
Review Branch

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

**CADRE D'EXAMEN
DE LA LOI SUR LES PROGRAMMES DE
COMMERCIALISATION AGRICOLE
(LPCA)
RAPPORT DÉFINITIF**

Maria Barnes et Richard Hill
Décembre 1998



**Agriculture and
Agri-Food Canada**

**Agriculture et
Agroalimentaire Canada**

TABLE DES MATIÈRES

| | PAGE |
|--|-------------|
| Sommaire | 1 |
| Introduction | 7 |
| Objectifs et portée | 7 |
| Méthodologie | 8 |
| Observations | 10 |
| Constatations et recommandations | 12 |
| Plan de mise en oeuvre | 16 |
| Bibliographie | 20 |
| | |
| Annexe 1 : Liste des acronymes | 21 |
| Annexe 2 : Contexte de la LPCA | 22 |
| Annexe 3 : Mandat pour le cadre d'examen de la LPCA | 25 |
| Annexe 4 : Guide d'entrevue | 29 |
| Annexe 5 : Compréhension du rendement de la LPCA | 31 |

Direction générale de l'examen de programmes
Immeuble Sir John Carling
930, avenue Carling
Ottawa, Ontario
K1A 0C5

SOMMAIRE

Le sommaire du rapport définitif sur le cadre d'examen de la LPCA comprend cinq sections :

- Introduction.
- Méthodologie.
- Observations.
- Constatations et recommandations.
- Plan de mise en oeuvre.

Introduction

La *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (LPCA) -- qui regroupe le programme de paiements anticipés (PPA), le programme de mise en commun des prix (PMCP) et le programme d'achats gouvernementaux (PAG) -- a reçu la Sanction royale en avril 1997. Conformément à la *Loi*, le ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), en consultation avec le ministre des Finances, « procède à l'examen des dispositions et de l'application » (*Loi sur les programmes de commercialisation agricole*, article 42(1) de la LPCA) durant sa cinquième année et dépose par la suite au Parlement un rapport sur ses constatations. Compte tenu de cette disposition législative, le but de ce rapport est d'appuyer le processus d'examen qui culminera en un rapport destiné à être présenté au Parlement avant avril 2002.

En juin 1998, la Direction générale des services à l'industrie et aux marchés (DGSIM) a demandé à la Direction générale de l'examen de programmes d'AAC de créer un cadre d'examen pour le

Programme¹. Suite à cette demande, le cadre a été élaboré sur la base des quatre critères de mesure du

¹ Le mot *programme* peut porter à confusion car il désigne tant la LPCA que les trois programmes qui le composent. Dans ce document, « Programme » désigne la LPCA, et « programme » désigne un programme en général ou le PPA, le PMCP et/ou le PAG.

rendement approuvés par le Comité de gestion du Ministère (CGM). Ces quatre critères étaient :

- l'acceptation et la pertinence;
- la rentabilité;
- l'efficacité de la gestion;
- les résultats.

Méthodologie

La méthodologie utilisée dans ce rapport comportait trois volets. Premièrement, la conceptualisation du cadre d'examen consistait à situer la LPCA dans le cadre de mesure du rendement d'AAC en reliant les incidences escomptées du Programme aux domaines de résultats clés (DRC) pour chaque secteur d'activité pertinent à la LPCA (voir la Figure 1). Deuxièmement, la collecte de données aux fins de création du cadre comportait deux techniques : l'examen de nombreux documents touchant la LPCA, et/ou les programmes précédents ou actuels; et la tenue d'entrevues avec 23 personnes au sein et hors du Ministère. Troisièmement, la planification du plan de mise en oeuvre du cadre d'examen nécessitait l'établissement d'indicateurs appropriés et de sources de données correspondantes en fonction des questions d'examen relatives à la LPCA qui avaient été formulées lors des processus de collecte des données. Une fois cette information préparée, les questions d'examen -- avec leurs indicateurs et sources de données respectifs -- ont été présentées aux cadres de la LPCA, qui les ont rangées par ordre d'importance relative en vue du processus d'examen à venir.

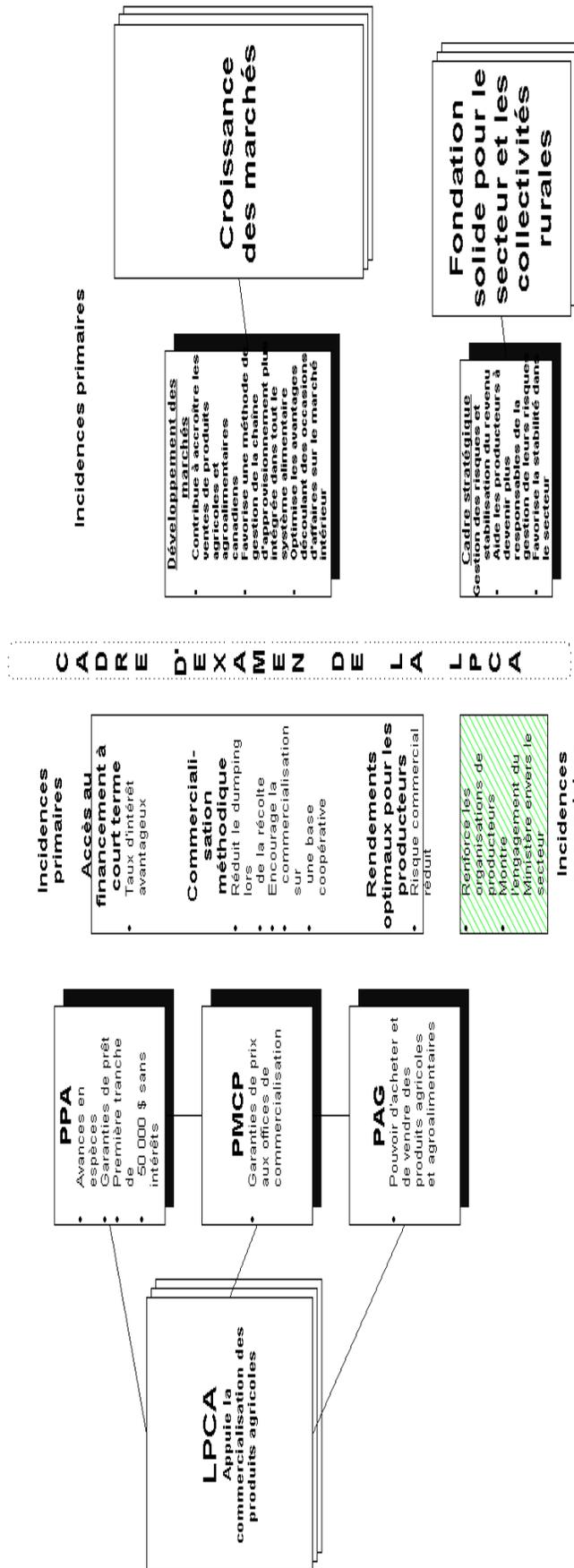
Observations

La collecte des données a permis de dégager trois thèmes récurrents relatifs à la LPCA :

- Il faut établir clairement la raison d'être du Programme et des programmes qu'il regroupe.



Figure 1: Modèle de logique (sommaire) pour la LPCA



Les incidences de la LPCA doivent être établies.

- Il faudrait recueillir des preuves de la nécessité de paiements anticipés *sans intérêt* pour réaliser l'objectif de la LPCA.

Plusieurs autres aspects importants ont aussi été dégagés, notamment :

- Mettre davantage l'accent sur une commercialisation méthodique.
- Déterminer si les paiements anticipés procurent un financement supplémentaire aux producteurs.
- Mettre en oeuvre des mesures pour évaluer l'efficacité de la LPCA.
- Instaurer une plus grande transparence pour les questions touchant la LPCA par l'introduction de mécanismes qui permettent un meilleur échange d'information entre les cadres supérieurs et les intervenants au sein et hors d'AAC.
- Établir la pertinence de la LPCA.
- Repérer les risques ministériels associés à la LPCA -- on a mentionné la responsabilité éventuelle² (PMCP) et le taux de non-paiement (PPA) durant les entrevues -- et en effectuer le suivi sur une base régulière.
- Établir un équilibre entre la satisfaction des clients concernant le moment opportun des garanties de prix accordées dans le cadre du PMCP et la prudence nécessaire pour éviter la responsabilité éventuelle.
- Examiner la faisabilité d'autres options que la LPCA.
- Reconnaître et comprendre l'appui populaire que le secteur agricole et agroalimentaire accorde à l'exonération d'intérêt prévue dans le PPA.

