2001 contient les renseignements extraits de la base de données. En raison d'une erreur d'écriture, le rapport de 1999-2000 a sous-estimé d'environ 100 millions \$ les avances octroyées en vertu du programme au cours de cette campagne agricole. Cette erreur a été corrigée dans le rapport de 2000-2001. Voici les données que l'on trouve dans la version du rapport de 2000-2001 :

Campagne agricole	Nombre d'organismes	Avances de la Commission canadienne du blé (millions \$)	Avances hors-Commission canadienne du blé (millions \$)	Total des avances consenties (millions \$)	Paiements en souffrance (exercice financier) (millions \$)	Total des frais d'intérêts (campagne agricole) (millions \$)
1996-1997	47	875	272	1147	10,6	16,3
1997-1998	45	533	237	770	0,8	12,3
1998-1999	45	468	339	807	24,8	20,2
1999-2000	51	515	431	946	5,3	23,1
2000-2001	53	612	341	953	3,7	14,1 ⁴

Il est difficile de recueillir des données sur les paiements en souffrance par campagne agricole vu que les efforts de recouvrement peuvent être étalés sur plusieurs années avant qu'une réclamation ne soit présentée à AAC. On avait tenté par le passé de recueillir ces données. Dans la version définitive du rapport de 2000-2001, on a utilisé une méthode

⁴ Le total des frais d'intérêts pour 2000-2001 est calculé au 31 mars 2001.

nouvelle pour calculer les paiements en souffrance. Sous réserve qu'elle soit appliquée systématiquement pour autoriser les comparaisons, il s'agit d'une méthode pratique et raisonnable, même si elle n'est pas idéale, pour rendre compte des paiements en souffrance.

Dans l'ensemble, les rapports prévus par la Loi reflètent fidèlement l'ampleur des activités du programme et ses coûts et respectent les prescriptions de la Loi.

Rapports sur les passifs éventuels

La Loi sur la gestion des finances publiques stipule qu'un état du passif éventuel du gouvernement doit figurer dans les comptes publics du Canada. Pour les garanties de prêt explicites comme celles du Programme de paiements anticipés, le passif éventuel doit représenter le passif de l'État en ce qui concerne les emprunts garantis non remboursés. Le montant à déclarer est le montant emprunté et non remboursé dont le remboursement intégral est garanti.

Le personnel du programme rend compte du passif éventuel tous les trimestres. Nous avons analysé les rapports du 31 décembre 2000, du 31 mars 2001 et du 30 juin 2001. Le passif éventuel déclaré à ces dates correspond aux montants des avances non remboursées uniquement pour la campagne agricole courante. Aucun montant n'est déclaré au sujet des soldes impayés des campagnes agricoles précédentes, même si le gouvernement du Canada garantit toujours ces montants. En juin 2001, les soldes des campagnes agricoles préalables se chiffraient à 13,2 millions \$, ce qui veut dire que le passif éventuel déclaré au 31 juin 2001 était sous-estimé d'environ 9 %. Il s'agissait d'une erreur d'écriture qui a été redressée depuis.

Rapports des gestionnaires

Rapport semestriel à l'intention du sous-ministre adjoint

Le directeur de la Division des programmes nationaux de commercialisation est chargé de préparer des rapports d'étape semestriels sur le Programme de paiements anticipés (et d'autres programmes) qui sont transmis au sous-ministre adjoint, Programmes d'aide financière aux agriculteurs, par l'entremise du directeur général.

Nous avons examiné les rapports soumis entre novembre 1999 et janvier 2001. Ceux-ci présentent en général sous forme de texte des données statistiques et financières sur le Programme de paiements anticipés en ce qui concerne les campagnes agricoles en cours et préalable en plus de souligner les problèmes courants. Ces rapports reflètent les renseignements actuels extraits de la base de données du Programme de paiements anticipés sur les garanties, les avances et les frais d'intérêts. Il y a de grosses incohérences dans les rapports sur les activités en souffrance, différents paramètres étant mentionnés dans divers rapports, à savoir les paiements en souffrance pour certains exercices, les avances impayées, les paiements en souffrance effectués, etc. Ces rapports présenteraient

plus d'intérêt s'ils rendaient compte systématiquement des mêmes paramètres et présentaient toutes les données financières et statistiques sous forme de tableaux pour permettre de comparer facilement les différentes périodes. Ces rapports ne font pas état des recettes découlant des intérêts courus au cours d'une campagne agricole et remboursables à AAC en raison des paiements en souffrance et des remboursements en espèces.

Actuellement, ces rapports ne comparent pas les résultats par rapport à des normes préétablies. Le point de repère que l'on trouve dans le cadre de vérification axé sur les risques est que les taux de manquement devraient se situer entre 1 % et 1,5 % des avances consenties. Or, cette norme n'a pas été systématiquement incorporée dans les rapports des gestionnaires. Plus généralement, les renseignements fournis à la haute direction au sujet de la période visée ne traitent pas des questions comme :

- l'impact du programme sur la mise en marché ordonnée des récoltes, ce qui est l'objectif du programme;
- l'accessibilité du programme aux producteurs admissibles;
- l'utilisation du programme par les producteurs admissibles.

Il y a des chances pour que ces questions soient abordées dans l'évaluation en cours. Cet exercice doit également porter sur les moyens pratiques qui existent pour recueillir des renseignements sur les résultats et à en rendre compte de manière suivie.

Rapports opérationnels

La base de données du Programme de paiements anticipés est le principal instrument qui fournit des données opérationnelles aux gestionnaires et aux agents du programme. Cette base de données sert également de fondement à la plupart des rapports prévus par la loi et des rapports des gestionnaires décrits plus haut.

La base de données saisit deux grands types de données :

- les transactions financières d'AAC ayant trait aux paiements d'intérêts et aux paiements en souffrance et aux recettes engrangées au titre des intérêts de la campagne agricole et du passif d'intérêt des agents d'exécution. La base de données ne constitue pas le principal registre d'AAC sur ces transactions, qui est en fait le système Saturne, mais ces champs sont rapprochés et sont utilisés pour rendre compte des données au sujet d'une campagne agricole et non pas d'un exercice financier;
- les données sur les transactions des agents d'exécution, c'est-à-dire les déclarations, les avances consenties, les avances impayées, les montants originaux des paiements en souffrance, les soldes impayés en souffrance, etc.