Constatations et recommandations

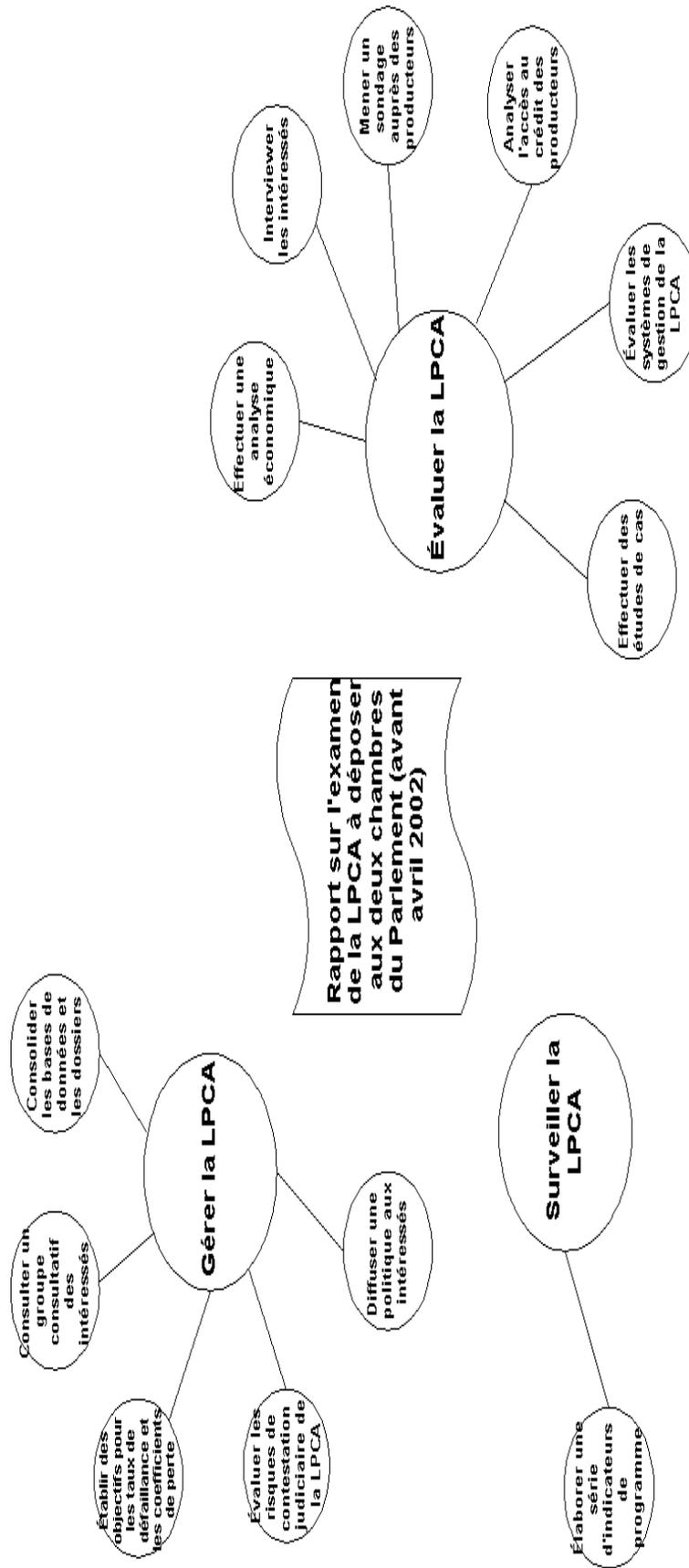
Pour répondre aux observations exposées ci-dessus, les quatre recommandations suivantes ont été faites au Ministère :

- 1) Élaborer un ensemble d'indicateurs de programme pour effectuer un suivi régulier du Programme et, à partir de ce processus, préparer un rapport de situation semestriel sur la LPCA à l'intention des cadres supérieurs d'AAC et des autres intervenants clés.
- 2) Élaborer un exposé de principe destiné aux intervenants pour clarifier l'objectif et les incidences de la LPCA, ainsi que des programmes qu'il regroupe, au sein du cadre global de la politique agricole et agroalimentaire.
- 3) Entreprendre quatre activités afin de préparer l'évaluation qui suivra, y compris une évaluation exhaustive de l'exposition de la LPCA aux contestations judiciaires et la création de niveaux cibles pour les taux de défaillances et de pertes pour le PPA.
- 4) Effectuer une évaluation exhaustive de la LPCA.

Les recommandations devaient être mises en oeuvre au moyen d'un certain nombre de stratégies d'examen, comme l'indique la Figure 2.

² La responsabilité éventuelle pour le PMCP désigne toute perte monétaire subie par suite de l'écart entre les prix garantis établis par le Ministère et les prix réels des denrées.

Figure 2: Stratégies d'examen de la LPCA



Plan de mise en oeuvre

Un plan de mise en oeuvre a été établi pour la LPCA en fonction des ressources et des délais applicables aux stratégies d'examen (voir la Figure 3).

Le plan de mise en oeuvre a été conçu de façon à déterminer qui est responsable de chaque stratégie d'examen et à estimer le délai d'exécution pour chacune d'elles. En bref :

- 1) Lors de l'élaboration des indicateurs de programme clés pour le Programme, les cadres supérieurs de la LPCA devraient organiser une session d'un jour avec les gestionnaires de programme pour repérer les indicateurs. La Direction générale de l'examen de programmes peut se charger de l'animation de la réunion.
- 2) Lors de l'élaboration de l'énoncé de politique pour la LPCA, la Direction générale des politiques et la DGSIM devraient entreprendre une initiative conjointe pour situer le Programme dans le cadre global de la politique agricole et agroalimentaire.
- 3) Lors de l'exécution des stratégies d'examen touchant la gestion du Programme, les cadres de la LPCA devraient assigner aux gestionnaires de programme la responsabilité de chaque stratégie. Les Services juridiques ont indiqué que le processus d'évaluation de l'exposition aux contestations judiciaires découlant de la LPCA exigerait de leur part entre 1 et 2 jours.
- 4) En ce qui touche l'évaluation de la LPCA, la Direction générale de l'examen de programmes devrait mener ce processus. Les coûts estimatifs en ressources humaines, en déplacements et en consultation découlant de l'évaluation sont indiqués à la Figure 3. Les six éléments d'une évaluation exhaustive de la LPCA sont³ :

3 Les six éléments de l'évaluation peuvent être considérés comme exigeant une grande quantité

- Interviewer les intervenants.
- Évaluer les systèmes de gestion du Programme.
- Effectuer une étude d'analyse économique.
- Mener une étude de l'accès au crédit.
- Faire des analyses d'étude de cas.
- Procéder à un sondage auprès des producteurs.

Les ressources totales nécessaires à l'évaluation de la LPCA sont estimées à 210 JTP⁴, 50 000 \$ en frais de consultation et 30 000 \$ en déplacements.

de ressources du Ministère, et ils sont donc présentés dans l'ordre de leur priorité relative.

⁴ JTP désigne une journée à temps plein pour un employé de la Direction générale de l'examen de programmes. Il s'agit d'une estimation éclairée au moment d'évaluer l'élément; les jours ne sont pas nécessairement consécutifs.



Figure 3: Plan de mise en oeuvre de la LPCA

| | 1998 | | | | 1999 | | | | 2000 | | | | 2001 | | | | 2002 | |
|---|------|----|----|----|------|----|----|----|------|----|----|----|------|----|----|----|------|----|
| | T4 | T1 | T2 | T3 | T4 | T1 |
| Activités d'examen de la LPCA | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SURVEILLER LA LPCA | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Élaboration d'indicateurs | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Rapports semestriels | ◆ | | | | ◆ | | | | ◆ | | | | ◆ | | | | ◆ | |
| APPLIQUER LA LPCA | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Politique | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Évaluation juridique | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Objectifs de déficiences et coefficients de perte | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Groupe consultatif | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Dossiers et bases de données | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ÉVALUER LA LPCA | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Interviewer les intéressés | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Évaluation des systèmes de gestion | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Analyse économique | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Étude sur l'accès au crédit | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Études de cas | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sondage auprès des producteurs | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| FAIRE RAPPORT AU PARLEMENT | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Rédaction du rapport | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Dépôt du rapport | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

INTRODUCTION



Aussi appelée projet de loi C-34, *la Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (LPCA) -- qui regroupe le programme de paiements anticipés (PPA), le programme de mise en commun des prix (PMCP) et le programme d'achats gouvernementaux (PAG) -- a reçu la Sanction royale en avril 1997. Conformément à la *Loi*, le ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), en consultation avec le ministre des Finances, « procède à l'examen des dispositions et de l'application » (*Loi sur les programmes de commercialisation agricole*, article 42(1) de la LPCA durant sa cinquième année, et dépose par la suite au Parlement un rapport sur ses constatations. Compte tenu de cette disposition législative, le but de ce projet est de décrire un cadre d'examen du Programme, qui culminera en un rapport destiné à être présenté au Parlement avant avril 2002. Ce rapport est structuré en six sections comme suit :

- 1) une brève introduction au projet de cadre d'examen⁵;
- 2) les objectifs et la portée du projet;
- 3) la méthodologie;
- 4) les observations;
- 5) les constatations et recommandations;
- 6) un plan de mise en oeuvre des stratégies d'examen exposées dans ce rapport.

La section suivante expose les objectifs et la portée du cadre d'examen pour la LPCA.

OBJECTIFS ET PORTÉE

En juin 1998, à AAC, la Direction générale des services à l'industrie et aux marchés (DGSIM) a demandé à la Direction générale de l'examen de programmes d'élaborer un cadre d'évaluation⁶ pour

la LPCA. Le but de ce cadre était de préparer le terrain pour une évaluation subséquente de la LPCA en faisant connaître aux gestionnaires de programme les aspects et questions clés touchant la prise de décisions pour le Programme à l'avenir. Conformément au mandat⁷ établi pour ce cadre, les objectifs du projet étaient de :

- ▶ clarifier les objectifs de la LPCA et des programmes qu'elle regroupe;
- ▶ décrire les activités et les extraits de la LPCA, ainsi que les résultats escomptés (c.-à-d. les incidences);
- ▶ dresser une liste d'aspects et de questions relatifs à la LPCA qui seront étudiés ultérieurement;
- ▶ repérer des indicateurs de rendement pour l'efficacité et l'efficience du programme;
- ▶ répondre aux futurs besoins d'information, notamment en matière de collecte de données. effectuer, en pratique, l'examen nécessaire de la LPCA. La façon dont les constatations du cadre d'examen ont été établies est exposée dans la section de méthodologie qui suit.

⁵ Voir à l'Annexe 2 l'information de base sur la LPCA.

⁶ Initialement, on prévoyait un cadre *d'évaluation*. Toutefois, on s'est aperçu durant le projet qu'il était à la fois possible et nécessaire d'étendre la portée du cadre pour y intégrer d'autres mesures d'examen pour la LPCA. À partir de ce point dans le rapport, le

cadre *d'examen* désigne le projet visé dans le mandat.

⁷ Voir à l'Annexe 3 le mandat de ce projet.



Pour comprendre le rendement des programmes au sein d'AAC, le Comité de gestion du Ministère (CGM) a demandé que les cadres supérieurs reçoivent une information exhaustive pour déterminer : si les résultats d'un programme sont atteints; si le programme continue à être pertinent et acceptable; les coûts engagés pour atteindre les résultats du programme; et l'efficacité des gestionnaires en matière de prestation du programme. Sur la base de cette demande, a été élaboré le cadre d'examen destiné à fournir l'information conformément aux quatre critères :

- l'acceptation et la pertinence (c.-à-d. *Le programme et ses activités sont-ils pertinents, convenablement conçus et mis en oeuvre, et perçus comme acceptables par les clients et les intervenants?*)
- la rentabilité (c.-à-d. *Les coûts du programme sont-ils raisonnables par rapport aux avantages?*)
- l'efficacité de la gestion (c.-à-d. *Le programme est-il bien géré?*)
- les résultats (c.-à-d. *Les objectifs du programme sont-ils atteints et relève-t-on des effets secondaires?*)

La Direction générale de l'examen de programmes croit que ces buts ont été atteints sans créer une infrastructure qui aurait été trop complexe pour que les gestionnaires de la LPCA puissent

MÉTHODOLOGIE

La méthodologie de ce rapport comprend trois volets :

- conceptualisation du cadre d'examen;
- collecte de données;
- planification du plan de mise en oeuvre.