Même si l'on n'a pas procédé à une vérification systématique de la base de données du Programme de paiements anticipés, on a formulé un certain nombre d'observations au sujet de l'utilisation de la base de données au cours de la vérification qui a révélé que celle-ci

n'est pas tenue comme elle le devrait. Cela a plusieurs conséquences. Premièrement, il se peut que certaines des données déclarées soient trompeuses. Par exemple, lorsqu'on saisit les avances et les remboursements chaque mois à partir des recettes des agents d'exécution, ces chiffres sont parfois arrondis, avec pour résultat que le total des avances indiqué par la base de données est sous-estimé. Il s'agit d'une statistique déclarée dans le rapport prévu par la loi et dans les rapports semestriels des gestionnaires. Deuxièmement, les rapports sommaires financiers contiennent des données qui semblent illogiques et qui doivent retenir l'attention des gestionnaires. Cela est particulièrement manifeste dans les rapports qui existent entre les garanties, les déclarations et les avances. Troisièmement, les données sur la situation postérieure au manquement ne sont pas systématiquement demandées aux agents d'exécution, et ce segment de la base de données est incomplet et inexact. Cela témoigne de l'inattention que l'on prête à l'établissement et au recouvrement des recettes découlant des paiements en souffrance dont on traite ailleurs dans ce rapport.

Recommandations

- 12. Il faut améliorer les rapports semestriels à l'intention du sous-ministre adjoint en indiquant les données statistiques et financières sous une forme qui facilite la comparaison entre les périodes et en présentant des données uniformes et comparables sur les paiements en souffrance.*
- 13. En vertu de l'évaluation dont fait actuellement l'objet la LPCA, les gestionnaires du programme doivent étudier les moyens pratiques dont ils disposent pour recueillir des données sur les résultats et en rendre compte de manière suivie.*

Réponse des gestionnaires : le Cadre de responsabilisation et de gestion axé sur les résultats a été préparé et approuvé par le Conseil du Trésor pour ce programme. Tandis que ce document est peaufiné et mis en oeuvre, on réglera la question de savoir quelles données recueillir et comment les déclarer.

- 14. Il faut mieux tenir la base de données du Programme de paiements anticipés, notamment :*
 - il faut fixer des normes au sujet de la saisie des principales données pour assurer l'intégrité des renseignements;*
 - les principaux rapports doivent être analysés régulièrement par les agents et les gestionnaires du programme et les incohérences ou les erreurs manifestes doivent être rectifiées.*

Réponse des gestionnaires : en vertu d'une réorganisation de la division, on recrutera d'autres ressources dans les domaines de la gestion des programmes, des technologies de l'information et des finances pour aider à apaiser ces préoccupations. La révision des processus mentionnée plus haut permettra de cerner les procédures administratives nécessaires pour assurer l'intégrité des renseignements figurant dans la base de données.

PROGRAMME D'AVANCE DE CRÉDIT PRINTANIÈRE

6.0 SOMMAIRE

Introduction

Le Programme d'avance de crédit printanière (PACP) a été lancé pour procurer aux agriculteurs aux prises avec des problèmes de liquidités à court terme les fonds nécessaires pour faire leurs semis en 2000 et 2001.

L'aide est fournie sous forme de prêts à court terme sans intérêt. Le programme fonctionne essentiellement selon des modalités analogues à celles du Programme de paiements anticipés (PPA) et les producteurs sollicitent à leurs associations de producteurs respectives (agents d'exécution) des avances, lesquelles sont garanties par l'assurance-récolte ou une autre garantie acceptable.

Même si le programme vise avant tout à procurer des fonds uniquement aux producteurs aux prises avec des difficultés de liquidités à court terme, peu d'éléments de la conception du programme garantissent que seul ce groupe obtient des avances.

Les avances maximums pour les campagnes agricoles 2000 et 2001 étaient respectivement de 20 000 \$ et de 50 000 \$. Le montant d'une avance dépend de la superficie à ensemercer, du rendement de la récolte assuré et du taux de l'avance stipulé dans les accords de garantie d'avance conclus entre AAC et les agents d'exécution. L'État garantit ces avances et règle les intérêts. Les avances sont consenties au printemps et sont remboursables avant le 31 décembre de chaque année.

Pour la campagne agricole 2000, des avances se chiffrant à 347 millions \$ ont été consenties à 31 485 producteurs. Les frais d'intérêts se sont chiffrés à 11,2 millions \$. Le coût des paiements en souffrance en 2000 n'a pas encore été calculé. La Commission canadienne du blé a présenté une réclamation de 2,2 millions \$ et, en septembre 2001, les autres agents d'exécution avaient un solde du capital à recouvrer s'élevant à 1,8 million \$. Les contributions versées aux agents d'exécution pour défrayer les coûts d'exécution du programme se sont élevées à environ 0,7 million \$.

En 2001, compte tenu de la majoration de l'avance maximale qui est passée de 20 000 \$ à 50 000 \$, le total des avances s'est chiffré à 673 millions \$.

Principaux points

Accords de structuration avec les agents d'exécution

- Il n'y a pas eu de procédure d'examen et de demande distincte pour conclure des accords de garantie d'avance avec les agents d'exécution du PACP. Étant donné que les mêmes associations de producteurs étaient concernées, les gestionnaires du programme

se sont fiés aux résultats de la procédure d'examen et de demande du Programme de paiements anticipés entreprise plusieurs mois auparavant.

- Les accords de garantie d'avance analysés n'exigeaient pas la mention de la participation du ministre au programme tandis que les documents promotionnels en dossier au sujet de certains agents d'exécution ne faisaient pas mention du Canada, du ministre ou d'AAC.
- À l'instar de l'accord conclu avec la Commission canadienne du blé dans le cadre du Programme de paiements anticipés, les accords du PACP ne contiennent pas les conditions types en ce qui concerne l'indemnisation de l'État au cas où la Commission ne respecterait pas les conditions de l'accord et l'acceptation de la décision du ministre en cas de différend.

Recommandations

Le PACP doit-il être maintenu au-delà du délai prévu :

1. *Les accords de garantie d'avance doivent mentionner la participation du ministre dans tous les documents publicitaires, promotionnels, etc.*

Réponse des gestionnaires : cette recommandation sera suivie d'effets.

2. *Il faut analyser avec les Services juridiques l'omission de certaines clauses types dans l'accord conclu avec la Commission canadienne du blé pour s'assurer que les intérêts de l'État sont parfaitement protégés.*

Réponse des gestionnaires : l'accord conclu avec la Commission canadienne du blé est analysé chaque année par le ministère de la Justice, et cet usage se poursuivra en insistant tout particulièrement sur les clauses types. Les gestionnaires du programme rencontreront des responsables du ministère de la Justice pour discuter des répercussions de ces clauses types.