Partie 1 : Conceptualisation du cadre d'examen

Au début du processus d'élaboration du cadre d'examen pour la LPCA, on a décidé qu'il était nécessaire de relier le Programme au cadre de rendement et aux secteurs d'activités d'AAC. Les deux secteurs d'activités pertinents aux incidences

de la LPCA sont *Croissance des marchés et Fondation solide pour le secteur et les collectivités rurales*⁸. (Les domaines de résultats clés [DRC] pour ces deux secteurs d'activités sont décrits dans le *Budget principal des dépenses - Rapport sur les plans et priorités* pour 1998-1999 [AAC, 1998a]).

La Figure 1 a pour objet de montrer ce lien entre la LPCA et les secteurs d'activités d'AAC. À la gauche de la figure, un modèle logique simplifié est présenté pour le Programme. Il expose le but de la LPCA et des programmes qu'elle regroupe, ainsi que les incidences primaires et secondaires du Programme. À la droite de la Figure 1, il expose les deux secteurs d'activités touchant la LPCA et leurs DRC respectifs. On espère que les recommandations formulées dans ce rapport contribueront à renforcer le lien entre la LPCA et l'orientation stratégique d'AAC.

Partie 2 : Collecte de données

Une fois que le cadre d'examen pour la LPCA a été conceptualisé, l'étape suivante a été d'établir quels instruments utiliser pour l'examen, ce qui a nécessité la collecte d'information pour le Programme. Les deux principales méthodes de collecte de données pour ce projet étaient la consultation des documents existants et la tenue d'entrevues avec certaines personnes au sein et hors d'AAC. Chacune de ces méthodes est décrite ci-dessous.

Examen des documents. De nombreux documents ont été écrits pour les programmes qui ont précédé la LPCA. Nous avons utilisé chacun des rapports, évaluations, notes de service ou sommaires qui permettaient de mieux comprendre la LPCA et/ou les programmes qu'elle regroupe, pour cueillir de l'information concernant le Programme et nous avons mentionné nos sources dans la bibliographie jointe à la fin de ce rapport. Les documents

⁸ En réalité, la LPCA fait partie du secteur d'activités *Croissance des marchés*. Toutefois, on mentionne aussi le secteur (*Fondation solide pour le secteur et les collectivités rurales*) car certains aspects secondaires du programme pourraient lui être attribués.



d'intérêt particulier étaient ceux qui exposaient l'historique, l'objectif et/ou les activités actuelles et les incidences de la LPCA. Voici une liste chronologique des documents qui ont fourni le plus de renseignements sur la LPCA :

- Ernst & Young (1992), *Évaluation de la LVCPA, de la LPAGP, de la LPAR et du PAL*; Agriculture Canada (1993), *Évaluation de la LVCPA, de la LPAGP, de la LPAR et du PAL - Rapport à l'intention des cadres [résumé de l'évaluation faite par Ernst & Young en 1992]*;
- Andersen (1994), *Evaluation of APCA and PGAPA*;
- Cash Advance Working Group (1994), *"Marketing Impacts" Report [on GPAPA & APCA]*;
- Riddell (1996), *Collection of Memoranda et Documents Related to the 1995 Nation-wide Consultations on APCMA, PGAPA, APCA & APBA*;
- Bureau du vérificateur général (1998), *Chapitre 11: Agriculture et Agroalimentaire Canada - Le programme des avances en espèces*.

Le deuxième type de collecte de données qu'on utilise pour ce projet, la tenue d'entrevues, est expliqué ci-dessous.

Entrevues. De concert avec l'examen de documents existants touchant la LPCA, nous avons tenu 23 entrevues en juillet et août 1998 avec des personnes⁹ qui connaissaient bien le Programme, un ou plusieurs des programmes qu'il regroupe, ou l'ensemble. Les personnes qui pouvaient être interviewées ont été tirées d'une liste dressée par les gestionnaires de programme et par la Direction générale de l'examen de programmes, puis approuvée par le directeur général de la Direction des services à l'industrie agricole. La réponse aux

⁹ Sauf à une occasion où deux personnes ont été interviewées ensemble, toutes les entrevues ont eu lieu sur une base individuelle.

demandes d'entrevues a été très positive. Toutes les personnes contactées, sauf deux enseignants qui estimaient la LPCA hors de leur domaine de compétences, ont convenu d'être interviewées¹⁰. La majorité des personnes interviewées (19) travaillaient à AAC, 2 au ministère des Finances et 2 à des établissements d'enseignement. Les deux interviewers ont piloté les entrevues, qui duraient de 30 à 90 minutes, et les personnes interviewées ont reçu une copie du guide d'entrevue¹¹ et un profil de programme avant l'entrevue. Voici une ventilation du nombre de personnes interviewées et de leur domaine de compétences :

À AAC :

- 3 - gestion de programme
- 3 - planification stratégique des activités
- 3 - politique de revenu agricole
- 2 - cadres supérieurs
- 2 - finances
- 1 - secrétariat des coopératives
- 1 - analyse de marchés
- 1 - services juridiques
- 1 - céréales et oléagineux
- 1 - commerce international et élaboration de politiques

Au ministère des Finances :

- 2 - finances

Hors du gouvernement :

- 2 - spécialistes du milieu de l'enseignement

Les résultats de l'examen des documents et les entrevues ont été compilés et analysés dans le but d'orienter les recommandations à exposer dans le rapport définitif. Avant d'expliquer les

¹⁰ Deux personnes pressenties pour une entrevue ont demandé se faire remplacer par un collègue. Dans les deux cas, le collègue a accepté.

¹¹ Voir le guide de l'entrevue à l'Annexe 4.



observations découlant de ce projet, voici quelques mots sur la planification de la mise en oeuvre du cadre d'examen de la LPCA.

Part 3 : Planification de la mise en oeuvre

Après avoir repéré les questions cruciales à examiner pour la LPCA à partir des documents existants et des entrevues (ce qui est décrit dans les deux sous-sections précédentes), il a été nécessaire d'élaborer les indicateurs appropriés et les sources de données correspondantes en fonction des questions d'examen pour le Programme. Une fois cette information préparée, les questions d'examen, ainsi que leurs indicateurs et sources de données respectifs, ont été présentées aux gestionnaires de programme, qui les ont rangées par ordre d'importance relative en vue du processus d'examen à venir¹². Puisque pratiquement toutes les questions ont été cotées comme étant de la plus grande importance par les gestionnaires de programme de la LPCA, seulement deux d'entre elles, dont la cote était assez faible, ont été éliminées du cadre d'examen. L'une, la perception qu'ont les intervenants de la capacité de la LPCA à promouvoir une commercialisation méthodique, semblait suffisamment connue grâce à des études antérieures (par exemple BVG, 1998; Agriculture Canada, 1993). L'autre, le taux d'importation au Canada des denrées admissibles à la LPCA, semblait un phénomène trop complexe pour être raisonnablement attribué à un seul programme (la LPCA).

Dans la section suivante, sont expliquées en détail les observations recueillies durant les processus de collecte de données.

OBSERVATIONS

Avant d'exposer les observations recueillies durant l'examen des documents et les entrevues, il s'impose de décrire brièvement la compilation des thèmes dégagés de l'examen des documents et des entrevues.

¹² Pour cette information, voir l'Annexe 5.

Après l'examen des documents retenus pour ce projet, il est devenu manifeste que, malgré les solutions apportées à certains problèmes¹³ liés aux programmes qui ont précédé la LPCA, il reste d'autres questions à résoudre même après le regroupement des programmes précédents dans la LPCA.

En ce qui touche l'analyse des remarques faites par les personnes interviewées, il faudrait signaler trois points relatifs au processus d'entrevue. Premièrement, on a constaté chez les personnes interviewées assez peu de similarité dans les réponses aux questions du guide d'entrevue. L'une des raisons de cette dispersion pourrait être le vaste éventail de postes que les personnes interviewées détenaient au sein et hors du Ministère, ce qui signifie qu'elles ont abordé les entrevues avec des antécédents peu homogènes (par exemple, finances, commerce, élaboration de politiques, gestion de programme). Deuxièmement, les personnes interviewées ont parfois exprimé des opinions divergentes au sujet du Programme. Ainsi, une personne a suggéré qu'une certaine solution de rechange au PPA constituerait une excellente option à examiner par le Ministère, tandis que selon une deuxième personne cette même solution de rechange *ne serait pas* réaliste. Troisièmement, de nombreux commentaires exprimés durant les entrevues étaient de nature évaluative¹⁴ plutôt que pertinents au processus d'examen visé par les entrevues). Seuls les commentaires recueillis qui favorisaient l'examen de la LPCA ont été retenus comme observations.

Principales observations découlant de l'examen des documents et des entrevues

¹³ Ces questions comprennent la création de mécanismes de contrôle pour réduire les taux de défaillances et d'inobservation, et l'introduction d'une *Loi* pour atténuer la confusion, la disparité régionale et les coûts.

¹⁴ Les commentaires comme « Meilleurs résultats généraux en commercialisation et stabilisation du marché à cause de la LPCA » ou « La LPCA comporte un élément de contrainte » étaient considérés comme étant de nature évaluative.



Ces deux méthodes de collecte de données ont permis de dégager trois thèmes :

- ▶ Il faut établir clairement la raison d'être du Programme et des programmes qu'il regroupe.
- ▶ Les incidences de la LPCA doivent être cernées.
- ▶ Il faudrait recueillir des preuves de la nécessité de paiements anticipés *sans intérêt* pour réaliser l'objectif de la LPCA.

Chacun de ces thèmes est expliqué ci-dessous.

Établir clairement la raison d'être. Suite aux processus d'examen des documents et d'entrevues, il a été possible d'établir la nécessité de clarifier la raison d'être de la LPCA, ainsi que la *raison d'être* du PPA, du PMCP et du PAG, car cet aspect n'était pas convenablement compris.

Établir les incidences de la LPCA. Le processus d'examen des documents a révélé que les incidences de la LPCA devaient être dégagées. Plus particulièrement, il faut établir si le Programme assure une commercialisation méthodique au secteur et/ou une protection du revenu aux producteurs individuels. Par exemple, les personnes interviewées ne savaient pas clairement lequel de ces deux résultats était attribuable à la LPCA. De façon quelque peu similaire à la première observation ci-dessus, ces deux aspects potentiels du Programme ont été confondus dans le passé.

Paiements anticipés sans intérêt. Une troisième observation était que le Ministère devait établir la raison pour laquelle les paiements anticipés versés aux producteurs devraient être exonérés d'intérêt. Certaines personnes interviewées ont allégué que les critères d'inclusion au PPA étaient inéquitables car toutes les denrées n'étaient pas admissibles. En outre, certains remettaient en question la politique de paiements anticipés sans intérêt dans l'environnement fiscal actuel et le fait que les programmes d'exonération d'intérêt ne sont pas offerts aux autres industries.

Autres observations découlant de l'examen des documents et des entrevues

Outre les principales observations indiquées ci-dessus, certaines questions autres que les trois principaux thèmes ont découlé des processus d'examen des documents et d'entrevues, notamment :

- ▶ Mettre davantage l'accent sur la commercialisation méthodique.
- ▶ Déterminer si les paiements anticipés procurent un financement supplémentaire aux producteurs.
- ▶ Mettre en oeuvre des mesures pour évaluer l'efficacité de la LPCA.
- ▶ Instaurer une plus grande transparence pour les questions touchant la LPCA par l'introduction de mécanismes qui permettent un meilleur échange d'information entre les cadres supérieurs et les intervenants au sein et hors d'AAC.
- ▶ Établir la pertinence de la LPCA.
- ▶ Repérer les risques ministériels associés à la LPCA (durant les entrevues, on a mentionné la responsabilité éventuelle¹⁵ pour le PMCP et le taux de défaillances pour le PPA) et en effectuer le suivi sur une base régulière.
- ▶ Établir un équilibre entre la satisfaction des clients concernant le moment opportun des garanties de prix accordées dans le cadre du PMCP et la prudence nécessaire pour éviter la responsabilité éventuelle.
- ▶ Examiner la faisabilité d'autres options à la LPCA.
- ▶ Reconnaître et comprendre l'appui populaire que le secteur agricole et agroalimentaire accorde à l'exonération de l'intérêt prévue dans le PPA.

Dans la section qui suit, on présente un examen des recommandations faites pour la LPCA qui tiennent compte des principales observations et de

¹⁵ La responsabilité éventuelle pour le PMCP désigne toute perte monétaire subie par suite de l'écart entre les garanties de prix établies par le Ministère et les prix réels des denrées.

nombreuses autres questions décrites dans cette section.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Durant les processus d'examen des documents et de tenue d'entrevues, on a repéré les questions et on les a rangées par ordre en fonction des critères de mesure du rendement dont avait convenu le CGM d'AAC:

- l'acceptation et la pertinence;
- la rentabilité;
- l'efficacité de la gestion;
- les résultats.

L'Annexe 5 donne une liste exhaustive des questions, des indicateurs à utiliser pour leur interprétation, des sources de données pour les indicateurs et du niveau d'importance que les gestionnaires de programme ont attribué à chaque question.

De cette liste détaillée de questions pertinentes à la LPCA, on a élaboré un cadre d'examen pour le Programme. Toutes les stratégies d'examen du cadre sont exposées à la Figure 2.

Le cadre d'examen pour la LPCA comprend trois principaux éléments, chacun d'eux étant accompagné de recommandations particulières : suivi des indicateurs de programme, mesures de gestion et évaluation du Programme. Chaque élément décrit les travaux précis à entreprendre au cours des trois prochaines années, de sorte que l'examen produise une information adéquate pour la préparation du rapport qui sera déposé devant le Parlement en avril 2002. Un sommaire des quatre recommandations contenues dans ce rapport est reproduit ci-dessous à la Pièce 1.

Pièce 1 : Recommandations

- ▶ Élaborer un ensemble d'indicateurs de programme pour la LPCA et diffuser un rapport de situation semestriel aux intervenants.
- ▶ Élaborer un énoncé de politique pour clarifier les objectifs et les incidences de la LPCA, et diffuser cette information aux intervenants.
- ▶ Entreprendre un certain nombre d'activités de gestion à l'appui de la vision du sous-ministre.
- ▶ Effectuer une évaluation exhaustive de la LPCA.

Les recommandations sont décrites dans la présente section. Le premier élément du cadre d'examen à considérer est le suivi des indicateurs de programme pour la LPCA.

Suivi des indicateurs de programme

Le suivi d'un ensemble d'indicateurs de programme sur une base régulière procure des mises à jour périodiques concernant le rendement du programme. Un suivi continu sert à réaliser un triple but :

- ▶ Repérer les secteurs pour lesquels le Programme est à risque et déterminer la nécessité d'analyse supplémentaire.
- ▶ Habilitier les gestionnaires de la LPCA à communiquer de l'information sur le rendement aux intervenants¹⁶.
- ▶ Fournir une base d'information qui servira à préparer le rapport annuel à présenter pour la LPCA, conformément à l'article 42(1) de la *Loi*.

¹⁶ Le mot *intervenant* est utilisé ici dans un sens très général et comprend les représentants de la CCB, les organismes de producteurs, les institutions financières régionales (plutôt que centrales), les gestionnaires de programme de la LPCA et les gestionnaires d'AAC.

Par conséquent,

1) Il est recommandé que le Ministère élabore un ensemble d'indicateurs de programme, de sorte qu'il puisse faire le suivi du Programme sur une base régulière et, à partir de ce processus, préparer un rapport de situation semestriel sur la LPCA aux fins de diffusion aux gestionnaires d'AAC et aux autres intervenants clés.

Certains indicateurs destinés au suivi continu de la LPCA sont suggérés à la Pièce 2.

Pièce 2 : Indicateurs clés de programme

PPA, PMCP et PAG

- ▶ Coûts annuels d'administration.
- ▶ Nombre d'ententes conclues annuellement.
- ▶ Volume de produits couverts.

PPA

- ▶ Nombre de producteurs participant annuellement.
- ▶ Frais d'intérêt annuels et incidences des fluctuations de taux d'intérêt sur les futurs coûts du programme.
- ▶ Somme annuelle des paiements anticipés (total pour le programme et moyenne par producteur).
- ▶ Taux annuel de défaillances (total en souffrance : recouvrable ou non recouvrable; et frais de perception).

PMCP

- ▶ Nombre de producteurs participant annuellement.
- ▶ Taux annuel de responsabilité éventuelle.
- ▶ Incidences des fluctuations de prix des denrées sur les futurs coûts du programme.

Pour l'élaboration d'indicateurs de programme, les gestionnaires devraient considérer les questions suivantes :

- ▶ Quels intervenants devraient recevoir un rapport de suivi semestriel?

- ▶ Quel niveau (par exemple : région, denrée, organisme de producteurs) faudrait-il utiliser pour l'analyse des indicateurs?
- ▶ Quelle devrait être la fréquence de la collecte d'information?
- ▶ Qui devrait être responsable de la collecte d'information et de la production de rapports?
- ▶ Quels systèmes et niveaux de ressources seraient nécessaires au suivi des indicateurs de la LPCA?

Fonctions de gestion

L'un des thèmes réitérés durant les processus d'examen des documents et d'entrevues pour ce projet était le manque d'uniformité dans la perception des incidences de la LPCA¹⁷. Certaines personnes interviewées croyaient que l'appui au revenu des producteurs constituait l'essentiel des incidences du Programme, tandis que selon d'autres c'était plutôt la promotion d'une commercialisation méthodique des produits agricoles et agroalimentaires. L'analyse effectuée pour ce rapport a permis de constater que la définition des incidences de la LPCA débouchait sur l'équivoque. Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire d'AAC, utilise la LPCA pour appuyer les régimes de commercialisation des produits agricoles et agroalimentaires, et l'une des incidences de cette activité serait d'optimiser les rendements des producteurs. Toutefois, pour que tous comprennent clairement l'objectif et les incidences de la LPCA,

2) Il est recommandé que le Ministère élabore un énoncé de principe pour clarifier l'objectif et les incidences de la LPCA et des programmes qu'elle regroupe, dans le

¹⁷ Clarification de l'objectif de la LPCA : la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* énonce que le Programme a pour objet de « faciliter la commercialisation de produits agricoles » (Sommaire de la Loi). Le but du PPA et celui du PMCP sont énoncés aux articles 4 et 26 de la *Loi*, respectivement. L'article 31 décrit le PAG, sans énoncer son but comme tel.

contexte de sa politique globale. Le document devrait être diffusé aux intervenants.

Le sous-ministre d'AAC a récemment diffusé sa vision pour le Ministère. La Pièce 3 récapitule cette vision sous forme d'un plan en sept points. On s'attend à ce que chaque gestionnaire et membre de l'équipe de gestion du Ministère fasse sa part pour réaliser cette vision et faire d'AAC l'un des organismes les mieux gérés au Canada.

Pièce 3 : Vision du sous-ministre pour le Ministère

- ▶ Entendre tous les intervenants.
- ▶ Gestionnaires qui sont des chefs de file.
- ▶ Capacité à relever les futurs défis.
- ▶ Information qui appuie l'excellence.
- ▶ Effectif très performant.
- ▶ Sensibilité aux besoins du client.
- ▶ Résultats : excellence dans le rendement

Source : Claydon (1998)

À l'appui de la vision du sous-ministre, les gestionnaires de la LPCA (voir AAC, 1998b) ont entrepris un certain nombre d'initiatives, dont :

- ▶ effectuer sur une base régulière pour les programmes la vérification de l'observation des producteurs et l'efficacité de la prestation des programmes par les tierces parties;
- ▶ améliorer le plan d'activités, le plan de ressources humaines et les plans opérationnels annuels pour la LPCA.