Coûts du programme

- Les dispositions relatives au paiement des intérêts en vertu du PACP sont analogues à celles du Programme de paiements anticipés. Compte tenu de la structure d'exécution du programme, pour l'essentiel, les mesures de contrôle régissant le paiement des intérêts sont raisonnables et donnent les résultats escomptés.
- L'arrangement spécial relatif à l'exécution du programme conclu avec la Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec (FPCCQ) et la Régie des assurances agricoles du Québec présente un profil de risque différent. Un avantage notoire tient au fait que le risque de manquement des producteurs est grandement réduit du fait que la Régie rembourse les avances à la FPCCQ à même les crédits à verser aux agriculteurs en vertu de son programme. Toutefois, les procédures en place ne fournissent pas à AAC l'identité des producteurs, le montant des avances consenties à chacun ou un rapprochement des avances totales et des montants sur lesquels AAC paie

des intérêts. Les accords qui ont abouti à cet arrangement donnent à AAC le droit de vérifier les deux organismes, et AAC s'est prévalu de ce droit. Cette vérification est analysée plus bas.

- La procédure régissant l'examen et le paiement des contributions aux coûts des agents d'exécution semble raisonnable.

Recettes découlant du programme

- Les seules recettes du PACP découlent du remboursement par les producteurs en défaut des intérêts payés par le ministre pour la campagne agricole. Les modalités administratives en place pour recouvrer les intérêts sont insuffisantes. Ni les accords de garantie d'avance ni les Lignes directrices 2000 sur le PACP n'exigent que les agents d'exécution rendent compte régulièrement des paiements en souffrance. Pour ce qui est des transactions postérieures à un paiement en souffrance, la base de données du PACP est mal tenue. Quant aux résultats de la vérification, ils incitent à croire que le personnel du programme ne fait pas systématiquement le suivi des activités des agents d'exécution et du recouvrement des intérêts après la campagne agricole.

Recommandations

3. *Les agents du programme doivent surveiller plus activement le statut des avances non remboursées et réclamer régulièrement aux agents d'exécution, si elles ne sont pas imminentes, toutes les informations nécessaires pour maintenir une base de données exacte et à jour.*
4. *Lorsque les agents d'exécution font état d'une mesure de recouvrement fructueuse, les agents du programme doivent s'assurer qu'AAC a bien reçu le montant des intérêts recouverts au cours de la campagne agricole qui lui sont dus.*

Réponse des gestionnaires : les gestionnaires entreprendront une révision des processus et procéderont aux ajustements nécessaires pour s'assurer qu'AAC peut prouver que tous les montants qui lui sont dus sont bien perçus.

5. *Si le programme est maintenu au-delà de son délai actuel, les accords de garantie d'avance futurs du PACP et les Lignes directrices administratives devront stipuler que les agents d'exécution doivent couramment rendre compte à AAC des paiements en souffrance et des mesures de recouvrement ultérieures.*

Réponse des gestionnaires : cette recommandation sera suivie d'effets.

Intégrité du programme

- Étant donné que l'exécution du programme est assurée par les associations de producteurs, il existe des risques appréciables qui peuvent uniquement être surveillés par AAC par le biais de vérifications ou d'autres inspections. Les gestionnaires ont établi une liste de contrôle de conformité du PACP à l'intention des vérificateurs et du personnel pour qu'ils évaluent la conformité.

- Quatre vérifications, portant sur 33 % des avances consenties dans le cadre du PACP, ont eu lieu au sujet de la campagne 2000. Cela représente une bonne couverture de vérification. Les rapports de vérification confirment en général que les agents d'exécution ont agi conformément aux prescriptions du programme.
- À l'instar des vérifications du Programme de paiements anticipés, il y a certains éléments de risque qui exigent une garantie de conformité et qui ne font l'objet d'aucun commentaire dans les rapports de vérification. En outre, la liste de contrôle de conformité du PACP ne vise pas plusieurs éléments de risque dont il faut traiter.
- Le mode d'exécution du programme par l'entremise de la FPCCQ et de la Régie au Québec présente des risques différents. Même si une vérification a eu lieu, d'importantes questions sont demeurées sans réponse. Le personnel du programme a par la suite obtenu des renseignements complémentaires qui ont répondu à ces questions de manière satisfaisante.
- Le personnel du programme a rendu visite à un certain nombre d'associations de producteurs. Ces visites présentaient manifestement une grande utilité au moment du lancement du programme et pour répondre à des questions immédiates. Toutefois, l'examen des documents résultant des visites n'incite pas à croire que celles-ci ont régulièrement servi à procéder à un examen systématique de la conformité.

Recommandations

6. *Si le programme doit persister au-delà de son délai actuel, il faudra que la vérification des systèmes utilisés par la Commission canadienne du blé préconisée au sujet du Programme de paiements anticipés soit étendue au PACP.*

Réponse des gestionnaires : une vérification de cette nature aura lieu.

7. *Si les membres du personnel doivent vérifier la conformité dans le cadre des visites qu'ils rendent aux agents d'exécution, il faut alors établir des attentes claires et des normes de documentation et dispenser une formation de base.*
8. *La portée des vérifications à effectuer et les rapports de vérification à présenter doivent être soigneusement analysés pour garantir que les gestionnaires du programme ont des certitudes quant aux principaux éléments de risque. Les limites de portée doivent être documentées.*
9. *Il faut revoir la liste de contrôle de conformité pour s'assurer qu'elle couvre tous les éléments de risque.*

Réponse des gestionnaires : des discussions auront lieu avec une équipe de vérificateurs professionnels au sujet de la liste de contrôle de conformité et des vérifications de conformité menées par les membres du personnel. L'équipe de vérificateurs professionnels analysera la liste de contrôle de conformité et dira ce qu'elle pense des éléments d'amélioration qui seront mis en oeuvre pour s'assurer qu'AAC obtient de meilleures garanties sur les principaux éléments de risque par l'entremise des vérifications et des

visites du personnel. L'équipe de vérificateurs professionnels organisera une séance d'information à l'intention du personnel du programme sur le déroulement des vérifications et lui donnera l'occasion d'observer une vérification effective du programme.

Rapports sur le programme

- La prescription découlant des conditions et modalités qui obligent le ministre d'AAC à rendre compte au ministre des Finances du passif éventuel et de l'utilisation du programme a été systématiquement respectée.
- Les gestionnaires du programme ont rendu compte du programme régulièrement au sous-ministre adjoint, Programmes d'aide financière aux agriculteurs. Ces rapports reflètent les données statistiques et financières extraites de la base de données du PACP sur les garanties, les avances, les frais d'intérêts et la participation des producteurs (lire les réserves émises ci-après au sujet de l'intégrité de la base de données).
- Dès le début de la campagne agricole 2001, les passifs éventuels ont été sous-déclarés. Depuis lors, le montant déclaré correspond aux soldes impayés de l'année courante. Les soldes impayés de l'année précédente n'y figurent pas, bien qu'ils soient toujours garantis par l'État. Il s'agit là d'une erreur d'écriture qui a été rectifiée depuis.
- La base de données du PACP sert de fondement à tout un éventail de rapports opérationnels et de gestion. Certains segments de cette base de données sont mal tenus. Les rapports provenant de cette base de données comportent des erreurs qui ne sont pas rectifiées systématiquement par les agents ou les gestionnaires du programme.