Relativement aux fonctions de gestion à entreprendre,

3) Il est recommandé que le Ministère entreprenne les tâches suivantes :

- établir des cibles acceptables pour les taux de défaillances¹⁸ et de pertes;

- évaluer l'exposition de la LPCA aux contestations judiciaires;
- examiner et regrouper l'information dans la base de données et les dossiers de la LPCA afin que l'information nécessaire soit disponible pour les examens et les autres demandes de renseignements à l'avenir (voir la Pièce 4);
- discuter du cadre d'examen et du processus d'examen proposé avec un groupe consultatif composé de clients et d'autres intervenants.

Pièce 4 : Information requise des dossiers et de la base de données de la LPCA

- ▶ Volumes annuels des récoltes bénéficiant du PPA et du PMCP.
- ▶ Données détaillées sur les applications et la mise en oeuvre du PAG.
- ▶ Décisions de mettre en oeuvre ou non le PAG.
- ▶ Coût de la LPCA par rapport aux programmes qui ont précédé la LPCA.
- ▶ Proportion de défaillances pour les paiements anticipés inférieurs et supérieurs à 50 000 \$.
- ▶ Nombre de défaillances au sein de la CCB et de chaque organisme de producteurs.
- ▶ Prix de vente réels obtenus par les producteurs (PPA et PMCP).

Le dernier point nécessite davantage d'explication. Un élément de la vision du sous-ministre est « d'entendre nos intervenants ». Il est important que les intervenants de la LPCA connaissent bien le processus global d'examen longtemps avant la présentation du rapport au Parlement. Cette participation aux étapes initiales du processus vise deux buts. Premièrement, la consultation des représentants du secteur agricole et agroalimentaire peut procurer aux gestionnaires de la LPCA une précieuse rétroaction sur les stratégies d'examen et aider à faire accepter aux intervenants le processus d'examen. Deuxièmement, vu que le ministre

¹⁸ Les deux points de départ pour les taux cibles de défaillances seraient Riding (1997) et Norton

(1998).



d'AAC « procède à l'examen des dispositions et de l'application de la présente loi en consultation avec le ministre des Finances » (*Loi sur les programmes de commercialisation agricole*, article 42(1)), il est essentiel de conférer avec le ministère des Finances tout au long du processus d'examen pour intégrer ses suggestions longtemps avant la préparation du rapport.

Évaluation des programmes

Conjointement avec un suivi continu des indicateurs de programme et des fonctions de gestion, une évaluation de la LPCA offre la possibilité d'un examen global du Programme. Plus particulièrement, le processus d'évaluation servira à collecter des données à l'appui des incidences de la LPCA, des avantages des paiements anticipés sans intérêt consentis dans le cadre du PPA et des autres aspects décrits à la section *Observations* de ce rapport. Toutefois, comme aucun indicateur ne peut facilement mesurer les incidences de la LPCA, on propose d'utiliser la méthode de triangulation¹⁹ pour que l'évaluation contienne un certain nombre de stratégies distinctes d'examen²⁰.

4) *Il est recommandé que le Ministère s'engage à faire une évaluation exhaustive avec :*

- *sondage auprès des producteurs et tenue d'entrevues avec les autres intervenants de la LPCA*²¹ pour connaître leurs

perceptions concernant diverses questions résumées à la Pièce 5;

- *évaluation des systèmes de gestion de la LPCA* pour s'assurer qu'ils sont efficaces et efficaces;
- *analyse économique de la LPCA* pour évaluer les incidences du Programme sur le secteur par rapport à une gamme d'options et estimer les incidences du Programme sur les exploitations individuelles;
- *évaluation de l'accès des producteurs au crédit et des conditions de remboursement;*
- *analyses d'étude de cas* comportant des données quantitatives et qualitatives choisies pour le Programme aux fins de comparaisons au moyen de facteurs comme le genre de denrée, la région, les caractéristiques des producteurs et la taille de l'exploitation.

¹⁹ La triangulation est une stratégie de mesure d'un même phénomène par diverses méthodes.

²⁰ Par exemple, pour savoir dans quelle mesure la LPCA influence la commercialisation méthodique, on a utilisé six différentes sources de données (voir l'Annexe 5). Toutefois, il n'est pas toujours possible, ni même désirable, d'attribuer à un programme les phénomènes globaux comme la commercialisation de produits agricoles et agroalimentaires.

²¹ Sur la base des entrevues déjà menées, on a suggéré que l'échantillon choisi pour l'évaluation de la LPCA comprenne de grands et de petits producteurs, et soit représentatif des denrées et

régions auxquelles s'applique le Programme. Pour les entrevues, on a recommandé que les interviewers connaissent bien le Programme et le secteur agricole et agroalimentaire. En dernier lieu, on a suggéré un groupe de discussion composé d'experts (ou universitaires) afin de réunir des personnes possédant une bonne connaissance de la LPCA et du secteur agricole et agroalimentaire pour qu'elles tiennent une discussion éclairée aux fins de l'évaluation.

Pièce 5 : Sommaire des questions découlant de l'enquête et des entrevues

- ▶ Perceptions des incidences de la LPCA par les intervenants.
- ▶ Pertinence de la LPCA dans l'environnement actuel.
- ▶ Profil des producteurs qui participent au PPA et au PMCP.
- ▶ Satisfaction des clients concernant l'adéquation de la conception et de la prestation du programme.
- ▶ Perceptions des politiques possibles par les intervenants.
- ▶ Adéquation des critères d'admissibilité des récoltes appliqués pour le PPA.
- ▶ Avantages des dispositions d'exonération de l'intérêt (PPA) et des garanties de prix (PMCP).
- ▶ Mesure dans laquelle la LPCA réduit l'iniquité, l'inconsistance et les coûts du Programme.

On prévoit que les recommandations décrites dans ce rapport procureront aux gestionnaires de la LPCA une précieuse information concernant le Programme et faciliteront la préparation du rapport à présenter au Parlement en 2002. Pour chaque élément discuté dans cette section, on a préparé un plan de mise en oeuvre et un plan d'action avec échéances, ressources et responsabilités pour chaque fonction d'examen. Le plan de mise en oeuvre pour la LPCA fait l'objet de la dernière section de ce rapport.

Plan de mise en oeuvre

Un plan de mise en oeuvre a été élaboré pour le cadre d'examen de la LPCA afin de mieux comprendre les engagements en temps et en ressources associés aux recommandations et leurs stratégies d'examen respectives exposées dans la section précédente. On prévoit que toutes les stratégies seront menées à terme six mois avant l'échéance fixée pour la présentation du rapport au Parlement, qui est avril 2002. Cette période de six mois accordera aux gestionnaires de la LPCA un délai suffisant pour préparer leur rapport au Parlement.

La responsabilité pour chaque stratégie d'entrevue, ainsi que les estimations détaillées des ressources et du temps nécessaires, sont résumées à la Figure 3²².

Mise en oeuvre des recommandations 1, 2 et 3: Suivi et gestion de la LPCA

En ce qui touche la mise en oeuvre des trois premières recommandations de ce rapport, on suggère ce qui suit :

- 1) Lors de l'élaboration des indicateurs de programme clés pour la LPCA, les cadres supérieurs de la LPCA devraient organiser une session d'un jour avec les gestionnaires de programme pour repérer les indicateurs. La Direction générale de l'examen de programmes peut se charger de l'animation de la réunion.
- 2) Lors de l'élaboration de l'énoncé de politique pour la LPCA, la Direction générale des politiques et la DGSIM devraient entreprendre une initiative conjointe avec les cadres supérieurs de la LPCA, qui seraient responsables de créer une liste d'intervenants et de diffuser l'énoncé de politique aux intervenants intéressés.
- 3) Lors de l'exécution des stratégies d'examen touchant la gestion du Programme, les cadres de la LPCA devraient assigner aux gestionnaires de programme la responsabilité de chaque stratégie. Les Services juridiques ont indiqué que le processus d'évaluation de l'exposition aux contestations judiciaires découlant de la LPCA exigeraient de leur part entre 1 et 2 jours.

Mise en oeuvre de la recommandation 4: Évaluation de la LPCA

²² La Figure 3 expose les JTP et indique la meilleure estimation des jours temps plein nécessaires à un employé. Toutefois, les JTP ne désignent pas des jours consécutifs de travail.



On prévoit que la Direction générale de l'examen de programmes sera en mesure de guider l'évaluation de la LPCA, de concert avec des experts-conseils de l'extérieur et les directions générales du Ministère, le cas échéant. Les six éléments suivants²³ sont proposés pour l'évaluation du programme²⁴ :

- ▶ Interviewer les intervenants.
- ▶ Évaluer les systèmes de gestion de la LPCA.
- ▶ Effectuer une étude d'analyse économique.
- ▶ Mener une étude sur l'accès au crédit.
- ▶ Faire des analyses d'étude de cas.
- ▶ Procéder à un sondage auprès des producteurs.

Comme les six éléments de l'évaluation peuvent être considérés comme exigeant une grande quantité de ressources du Ministère, ils sont présentés dans l'ordre de leur priorité relative.

1) **Interviewer les intervenants.** On prévoit recevoir la rétroaction d'une cinquantaine d'intervenants²⁵, qui seraient représentatifs de tous les intervenants, régions et denrées auxquels s'applique le Programme, lors des entrevues en personne.

²³ Les éléments comprendraient un rapport d'évaluation préparé par la Direction générale de l'examen de programmes. Le rapport résumerait les éléments mais serait distinct du rapport présenté au Parlement.

²⁴ L'Annexe 5 énumère les questions d'examen comprises dans chaque élément d'évaluation, ainsi que les sources de données et les indicateurs pour chacune d'elles.

²⁵ Dans ce contexte, le mot *intervenants* est utilisé dans un sens large et désigne : les producteurs; les représentants de la Commission canadienne du blé (CCB) et d'une cinquantaine d'organismes de producteurs; les coopératives; les transformateurs; les sociétés céréalères; les institutions financières (régionales); les quatre gestionnaires de programme de la LPCA; et les cadres supérieurs d'AAC.