Recommandations

10. La base de données du PACP doit être mieux tenue. En particulier :

- *il faut établir des normes au sujet de la saisie des principales données pour garantir l'intégrité des informations;*
- *les principaux rapports doivent être examinés régulièrement par les agents et les gestionnaires du programme et les incohérences ou les erreurs manifestes doivent être corrigées.*

Réponse des gestionnaires : en vertu d'une réorganisation de la division, d'autres ressources dans les domaines de la gestion des programmes, des technologies de l'information et des finances seront recrutées pour aider à apaiser ces préoccupations. La révision des processus mentionnée plus haut permettra de cerner les procédures administratives nécessaires pour assurer l'intégrité des renseignements figurant dans la base de données.

7.0 CONTEXTE

Description du programme

Le Programme d'avance de crédit printanière (PACP) a pour but de procurer aux agriculteurs aux prises avec des problèmes de liquidités à court terme les fonds nécessaires pour faire leurs semis en 2000 et 2001. Le programme facilite l'octroi d'avances aux producteurs et le ministre s'engage à payer les intérêts courus au cours de la campagne agricole. Le ministre garantit le remboursement des avances au prêteur. Le maximum des avances en 2000 et 2001 était respectivement de 20 000 \$ et de 50 000 \$. L'assurance-récolte ou une autre garantie analogue est exigée pour obtenir une avance.

Exécution du programme

Sous bien des rapports, le modèle d'exécution du programme est analogue à celui du Programme de paiements anticipés, avec des exceptions notoires :

- les avances consenties en vertu du PACP sont généralement payées en deux versements : le premier est payé en fonction de la superficie visée par l'assurance-récolte et le solde est versé après la déclaration de la superficie ensemencée;
- au Québec, on a conclu un arrangement exceptionnel en vertu duquel un seul agent d'exécution exécute le programme pour la plupart des producteurs. En Ontario, on a conclu un accord avec un agent d'exécution d'importance majeure qui a intégré le PACP dans un programme provincial de prêts existant;
- les avances du PACP peuvent être « reportées » sur une avance du PPA à l'automne ou doivent être remboursées avant le 31 décembre de l'année où elles ont été consenties. Certains agents d'exécution, dont la Commission canadienne du blé, rendent obligatoire cette disposition sur le report.

Fondement législatif

Le Programme d'avance de crédit printanière a été approuvé en février 2000. Même si ce programme a un rapport étroit avec le Programme de paiements anticipés régi par la LPCA, le PACP n'est pas un programme législatif. Les conditions et modalités ont été modifiées par rapport à leur version originale pour tenir compte de la façon dont le programme est exécuté au Québec et de la majoration de la limite des avances la deuxième année.

Mis à part les pouvoirs de signature et une déclaration selon laquelle les producteurs ne doivent pas avoir manqué à leurs obligations en vertu de la LPCA pour avoir droit au PACP, il n'y a pas d'autre allusion au PPA dans les conditions et modalités du PACP. Contrairement au PPA, les conditions et modalités du PACP ne stipulent pas expressément que l'avance doit être remboursée à même les produits découlant de la vente de la récolte. Une autre caractéristique du PPA qui est absente du PACP est la disposition sur le

« passif » des agents d'exécution : il n'y a pas de partage des risques ou des coûts des paiements en souffrance avec les agents d'exécution.

Dimensions du programme

Au printemps 2000, soit la première année du programme, AAC a conclu des accords de garantie d'avance avec 21 agents d'exécution. Ces accords ont permis aux agents d'exécution de consentir des avances garanties qui ont atteint la somme de 735 millions \$. Les avances effectivement consenties par les agents d'exécution ont été nettement inférieures, puisqu'elles se sont chiffrées à 347 millions \$ répartis entre 31 485 producteurs. En 2001, les avances ont augmenté pour atteindre 673 millions \$.

Cadre de contrôle des risques du programme

L'analyse des risques inhérents au PPA qui figure plus haut dans ce rapport s'applique dans une large mesure au PACP. L'arrangement exceptionnel conclu avec la Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec (FPCCQ) présente un profil de risque différent en ce sens qu'AAC reçoit des renseignements beaucoup moins détaillés sur les avances consenties aux producteurs à l'appui des réclamations d'intérêts. Cependant, le risque de manquement est pratiquement éliminé en vertu de cet arrangement, comme c'est le cas de l'arrangement conclu avec l'Ontario.

Deux autres facteurs doivent entrer en ligne de compte dans le profil de risque du PACP par opposition au PPA. Premièrement, le PACP a été conçu et mis en oeuvre dans un délai très court et sous des pressions considérables. Deuxièmement, il n'existe pas de texte législatif décrivant les prescriptions qui se rattachent au PACP, comme c'est le cas du PPA. En l'absence de tels contrôles législatifs, le programme est dans une large mesure exclusivement régi par des Lignes directrices administratives.

Les gestionnaires du programme ont cependant préparé un cadre de contrôle de gestion du PACP qui énonce les procédures en place pour « assurer le respect des conditions et modalités du PACP et des accords conclus et garantir que le passif remboursable reste dans les limites de paramètres acceptables ». Les gestionnaires avertissent bien que ce cadre est essentiellement théorique et qu'il ne reflète pas forcément les réalités auxquelles ils ont été confrontés lorsqu'ils ont dû mettre le programme en oeuvre dans un délai aussi court.

Compte tenu de la brièveté des conditions et modalités et de l'absence de conditions prescrites, l'accord de garantie d'avance devient le mécanisme de contrôle critique qui oblige l'agent d'exécution à suivre un plan d'action précis. À l'instar du PPA, le PACP part du principe que les déclarations des producteurs et des agents d'exécution sont faites de bonne foi.

Même si le programme vise avant tout à procurer des fonds uniquement aux producteurs aux prises avec des difficultés de liquidités à court terme, peu d'éléments de la conception du programme garantissent que seul ce groupe obtient des avances.

8.0 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 Approbation de la participation des agents d'exécution

Comme nous l'avons vu, le PACP a été mis en oeuvre dans un délai très court. À partir du moment où le programme a été approuvé en février 2000, ses gestionnaires n'ont eu que quelques semaines pour en assurer le démarrage. Pendant ce temps, il a fallu renseigner les agents d'exécution sur le programme, préparer des accords de garantie d'avance et octroyer des avances aux producteurs, tout cela sous l'oeil vigilant du milieu politique et des médias.

Dans le dossier d'information adressé par AAC aux agents d'exécution pour leur indiquer comment administrer le programme, on peut lire que l'agent d'exécution doit présenter une demande, même si la procédure d'examen et de demande est beaucoup moins complexe. Dans la pratique, les gestionnaires du programme ont décidé que, puisque tous les agents d'exécution du PACP étaient des agents d'exécution du PPA qui avaient déjà fait l'objet d'une procédure d'approbation détaillée quelques mois auparavant dans le cadre du PPA de la campagne agricole précédente, ils pouvaient continuer à se fier à cette évaluation préalable. Dans trois des quatre dossiers étudiés sur la première année du PACP, aucun des agents d'exécution n'avait présenté une demande. Un seul des dossiers contenait des documents provenant du demandeur et, même là, il ne s'agissait que d'une lettre très brève.

Dans la mesure où la procédure d'approbation du PPA devient *de facto* la procédure d'approbation du PACP, les points forts et les faiblesses du premier qui ont été analysés dans la section précédente de ce rapport s'appliquent au deuxième.

Une mesure importante de la procédure d'approbation de l'un ou l'autre programme est l'établissement des taux de l'avance. Pour minimiser les risques encourus par l'État, le taux de l'avance ne doit pas dépasser la moitié du prix que devrait toucher le producteur à la vente de sa récolte. Les gestionnaires du programme ont déclaré que, dans tous les cas, ils avaient sollicité des renseignements sur les produits et (ou) le marché à l'extérieur du programme, comme ce qui se fait dans le cadre du PPA, pour garantir que les taux des avances étaient appropriés.

8.2 Accords conclus avec les agents d'exécution

Cinq accords de garantie d'avance ont été analysés au sujet de la campagne agricole 2000 du PACP. Ces accords ont été analysés à la fois sous l'angle des exigences des conditions et modalités approuvées et de la conformité avec les accords du PPA, le cas échéant.

Tous les accords échantillonnés respectaient les exigences des conditions et modalités et comportaient les clauses nécessaires au sujet de la garantie de la récolte, de la participation à l'assurance-récolte, de l'objectif du programme, du droit de compensation et du plafonnement des taux d'intérêt.

Il y a une disposition type dans les accords de garantie d'avance du PPA qui stipule que la participation du ministre au programme doit être dûment mentionnée dans toutes les brochures d'information, les publicités, etc. Or, cette clause est absente des accords échantillonnés. Les documents promotionnels en dossier préparés par deux des agents d'exécution échantillonnés ne faisaient pas mention du gouvernement du Canada, du Ministère ou du ministre. Même si l'accord de garantie d'avance conclu avec la Commission canadienne du blé ne contenait pas cette clause, tous les documents promotionnels qui nous ont été fournis mentionnaient dûment qu'il s'agissait d'un programme du gouvernement du Canada administré par la Commission canadienne du blé.

À l'instar de l'accord du PPA conclu avec la Commission canadienne du blé, les clauses types dans les accords conclus avec tous les autres agents d'exécution en ce qui concerne l'indemnisation de l'État et l'acceptation de la décision du ministre en cas de différend sont absentes de l'accord du PACP conclu en 2000 avec la Commission.

Recommandations

Le PACP doit-il être maintenu au-delà du délai prévu :

1. *Les accords de garantie d'avance doivent mentionner la participation du ministre dans tous les documents publicitaires, promotionnels, etc.*

Réponse des gestionnaires : cette recommandation sera suivie d'effets.

2. *L'omission de certaines clauses types dans l'accord conclu avec la Commission canadienne du blé doit être étudiée avec les Services juridiques pour garantir que les intérêts de l'État sont parfaitement protégés.*

Réponse des gestionnaires : l'accord conclu avec la Commission canadienne du blé est analysé chaque année par le ministère de la Justice et cet usage se poursuivra en insistant tout particulièrement sur les clauses types. Les gestionnaires du programme rencontreront des responsables du ministère de la Justice pour discuter des implications de ces clauses types.

8.3 Coûts du programme

Éléments des coûts du programme

Le PACP comporte trois éléments de coût. Le premier concerne les intérêts. AAC paie des intérêts durant la campagne agricole sur le montant intégral de toute avance en souffrance en vertu du PACP. Les frais d'intérêts pour la campagne agricole 2000 se sont élevés à 11,2 millions \$. À l'instar du Programme de paiements anticipés, si un producteur manque à ses obligations, les intérêts deviennent immédiatement recouvrables.

Le deuxième élément de coût pour le Canada résulte du règlement des réclamations au titre d'un paiement en souffrance. Étant donné que le PACP a vu le jour en 2000 et que la

campagne agricole a pris fin le 31 décembre 2000, pas une réclamation n'a été déposée au titre d'un paiement en souffrance ni réglée au début de la vérification.

Le dernier élément de coût est la contribution versée par le Canada au titre des coûts encourus par l'agent d'exécution dans l'exécution du programme. Cette contribution est plafonnée à 15 \$ par producteur, selon le nombre de producteurs qui ont bénéficié d'avances en vertu du Programme d'avance de crédit printanière. Il y a néanmoins une certaine latitude pour ajuster cette formule là où la participation est nettement différente de celle au Programme de paiements anticipés. Les conditions et modalités fixent une limite de 1 million \$ par an au titre de ces contributions. Les paiements au cours de l'exercice 2000-2001 se sont chiffrés à 652 958 \$.

Taux d'intérêt

Dans les conditions et modalités approuvées par le Conseil du Trésor pour le PACP, les taux d'intérêt ont été plafonnés au taux préférentiel diminué d'un quart de pour cent. Ce plafond est intégré dans les accords de garantie d'avance conclus avec les agents d'exécution.

Réclamations des intérêts

À l'instar de ce qui se fait pour le Programme de paiements anticipés, un agent d'exécution présente normalement une réclamation d'intérêts mensuelle par le biais d'un document émanant du prêteur qui indique le montant des intérêts échus pour le mois et un apurement mensuel des comptes préparé et signé par l'agent d'exécution, pour confirmer la réclamation du prêteur et la rapprocher des avances et des remboursements effectués. Les paiements sont versés directement aux prêteurs par AAC.