Outre les entrevues avec les intervenants, cet élément de l'évaluation comprendra manifestement un examen des documents clés, la création d'une liste de candidats à interviewer, l'élaboration d'un guide d'entrevue et l'analyse des notes prises par les interviewers²⁶. On recommande aussi que le processus d'élaboration du cadre d'examen comprenne une visite de la CCB à Winnipeg, ce qui serait essentiel pour que les évaluateurs comprennent mieux le « plus gros client » de la LPCA.

2) **Évaluation des systèmes de gestion de la LPCA.** L'évaluation des systèmes de gestion devrait comprendre un examen du plan d'activités et du plan de ressources humaines de la LPCA; une estimation de l'adéquation des dossiers et de la base de données; et la vérification de la pertinence des cadres d'examen et de contrôle de gestion élaborés pour le Programme.

3) **Réalisation d'une étude d'analyse économique.** De concert avec la Direction de l'analyse économique et stratégique (DAES)²⁷, à AAC, il serait peut-être possible d'utiliser certaines données existantes concernant la LPCA, notamment de l'information sur les producteurs qui ne participent pas actuellement au programme afin de les comparer aux producteurs qui y participent.

4) **Réalisation d'une étude sur l'accès au crédit.** L'étude sur l'accès au crédit prendrait la forme

²⁶ Lors des entrevues effectuées pour le cadre d'examen, on a suggéré que les interviewers utilisés pour l'évaluation de la LPCA connaissent bien le Programme et le secteur agricole et agroalimentaire.

²⁷ L'engagement de la DAES à appuyer la Direction générale de l'examen de programmes pour cet élément repose sur la disponibilité de ressources internes suffisantes à la DAES au moment où aura lieu l'analyse économique. Si les services d'un expert-conseil de l'extérieur sont requis, le coût estimatif en sera de 20 000 \$.

d'entrevues²⁸ avec les représentants (régionaux) des institutions financières, d'autres bailleurs de fonds du secteur et un certain nombre de producteurs. Elle porterait vraisemblablement sur deux ou trois denrées distinctes et nécessiterait une vingtaine d'entrevues. Comme les entrevues d'intervenants décrites ci-dessus, elles seraient effectuées en personne à l'échelle du pays. Comme elles porteraient sur des aspects différents, il faudrait élaborer un guide d'entrevue distinct.

5) **Réalisation d'une analyse d'étude de cas.**

Nous prévoyons utiliser les données recueillies durant la phase des entrevues pour une analyse d'étude de cas. Les études de cas permettent d'analyser les données de façon plus approfondie en mettant l'accent sur un aspect particulier comme le type de denrée, la région et/ou les caractéristiques des producteurs. Le nombre d'études de cas à effectuer serait déterminé en fonction des ressources disponibles (par exemple, l'estimation de la Figure 3 est fondée sur une étude de cas sans frais de déplacement).

6) **Sondage auprès des producteurs.**

La phase de sondage prévue pour l'évaluation de la LPCA comprend diverses tâches, notamment : rédaction d'un questionnaire, sondage auprès des producteurs et analyse des données de l'enquête. Plus important encore, si l'on veut que l'échantillon ait une taille suffisante pour étendre les conclusions aux quelque 50 000 producteurs qui participent au PPA et au PMCP, on prévoit qu'il faudra choisir au hasard 1 000 producteurs qui participent à l'un ou l'autre de ces programmes. Comme la Direction générale de l'examen de programmes ne dispose pas des ressources humaines nécessaires pour téléphoner à 1 000 producteurs, il faudrait avoir recours aux

services d'un expert-conseil de l'extérieur pour l'exécution de l'enquête et pour élaborer une liste de répondants potentiels.

Malgré son utilité, l'élément d'évaluation proposé est coûteux. Comme la LPCA²⁹ ou les programmes précédents ont déjà fait l'objet d'études avec mesures d'auto-évaluation pour connaître la perception du Programme dans le secteur agricole et agroalimentaire, un sondage des attitudes des producteurs serait le moins efficace des moyens d'évaluation pour l'examen de la LPCA.

La sous-section suivante regroupe l'ensemble des ressources requises, y compris tous les éléments d'évaluation décrits ci-dessus.

Ressources totales requises

Comme on l'a expliqué en détail ci-dessus, les ressources totales nécessaires à l'évaluation de la LPCA sont estimées à 210 JTP³⁰, au moins 50 000 \$ en frais de consultation et au moins 30 000 \$ en déplacements. Selon l'information indiquée dans la sous-section précédente, on prévoit que le Ministère attribuera les ressources humaines et financières nécessaires à l'application des stratégies d'examen requises pour acquérir une précieuse information au sujet de la LPCA.

²⁸ Comme cette étude porte essentiellement sur des aspects différents de ceux des entrevues avec les intervenants, elle est décrite ici comme un élément distinct de l'évaluation.

²⁹ Pour la plus récente évaluation, voir le chapitre du rapport du BVG portant sur le PPA. Voir aussi l'évaluation d'Agriculture Canada (1993) pour le soutien dont jouit le programme dans le secteur.

³⁰ JTP désigne une journée à temps plein pour un employé de la Direction générale de l'examen de programmes. Il s'agit d'une estimation éclairée au moment d'évaluer l'élément; les jours ne sont pas nécessairement consécutifs.

BIBLIOGRAPHIE

- Loi sur les programmes de commercialisation agricole : projet de loi C-64 (1997). Deuxième session, 35^e Parlement, 45-46 Elizabeth II, 1996-97.*
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (1998a). *Budget principal des dépenses 1998-1999 (Partie III : Rapport sur les plans et priorités)*. Ottawa (Ontario) : ministre des Travaux publics et des Services gouvernement du Canada.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (1998b). *Business Plan for the Agricultural Marketing Programs Act (AMPA): 1998-1999*.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (1998c). *Site Intranet* (<http://agrisource.ncr.agr.ca/cb/corporat/1996/may/eampa.htm>).
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (1998d). *Price Pooling Program: Administrative Manual*.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (1997). *La LPCA : Paiements anticipés - Lignes directrices*.
- Agriculture Canada (1993). *Évaluation de la LVCPA, de la LPAGP, de la LPAR et du PAL - Rapport à l'intention des cadres*.
- Andersen, A., Consulting (1994). *Verification of Grain in Support of Cash Advances Issued Under the Prairie Grain Advance Payments Act: Final Report*.
- Angus Reid (1998). *Adaptation au changement et gestion des risques - Un portrait des attitudes et des comportements des agriculteurs canadiens*.
- Commission canadienne du blé (1998). *Site Internet* (<http://www.CCB.ca/francais>).
- Cash Advance Working Group (1994). *"Marketing Impacts" Report*.
- Claydon, F. (1998). Notes for Opening Remarks at Senior Departmental Managers Meeting: Kitchener, ON. [*Intranet*: <http://agrisource/cb/deputy/speeches/slides/sld007.htm>]
- Deloitte & Touche (1998). *AMPA and FIMCLA: Review of the Financial Control Framework*.
- Ernst & Young (1992). *Constatations de l'évaluation des programmes de paiements anticipés*.
- Ernst & Young (1992). *Findings Report: Evaluation of the Agricultural Products Co-Operative Marketing Act*.
- Groupe de travail Neilsen.
- Norton, R. B. (1998). *The Current Market for Small Business Financing*. Ottawa (Ont.) : Industrie Canada (contrat n° U540-7-0146).
- Bureau du vérificateur général du Canada (1998). *Rapport annuel, chapitre 11 : Agriculture et Agroalimentaire Canada - Le programme des avances en espèces*.
- Direction générale de l'examen de programmes. (1998). *Agricultural Marketing Programs Act (AMPA): Program Profile*.
- Riddell, B. (1995). *MISB Staff Binder*.

Riding, A. L. (1997). *On the Care and Nurture of Loan Guarantee Programs*. In P. J. Halper (Ed.), *Financing Growth In Canada* (Industry Canada Research Series). Calgary, AB : University de Calgary Press.



ANNEXE 1

LISTE DES ACRONYMES UTILISÉS DANS LE RAPPORT DÉFINITIF

AAC -- Agriculture et Agroalimentaire Canada
LOPA -- *Loi sur l'Office des produits agricoles*
LPAR -- *Loi sur le paiement anticipé des récoltes*
LVCPA -- *Loi sur la vente coopérative des produits agricoles*
LPCA -- *Loi sur les programmes de commercialisation agricole*
PPA -- programme de paiements anticipés
PAL -- programme d'accroissement des liquidités
CCB -- Commission canadienne du blé
CGM -- Comité de gestion du Ministère (AAC)
DAES -- Direction de l'analyse économique et stratégique (AAC)
JTP -- jour temps plein (pour un employé)
PAG -- programme d'achats gouvernementaux
DRC -- domaine de résultats clés
DGSIM -- Direction générale des services à l'industrie et aux marchés (AAC)
BVG -- Bureau du vérificateur général du Canada
LPAGP -- *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*
PMCP -- programme de mise en commun des prix

ANNEXE 2

CONTEXTE DE LA LPCA

Pour l'élaboration d'un cadre d'examen, il était essentiel de posséder une bonne compréhension du programme, de sorte qu'on sache quelles questions demander et ensuite y répondre. Ainsi, il fallait connaître l'évolution de la LPCA avant d'établir le cadre d'examen du Programme. L'information de base concernant la LPCA est présentée dans cette section sous deux rubriques : historique; et programmes regroupés dans la LPCA.

Historique de la LPCA

La LPCA avait été précédée de quatre lois distinctes : la *Loi sur la vente coopérative des produits agricoles* (LVCPA), la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes* (LPAAR), la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* (LPAGP) et la *Loi sur l'Office des produits agricoles* (LOPA). En outre, le programme d'accroissement des liquidités (PAL) a été introduit pour renforcer les deux programmes de paiements anticipés qui ont précédé la LPCA.