On a échantillonné au total neuf paiements d'intérêts totalisant 1 833 859 \$ (16 %) effectués durant l'exercice 2000-2001. En général, sous réserve des remarques formulées ci-après au sujet de la Commission canadienne du blé et de la Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec (FPCCQ), les documents relatifs à l'échantillon reflètent fidèlement les paiements. Les taux d'intérêt respectaient les limites fixées dans les accords de garantie d'avance à une exception près où, suite à la vérification, AAC a exigé un remboursement au titre d'un trop-payé d'intérêts. Tous les paiements ont été dûment autorisés et saisis avec exactitude dans la base de données du PACP.

Étant donné que la Commission canadienne du blé est à la fois prêteur et agent d'exécution, elle n'a pas à fournir les doubles documents étayant ces réclamations que doivent fournir les autres agents d'exécution. AAC est entièrement tributaire des systèmes de la Commission pour effectuer ses paiements. Le même point a été soulevé en ce qui concerne le Programme de paiements anticipés.

Comme nous l'avons vu plus haut, les conditions et modalités du PACP ont été modifiées en vue de conclure un arrangement exceptionnel avec un agent d'exécution, la FPCCQ, pour qu'elle exécute le programme à l'intention de la plupart des producteurs du Québec par le biais d'un organisme provincial, la Régie des assurances agricoles du Québec. Le rôle de l'agent d'exécution en l'occurrence est radicalement différent de celui de tout autre agent d'exécution car aucune avance n'est consentie directement aux producteurs. En revanche, les avances sont octroyées par la Régie et financées par les fonds fournis par la FPCCQ. Les données fournies à AAC par la FPCCQ et son organisme prêteur n'indiquent que les montants empruntés par la FPCCQ et c'est sur ces soldes qu'AAC paie des intérêts. Il n'y avait aucun document établissant de lien entre ces montants et les avances consenties aux producteurs par l'organisme provincial. Étant donné l'unicité de cet arrangement et les sommes considérables qui entrent en jeu (les avances se sont chiffrées à environ 70 millions \$), AAC a commandé une vérification indépendante au sujet de cet agent d'exécution qui est analysée ci-après à la rubrique Intégrité du programme.

Réclamations de paiements en souffrance

Comme nous l'avons vu plus haut, aucun paiement en souffrance n'avait été effectué au moment de la vérification. Depuis lors, la Commission canadienne du blé a présenté sa réclamation pour la campagne agricole 2000 qui se chiffre à environ 2,2 millions \$. Les réclamations que pourraient adresser d'autres agents d'exécution ne sont pas connues pour l'heure; mais il restait 1,8 million \$ de capital en souffrance au 6 septembre 2001.

Contribution aux frais administratifs

Pour confirmer le système utilisé, on a analysé une réclamation portant sur les frais administratifs dont le montant était de 98 115 \$. Tous les documents étayant les coûts supplémentaires encourus par l'agent d'exécution ont été présentés à l'appui de la réclamation et le paiement était inférieur aux limites fixées dans les conditions et modalités.

8.4 Gestion des recettes

Sources des recettes

Le PACP ne génère qu'un seul type de recettes. Lorsqu'un producteur manque à ses obligations, il est redevable à l'agent d'exécution des intérêts courus sur le montant impayé, avec effet rétroactif à la date d'octroi de l'avance, selon le taux fixé dans l'accord de remboursement. En général, ce taux est supérieur au montant effectivement payé par le ministre. Étant donné que l'agent d'exécution perçoit les remboursements des producteurs qui ont manqué à leurs obligations, les intérêts versés par le ministre doivent être restitués à AAC par l'agent d'exécution.

Repérage des manquements

Ni les accords de garantie d'avance échantillonnés ni les Lignes directrices 2000 relatives au PACP n'imposent l'obligation aux agents d'exécution de signaler les manquements à AAC. Néanmoins, les agents du programme sont censés tenir les segments de la base de données relatifs aux manquements en fonction des renseignements qui ne sont fournis que par les agents d'exécution. Sur les quatre dossiers échantillonnés, il n'y a pas un seul rapport uniforme sur les manquements émanant des agents d'exécution, que ce soit sous l'angle de la présentation ou sous celui de la fréquence. Trois des quatre agents d'exécution échantillonnés n'ont pas entré les intérêts dans la base de données sur les paiements en souffrance se chiffrant à près de 7 millions \$. Le quatrième agent d'exécution a bien entré un montant, mais celui-ci semble surévalué si l'on se fonde sur les avances déclarées comme étant en souffrance. Quantité d'agents d'exécution en dehors de l'échantillon n'ont pas entré de données sur les intérêts après la campagne agricole dans la base de données, même s'ils ont un solde de capital à recouvrer. Dans deux de ces quatre cas, le montant des paiements en souffrance a été entré dans la base de données sans pièces justificatives en dossier, et l'agent du programme s'est souvenu que l'inscription avait été faite en fonction d'une conversation qu'il avait eue au téléphone.

Manquement à recouvrer les intérêts de la campagne agricole sur les avances en souffrance

Aussi bien les accords de garantie d'avance échantillonnés que les Lignes directrices 2000 sur le PACP stipulent que les intérêts de la campagne agricole recouverts auprès des producteurs dont le paiement est en souffrance doivent être remis à AAC, même si ni l'un ni l'autre des deux documents n'établit un calendrier de remise. Trois des quatre agents d'exécution échantillonnés n'avaient remis aucun intérêt pour la campagne agricole 2000 au moment de la vérification, soit neuf mois après la dernière échéance fixée pour être déclarés en défaut. Le montant effectif dû à AAC ne peut pas être calculé car les données nécessaires sont entre les mains des agents d'exécution et, comme nous l'avons vu plus haut, ne sont pas systématiquement fournies au personnel du programme.

À titre d'exemple, un agent d'exécution échantillonné avait remis en février 2000 une liste de 71 producteurs ayant manqué à leurs obligations qui tous avaient été déclarés en défaut au 31 décembre 2000. Aucune nouvelle actualisation des efforts de recouvrement n'a été fournie par l'agent d'exécution ou réclamée à ce dernier depuis février. L'agent du programme responsable de l'agent d'exécution a été sommé par les vérificateurs de réclamer une mise à jour à l'agent d'exécution. Au 5 septembre 2001, l'agent d'exécution a déclaré que 54 des 71 avances en souffrance avaient été payées au complet. Si l'on en croit ces données actualisées, la base de données du PACP surévaluerait d'au moins 450 000 \$ le solde du capital à recouvrer uniquement pour cet agent d'exécution. En outre, il semble que l'on n'ait jamais demandé à l'agent d'exécution de rendre compte des intérêts de la campagne agricole courus sur les avances en souffrance remboursées qui sont maintenant dus à AAC.

Recommandations

3. *Les agents du programme doivent surveiller plus activement le statut des avances non remboursées et réclamer régulièrement aux agents d'exécution, si elles ne sont pas imminentes, toutes les informations nécessaires pour maintenir une base de données exacte et à jour.*
4. *Lorsque les agents d'exécution font état d'une mesure de recouvrement fructueuse, les agents du programme doivent s'assurer qu'AAC a bien reçu le montant des intérêts recouverts au cours de la campagne agricole qui lui sont dus.*

Réponse des gestionnaires : les gestionnaires entreprendront une révision des processus et procéderont aux ajustements nécessaires pour s'assurer qu'AAC peut prouver que tous les montants qui lui sont dus sont bien perçus.

5. *Si le programme est maintenu au-delà de son délai actuel, les accords de garantie d'avance futurs du PACP et les Lignes directrices administratives devront stipuler que les agents d'exécution doivent couramment rendre compte à AAC des paiements en souffrance et des mesures de recouvrement ultérieures.*

Réponse des gestionnaires : cette recommandation sera suivie d'effets.

8.5 Intégrité du programme

Introduction

Les gestionnaires responsables du PACP doivent s'assurer que le programme est exécuté conformément aux conditions et modalités fixées et que les fonds de l'État sont gérés avec prudence. Une bonne partie du programme est cependant exécutée par le biais des agents d'exécution avec lesquels AAC a conclu des accords de garantie d'avance. En vertu de cette structure d'exécution, le rôle des agents d'exécution est indispensable pour assurer le respect des conditions du programme et minimiser les risques encourus par AAC de coûts en souffrance et de frais d'intérêts excessifs. Les gestionnaires du programme ont publié des lignes directrices à l'intention des agents d'exécution qui établissent clairement les responsabilités et fournissent des directives structurées et précieuses sur la plupart des prescriptions et des procédés. Mais les gestionnaires ne peuvent surveiller qu'indirectement la plupart des décisions et des mesures prises par les agents d'exécution par le biais de vérifications ou d'autres inspections.

Vérifications indépendantes des agents d'exécution du PACP

Au cours de la campagne agricole 2000, on a recensé 21 agents d'exécution du PACP. Quatre ont fait l'objet d'une vérification au premier trimestre 2001. Ils ont été sélectionnés stratégiquement par les gestionnaires. Ils représentaient environ 33 % des avances du PACP consenties en 2000 et 72 % des avances hors-Commission canadienne du blé. Parmi les agents sélectionnés, il y avait la FPCCQ pour qui il a fallu opérer un ajustement spécial pour l'exécution du PACP de concert avec un programme provincial existant au Québec.

L'arrangement spécial conclu en Ontario n'a pas fait l'objet d'une vérification. Ces vérifications ont été réalisées par Conseils et Vérification Canada. L'objectif général était d'assurer le respect des conditions et modalités du PACP et des contrats de garantie d'avance conclus avec les agents d'exécution.

À l'exception de la FPCCQ, les vérifications ont reposé sur une liste de contrôle de conformité établie par les gestionnaires du programme. D'après une analyse de trois rapports de vérification, tous les éléments de la liste de contrôle de conformité n'ont pas fait l'objet de commentaires. Comme nous l'avons vu dans l'analyse des vérifications des agents d'exécution du Programme de paiements anticipés, cela est sans doute attribuable au peu de temps dont on disposait et des limites du budget de chaque vérification. Il en résulte que les vérifications n'apportent aucune certitude aux gestionnaires du programme au sujet d'éléments comme :

- les mesures prises par les agents d'exécution pour assurer l'admissibilité des producteurs;
- l'exactitude du calcul des avances consenties;
- le fait qu'AAC ait été avisé de tous les producteurs en souffrance.

De plus, la liste de contrôle de conformité du PACP ne mentionne pas certains risques. Si le PACP est maintenu en place, il faudra alors prévoir d'autres mesures dans les vérifications futures pour s'assurer :

- que tous les montants tirés sur un compte en banque sans intérêt représentent bien les avances consenties aux producteurs;
- lorsqu'un agent d'exécution a déclaré qu'un producteur était en défaut :
 - < que des mesures rapides et appropriées de recouvrement sont prises,
 - < que les remboursements sont appliqués dans l'ordre exact selon l'accord de garantie d'avance,
 - < que les intérêts de la campagne agricole sont remboursés à AAC, s'ils ont été recouverts.

Même si la vérification de la FPCCQ visait le même objectif, elle a permis de constater que le profil de risque était différent et elle a donc porté sur les procédures suivies à la fois par la Fédération et par la Régie. Même si le rapport de vérification a apporté la certitude que le programme était administré conformément aux exigences de l'accord et des lignes directrices s'appliquant au PACP, il a laissé certaines questions fondamentales sans réponse. En particulier, il n'a pas confirmé que :

- le montant sur lequel AAC paie des intérêts cadre parfaitement avec les avances consenties aux producteurs;
- les montants sur lesquels AAC paie des intérêts au sujet de producteurs donnés ne dépassent pas le plafond maximum de l'avance qui est de 20 000 \$.

Les membres du personnel du programme ont depuis obtenu une liste de toutes les avances consenties par la Régie, qui offre une certitude raisonnable que les deux critères ont en fait été respectés.

Visites des membres du personnel du programme

Les membres du personnel du programme ont rendu visite aux agents d'exécution pour appuyer l'adoption du PACP. Il s'est manifestement agi d'une initiative nécessaire et fructueuse pour tenter de résoudre les problèmes inhérents au programme et de venir en aide aux agents d'exécution. À l'instar des visites rendues aux agents d'exécution du Programme de paiements anticipés, la documentation mentionne rarement qu'on a procédé à un examen systématique des questions de conformité. À nouveau, cela ne veut pas dire que ces visites n'aient pas une valeur générale dans l'optique des contrôles. Manifestement, elles sont instructives à la fois pour les agents d'exécution et les membres du personnel du programme et sont nécessaires au règlement des problèmes actuels.

Recommandations

6. *Si le programme doit persister au-delà de son délai actuel, il faudra que la vérification des systèmes utilisés par la Commission canadienne du blé préconisée au sujet du Programme de paiements anticipés soit étendue au PACP.*

Réponse des gestionnaires : une vérification de cette nature aura lieu.