Les cinq programmes précédant la LPCA étaient essentiellement des activités relatives à la commercialisation destinées à favoriser la commercialisation méthodique des produits agricoles et agroalimentaires. Ils étaient fondés sur la prémisse que la prestation de paiements anticipés (paiements initiaux) ou l'achat par le gouvernement fédéral d'une denrée agricole au moment de la récolte pouvait permettre à l'une des trois parties (les producteurs, les organismes de producteurs ou le gouvernement) de vendre le produit à une étape ultérieure de la campagne agricole afin d'accroître les recettes. C'est ainsi que les programmes fonctionnaient selon une démarche commune consistant à minimiser les problèmes financiers et de trésorerie des producteurs au moment de la récolte et à appuyer la commercialisation méthodique tout au long de la campagne agricole.

La LVCPA, qui a ouvert la voie à l'actuel programme de mise en commun des prix, remonte

à 1939 et avait initialement pour objet d'aider les producteurs qui désiraient traiter et commercialiser leurs produits selon un mode coopératif. La LVCPA autorisait le ministre d'AAC à accorder des garanties de prix aux organismes qui faisaient la mise en commun d'une denrée et qui procuraient aux producteurs des rendements équitables. Les organismes utilisaient ensuite les garanties de prix pour emprunter des fonds grâce auxquels ils étaient en mesure de verser des paiements initiaux aux producteurs lors de la livraison de leurs produits, ainsi que de financer les frais de traitement, d'entreposage et de vente de l'organisme.

Introduite en 1957, la LPAGP était destinée aux producteurs de denrées admissibles aux programmes de la Commission canadienne du blé (CCB). Initialement, cette loi visait à redresser l'insuffisance des infrastructures de transport et d'entreposage dans la zone couverte par la CCB et à procurer des fonds à court terme pour atténuer les difficultés financières causées par l'insuffisance mentionnée.

La LPAAR a été introduite en 1977. Cet autre programme antérieur de paiements anticipés s'appliquait à une gamme beaucoup plus vaste de produits que la LPAGP. L'objet de la LPAAR était de favoriser la commercialisation méthodique en offrant aux producteurs un financement qui leur éviterait de vendre prématurément leur denrée au moment de la récolte à cause de problèmes financiers.

Les paiements anticipés³¹, tant en vertu de la LPAGP que de la LPAAR, étaient exonérés d'intérêt jusqu'à 1989. L'exonération d'intérêt constituait une caractéristique attrayante des programmes. Mais en 1989, le gouvernement fédéral a introduit dans son budget diverses réductions de dépenses,

³¹ Dans ce rapport, l'expression *paiement anticipé* désigne aussi *garantie de prêt*.



dont l'une était d'éliminer l'exonération d'intérêt pour les deux programmes de paiements anticipés. La garantie de prêts était conservée pour les deux programmes, de sorte que les producteurs puissent encore obtenir le financement nécessaire pour garder leurs récoltes jusqu'au moment de la livraison. La suppression de l'exonération d'intérêt pour les programmes de la LPAGP et de la LPAR n'a pas été favorablement accueillie dans le secteur agricole et agroalimentaire, et l'utilisation de ces deux programmes a fortement diminué. En réponse, le gouvernement fédéral a introduit le PAL pour la campagne agricole de 1990 afin de réinstaurer l'exonération d'intérêt pour la première tranche de 50 000 \$ de paiements anticipés. Le PAL a été prolongé chaque année de façon *ponctuelle* jusqu'à ce que les paiements anticipés exonérés d'intérêt deviennent permanents dans le cadre de la LPCA en 1997.

Par ailleurs, en vertu de la LOPA, l'Office des produits agricoles pouvait acheter, vendre ou importer des produits agricoles et agroalimentaires ainsi que gérer des contrats d'aliments et effectuer d'autres opérations. Le programme a procuré aux producteurs des revenus stables et a assuré la disponibilité d'un approvisionnement fiable de produits agricoles et agroalimentaires.

L'une des principales raisons de regrouper les quatre lois en une seule (c.-à-d. la LPCA) était de réduire la confusion et d'atténuer les préoccupations concernant les programmes précédents, notamment les coûts résultant du chevauchement dans l'application de ces programmes. Peut-être pour calmer ultérieurement ces préoccupations initiales, on a inséré dans la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* une disposition énonçant qu'un rapport d'examen devait être présenté au Parlement pour le programme au plus tard en avril 2002. Ce rapport inclura nécessairement un examen des programmes que regroupe la LPCA, ce qui fait l'objet de la sous-section suivante.

Programmes que regroupe la LPCA

En 1997, les programmes qui précédaient la LPCA ont été regroupés en une même *Loi* dans le but de

« faciliter la commercialisation de produits agricoles » (*Loi sur les programmes de commercialisation agricole*, Sommaire). Trois programmes distincts étaient énoncés dans la *Loi* pour réaliser ce but, notamment :

- le programme de paiements anticipés (PPA);
- le programme de mise en commun des prix (PMCP);
- le programme d'achats gouvernementaux (PAG).

Programme de paiements anticipés (PPA). Le but du PPA est d'améliorer la commercialisation des récoltes admissibles par les producteurs au moyen de paiements anticipés pouvant atteindre 250 000 \$ pour qu'ils puissent entreposer leurs denrées après la récolte et les commercialiser ultérieurement durant la campagne agricole lorsque les conditions du marché rapportent des prix plus favorables. La première tranche de 50 000 \$ en paiements anticipés est exonérée d'intérêt. Les producteurs reçoivent les paiements anticipés par l'entremise de leur organisme de producteurs ou de la Commission canadienne du blé (CCB), qui bénéficie de garanties de prêts accordées par AAC. Les producteurs sont admissibles aux paiements anticipés jusqu'à hauteur de 50 % du prix au marché prévu pour le volume de denrées entreposées. Les paiements anticipés sont remboursés par les producteurs à leur organisme de producteurs ou à la CCB au moment où la récolte est vendue. L'organisme ou la CCB rembourse ensuite son emprunt à son institution financière au nom des producteurs participants. Durant la première année de fonctionnement du PPA (1997-1998), 45 ententes de garantie d'emprunt d'une valeur totale de 770 millions \$ et touchant quelque 37 000 producteurs ont été approuvées. Les frais d'intérêt encourus par AAC pour cette première année se sont élevés à 18 millions \$, tandis que le taux de défaillances a résulté en une perte légèrement inférieure à 17 millions \$ (AAC, 1998b).

Programme de mise en commun des prix (PMCP). Le PMCP consiste en un programme d'expansion des marchés destiné à aider et encourager la commercialisation coopérative de produits



agricoles admissibles (y compris les produits transformés), et à procurer aux producteurs des rendements identiques pour des produits de catégorie et de qualité semblables. Le programme consiste à offrir des garanties de prix aux organismes de commercialisation pour les protéger contre les fléchissements imprévus des prix du marché pour leurs produits. Dans le cadre du PMCP, les organismes de producteurs doivent préparer un plan de commercialisation dans lequel ils décrivent les marchés visés et la façon dont ils mettront en oeuvre leur plan de commercialisation. Ils doivent aussi montrer la capacité administrative et financière de réaliser leur plan de commercialisation. Si le prix de gros moyen réel reçu par l'organisme de commercialisation est inférieur au prix de la garantie, le programme prévoit que le gouvernement comble l'écart. Par contre, si le prix réel est supérieur, l'organisme conserve l'excédent pour le réutiliser à l'avenir ou il le redistribue aux producteurs selon la qualité ou la catégorie des denrées qu'ils lui ont livrées. Pour la campagne agricole de 1997-1998, 21 025 producteurs ont reçu des garanties de prix initial d'une valeur totale de 161 millions \$ par l'intermédiaire de cinq organismes de commercialisation (AAC, 1998b).

Programme d'achats gouvernementaux (PAG). Le PAG accorde au ministre d'AAC l'autorité d'acheter et de vendre des produits agricoles et agroalimentaires. Les pouvoirs découlant du PAG peuvent être utilisés quand sévissent sur le marché des conditions inhabituelles que l'intervention du ministre peut corriger afin de réinstaurer une certaine stabilité sur ce marché. Avant que le ministre exerce cette autorité, il doit s'assurer de la disponibilité de fonds pour le PAG auprès du Conseil du Trésor. Comme la LPCA a été adoptée en 1997, le ministre n'a pas encore utilisé les pouvoirs que lui accorde la PAG, et il ne s'agit donc pas d'un programme offert au secteur agricole et agroalimentaire sur une base courante.

ANNEXE 3

MANDAT POUR LE CADRE D'EXAMEN DE LA LPCA

Introduction

La Direction générale des services à l'industrie et aux marchés (DGSIM) a demandé à la Direction générale de l'examen de programmes (DGEP) son appui pour élaborer un cadre d'évaluation pour la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (la LPCA). Un cadre d'évaluation est un outil de gestion grâce auquel on repère les aspects et questions clés en vue d'appuyer la prise de décisions. Il est destiné à donner aux gestionnaires une orientation pour les secteurs clés auxquels s'applique le programme, notamment le rendement, le coût de l'obtention des résultats escomptés, la pertinence et l'efficacité de la gestion. Le but de ce cadre est d'aider les gestionnaires par : l'examen du contexte d'application de l'initiative (y compris les objectifs et les résultats escomptés); l'établissement des questions à examiner et des indicateurs de rendement pour l'initiative; et le repérage des besoins d'information et de données aux fins de suivi, d'évaluation, de présentation de rapports et de responsabilisation.

La *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (la LPCA) a reçu la Sanction royale le 25 avril 1997. Elle regroupe les activités auparavant accomplies dans le cadre de la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes*, la *Loi sur le paiement anticipé pour le grain des Prairies*, la *Loi sur la vente coopérative des produits agricoles* et la *Loi sur l'Office des produits agricoles*. En outre, cette loi a réinstauré l'exonération d'intérêt pour les paiements anticipés. La nouvelle loi restructurée fait suite à un processus national de consultation et comprend trois principales composantes : le programme de paiements anticipés; le programme de mise en commun des prix; et le programme fédéral d'achats gouvernementaux.