7. *Si les membres du personnel doivent vérifier la conformité dans le cadre des visites qu'ils rendent aux agents d'exécution, il faut alors établir des attentes claires et des normes de documentation et dispenser une formation de base.*
8. *La portée des vérifications à effectuer et les rapports de vérification à présenter doivent être soigneusement analysés pour garantir que les gestionnaires du programme ont des certitudes quant aux principaux éléments de risque. Les limites de portée doivent être documentées.*
9. *Il faut revoir la liste de contrôle de conformité pour s'assurer qu'elle couvre tous les éléments de risque.*

Réponse des gestionnaires : des discussions auront lieu avec une équipe de vérificateurs professionnels au sujet de la liste de contrôle de conformité et des vérifications de conformité menées par les membres du personnel. L'équipe de vérificateurs professionnels analysera la liste de contrôle de conformité et dira ce qu'elle pense des éléments d'amélioration qui seront mis en oeuvre pour s'assurer qu'AAC obtient de meilleures garanties sur les principaux éléments de risque par l'entremise des vérifications et des visites du personnel. L'équipe de vérificateurs professionnels organisera une séance d'information à l'intention du personnel du programme sur le déroulement des vérifications et lui donnera l'occasion d'observer une vérification effective du programme.

8.6 Rapports sur le programme

Rapports ministériels

Selon les conditions et modalités du programme, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire doit remettre un rapport au ministre des Finances à des dates précises sur le taux de participation au programme et le passif éventuel. Les ministres sont convenus que ces rapports pouvaient être gérés au niveau des sous-ministres. Les prescriptions relatives à ces rapports ont été respectées.

Rapports des gestionnaires

Les gestionnaires du programme ont fourni des rapports complets sur ce programme depuis sa création en mars 2000. Les rapports relatifs à ce programme font désormais partie du rapport semestriel régulier remis au sous-ministre adjoint. Ces rapports contenaient des données extraites de la base de données du PACP au sujet des garanties, des frais d'intérêts, du taux de participation au programme et, depuis décembre 2000, des montants en souffrance des producteurs. En outre, le directeur des Programmes nationaux de commercialisation fournit régulièrement le même type de renseignements qui figurent dans les rapports hebdomadaires remis au sous-ministre.

Une autre source importante de données sur le PACP provient de l'évaluation provisoire du programme réalisée en février 2001. Bien que de portée limitée, l'évaluation a fourni tout un éventail de données qualitatives sur le rendement du programme au cours de sa première année et a répertorié une série de problèmes de conception et d'exécution qui feront l'objet d'une étude plus approfondie, mesure essentielle si l'on veut que le programme soit prolongé au-delà de sa durée de deux ans. L'évaluation a confirmé que le ciblage du programme à l'intention des seuls producteurs qui connaissent des difficultés de liquidités à court terme n'était guère efficace.

Rapports sur le passif éventuel

La Loi sur la gestion des finances publiques stipule qu'un état du passif éventuel de l'État doit figurer dans les comptes publics du Canada. Pour les garanties d'emprunt explicites comme celles du PACP, le passif éventuel doit représenter le passif de l'État relatif aux emprunts en souffrance garantis. Le montant qu'il y a lieu de déclarer est le montant emprunté et en souffrance dont le remboursement intégral est garanti.

Les membres du personnel du programme présentent un rapport trimestriel sur le passif éventuel. Nous avons examiné les rapports du 31 décembre 2000, du 31 mars 2001 et du 30 juin 2001. Pour ce qui est des rapports du 31 décembre 2000 et du 31 mars 2001, les montants déclarés étaient exacts. Mais, en ce qui concerne le rapport du 30 juin 2001, seul le montant des avances de la campagne en cours était déclaré; le montant toujours en souffrance datant de 2000 n'était pas inclus. À l'instar des rapports s'appliquant au

Programme de paiements anticipés, celui-ci sous-estimait le passif éventuel. Il s'agissait en fait d'une erreur d'écriture qui a été rectifiée depuis.

Rapports opérationnels

La base de données du PACP est le principal instrument qui fournit des renseignements et des rapports opérationnels aux gestionnaires et aux agents du programme. Cette base de données constitue également le fondement de la plupart des rapports des gestionnaires décrits plus haut.

La base de données a la même structure que celle du Programme de paiements anticipés décrit plus haut. Sa tenue présente les mêmes lacunes que celles qui sont décrites au sujet du PPA.

Recommandation

10. La base de données du PACP doit être mieux tenue. En particulier :

- *il faut établir des normes au sujet de la saisie des principales données pour garantir l'intégrité des informations;*
- *les principaux rapports doivent être examinés régulièrement par les agents et les gestionnaires du programme et les incohérences ou les erreurs manifestes doivent être corrigées.*

Réponse des gestionnaires : en vertu d'une réorganisation de la division, d'autres ressources dans les domaines de la gestion des programmes, des technologies de l'information et des finances seront recrutées pour aider à apaiser ces préoccupations. La révision des processus mentionnée plus haut permettra de cerner les procédures administratives nécessaires pour assurer l'intégrité des renseignements figurant dans la base de données.

Principaux risques étudiés dans le cadre des vérifications et des visites

Avances

1. Admissibilité des producteurs qui obtiennent des avances.
2. À-propos et exhaustivité des demandes, des déclarations, des garanties et de l'assurance.
3. Vérifications et évaluation de la solvabilité.
4. Respect des règles connexes s'appliquant aux producteurs.
5. Exhaustivité et observance des accords de remboursement.
6. Suffisance des inspections nécessaires.
7. Les retraits sur un compte en banque « sans intérêt » sont autorisés uniquement pour les avances et les montants inférieurs à 50 000 \$.

Remboursements

1. Les producteurs et les acheteurs remboursent les avances dans les délais à l'issue des ventes.
2. Les remboursements que reçoivent les agents d'exécution sont déposés en banque et appliqués immédiatement pour réduire les frais d'intérêts d'AAC.
3. Pour les organismes de type coopératif, les remboursements sont effectués tandis que les récoltes entreposées sont utilisées.
4. Des intérêts moratoires appropriés sont perçus sur les remboursements en espèces qui dépassent ceux qui sont autorisés par le règlement.
5. Les intérêts de la campagne agricole sur les remboursements en espèces dépassant ceux qui sont autorisés par le règlement doivent être remis à AAC.

Manquements à ses engagements

6. Les manquements sont déclarés selon les prescriptions et signalés à AAC.
7. Les agents d'exécution prennent les mesures de recouvrement appropriées.
8. Les remboursements effectués après la campagne agricole par les producteurs sont appliqués comme il se doit. Les intérêts de la campagne agricole perçus sont remis à AAC.
9. Des retenues sont appliquées comme il se doit aux paiements en souffrance et (ou) aux réclamations.
10. Les paiements versés par les producteurs après qu'une réclamation de paiement en souffrance a été suivie d'effet sont remis à AAC.

Tenue de registres

11. Les registres réglementaires sont tenus.
12. Les comptes en banque nécessaires sont maintenus ouverts.