Le programme de paiements anticipés prévoit des paiements anticipés exonérés d'intérêt pour la première tranche de 50 000 \$, de sorte que les producteurs puissent entreposer leurs denrées après la récolte. Ils peuvent ainsi commercialiser leurs récoltes plus tard durant la campagne agricole, quand les conditions du marché leur apporteront des prix plus favorables. Ainsi, ils peuvent procéder à une commercialisation méthodique de leurs récoltes. Les avantages du programme comprennent :

- une entrée de fonds après la récolte afin d'aider les producteurs à respecter leurs engagements financiers à court terme,
- la souplesse nécessaire pour que les producteurs entreposent leurs denrées admissibles immédiatement après la récolte, ce qui favorise la commercialisation méthodique de leur récolte,
- le relèvement du revenu agricole des producteurs par la capacité de commercialiser leurs denrées plus tard durant la campagne agricole, une fois que les conditions du marché se sont améliorées.

Le programme de mise en commun des prix vise à élargir les marchés afin d'aider et de favoriser la commercialisation des produits agricoles, notamment des produits transformés, sur une base coopérative et de procurer aux producteurs des rendements identiques pour les produits de catégorie et qualité correspondantes. Le programme accorde aux organismes des garanties de prix contre les fléchissements imprévus du marché pour leurs produits et aide les organismes de commercialisation à obtenir du financement à des taux attractifs. Les avantages du programme comprennent :



- l'aide à la commercialisation méthodique des produits agricoles,
- l'établissement d'un prix minimum garanti aux producteurs et aux organismes coopératifs de commercialisation,
- le partage de paiements équitables entre les producteurs,
- une amélioration de la trésorerie des producteurs grâce à un paiement initial, et de meilleurs rendements pour ses produits grâce à la démarche plus professionnelle de commercialisation qui résulte de la mise en marché sur une base coopérative.

Dans le cadre du **programme d'achats gouvernementaux**, le ministre peut prendre les dispositions nécessaires pour vendre ou livrer des produits agricoles à un gouvernement ou organisme gouvernemental de tout pays suite à un accord avec ce gouvernement ou organisme, et à cette fin acheter des produits agricoles et prendre toutes les dispositions nécessaires pour leur achat, vente ou livraison.

Objectif du projet

L'objectif de ce projet est d'élaborer pour la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (LPCA) un cadre d'évaluation qui :

- clarifie les objectifs de la LPCA et les objectifs particuliers de ses composantes,
- décrit les activités et les résultats escomptés de la LPCA (c.-à-d. : intrants, incidences et effets prévus),
- établit une liste d'aspects et de questions à examiner dans le futur,
- repère des indicateurs de rendement en matière d'efficacité et d'efficience,
- dégage les futurs besoins d'information et les modalités connexes de collecte de données ou d'information.

Portée

Le cadre d'évaluation portera sur les trois composantes de la LPCA : le programme de paiements anticipés, le programme de mise en

commun des prix et le programme fédéral d'achats gouvernementaux.

Pour évaluer le rendement du Ministère, le Comité de gestion du Ministère (CGM) a demandé que les cadres supérieurs reçoivent une information exhaustive indiquant si les résultats sont atteints; si les programmes continuent à être pertinents et acceptables; quels sont les coûts engagés pour atteindre les résultats; et quelle est l'efficacité des gestionnaires en matière de prestation de programme. Sur la base de cette information, le cadre d'évaluation pour la LPCA sera élaboré pour fournir des renseignements sur le contexte :

- **Résultats et incidences secondaires** - Dans quelle mesure les objectifs du programme sont-ils atteints et quelles sont les incidences secondaires possibles?
- **Acceptation et pertinence** - Les programmes et activités sont-ils tous pertinents, convenablement conçus et/ou mis en oeuvre, et jugés acceptables par les clients et les intervenants?
- **Coûts** - Les coûts sont-ils raisonnables par rapport aux avantages?
- **Efficacité de la gestion** - Le programme est-il bien géré?

Au fur et à mesure de l'élaboration du cadre, il est important de se tenir au courant de l'examen qu'effectue le Bureau du vérificateur général (BVG). Par conséquent, les aspects soulevés par le BVG devraient être scrutés tout au long de l'élaboration du cadre.

Pour que l'information jugée nécessaire au cadre d'évaluation de la LPCA à l'avenir soit mise à la disposition des gestionnaires, un plan de mise en oeuvre du cadre d'évaluation sera élaboré et intégré au rapport. Le défi à relever pour ce projet sera d'élaborer des indicateurs significatifs sans établir une complexe infrastructure de collecte de l'information.

Plan du projet et méthodologie



Ce projet comprendra trois principales tâches :

1. examiner les documents et les dossiers;
2. mener les entrevues afin de repérer les aspects, questions et indicateurs pour l'évaluation;
3. analyser l'information et les constatations du rapport.

La Direction générale de l'examen de programmes assurera la gestion globale du projet et guidera le processus de rédaction du rapport définitif - Le cadre d'évaluation pour la LPCA. Les membres du personnel de la DGSIM devront consentir une participation considérable tout au long de ce projet. Leur participation aux aspects, aux questions, aux indicateurs et aux sources d'information sera cruciale au succès du projet d'évaluation car, en définitive, il leur incombera de faire le suivi et la collecte de l'information.

Relativement à la collecte d'information pour ce projet, deux méthodes seront utilisées :

Examen des documents et des données : Un examen des documents et des dossiers consiste en une méthode de collecte d'information visant à repérer quelle information secondaire existante pourrait servir à l'élaboration du cadre d'évaluation. Il s'agit d'une façon économique de collecter l'information et de réduire les besoins, le temps et les ressources à consacrer à la nouvelle information primaire. Un examen de documents et/ou de dossiers peut fournir une précieuse information de base sur le programme : la raison d'être de la LPCA, le but, la portée, les objectifs, les résultats escomptés et les indicateurs. Les lacunes dans l'information disponible peuvent être détectées au cours du processus, et on peut les combler par des méthodes primaires de collecte (c.-à-d. : les entrevues) . Une liste de documents et de dossiers qui seront examinés aux fins de ce projet est jointe à l'Annexe I.

Entrevues : Les entrevues avec les gestionnaires de la DGSIM ont pour but de combler les lacunes dans l'information détectées lors de l'examen des

documents et/ou des dossiers. En outre, les sessions d'entrevue mettront l'accent sur l'élaboration d'aspects et de questions que les gestionnaires devront considérer pour la prise de décisions et sur l'information nécessaire à cette fin.

Suite aux sessions d'entrevue, aura lieu une réunion avec les gestionnaires de programme pour valider les aspects et questions d'évaluation, et pour élaborer le processus destiné à trouver, suivre et communiquer l'information. C'est à ce stade que commencent les discussions au sujet du plan de mise en oeuvre.

Ressources

Voici un sommaire des ressources nécessaires :

- Expert-conseil et personnel de la Direction générale de l'examen de programmes : **63 jours.**
- Personnel de la DGSIM : **13 jours.**

Il est manifeste que ce projet comporte un important engagement en matière de temps de la part des deux directions générales. Comme le travail sera effectué au moyen de ressources internes, les déboursés pour ce projet seront limités aux déplacements et à d'autres frais divers. Tous les déboursés engagés par la Direction générale de l'examen de programmes pour ce projet lui seront remboursés par la DGSIM.

Temps

On prévoit que le projet débutera dès que le présent mandat aura été établi. La date cible pour la présentation d'un rapport sous forme d'ébauche définitive est le 21 août 1998.



Liste de documents et dossiers à examiner

1. Dossiers de consultation antérieurs à la LPCA.
2. Rapport de Deloitte & Touche (ébauche).
3. Évaluation du programme de paiements anticipés, 1992.
4. Évaluation de la LVCPA, 1992.
5. Manuels pour le programme : Lignes directrices administratives.
6. Rapports et mandats du BVG.
7. Mémoire au Cabinet relativement à la nouvelle loi.
8. Dossiers du programme - **nécessité de déterminer lesquels.**
9. Soumission au Conseil du Trésor - pour le nouveau programme de mise en commun des prix et pour celui des paiements anticipés.
10. Rapport du Groupe de travail Neilsen.
11. Examen des documents pour le programme.
12. Études ministérielles - Comparaison des rendements des dépenses publiques selon le type de programme.
13. Loi sur les programmes de commercialisation agricole.
14. Rapport du Groupe de travail sur les paiements anticipés - 1994

ANNEXE 4

GUIDE D'ENTREVUE

Ce que nous voulons savoir

I. Acceptation et pertinence

IA. Buts stratégiques

Objectifs stratégiques et place de la LPCA dans le cadre de rendement d'AAC

IB. Accent sur les clients

Acceptation et pertinence de la LPCA pour les intervenants

Question

I. Acceptation et pertinence

IA. Buts stratégiques

- *Que pouvez-vous nous dire au sujet de la LPCA et de ses objectifs? À propos du PPA, du PMCP et du PAG?*
- *Comment percevez-vous les trois programmes de la LPCA l'un par rapport à l'autre?*
- *Les pouvoirs accordés par la LPCA sont-ils suffisants pour atteindre ses objectifs?*
- *Comment l'exonération d'intérêt du PPA contribue-t-elle à la réalisation des buts de la LPCA?*
- *Comment la LPCA (le PPA, le PMCP et le PAG) s'insère-t-elle dans les objectifs stratégiques globaux d'AAC?*
- *Considérez-vous la LPCA surtout comme un programme de gestion du risque, un programme d'expansion des marchés ou les deux?*

IB. Accent sur les clients

- *Qui sont les clients de la LPCA (du PPA, du PMCP et du PAG) ?*
- *Qu'est-ce que les clients de la LPCA (du PPA, du PMCP et du PAG) aiment de ce programme?*
- *Quelles sont les préoccupations des clients concernant la LPCA (le PPA, le PMCP et le PAG)?*
- *Quelles méthodes d'enquête révèlent le mieux les perceptions des programmes par les clients?*



II. Rentabilité

II. Rentabilité

- *Place de la LPCA dans le cadre de rendement d'AACII.*
- *Quels sont les avantages de la LPCA (du PPA, du PMCP et du PAG)?*
- *Comment pouvons-nous associer quantitativement les coûts de prestation du programme de la LPCA (du PPA, du PMCP et du PAG) aux avantages retirés (c.-à-d. la commercialisation méthodique, les meilleurs rendements pour les producteurs)?*
- *Comment réduire les frais administratifs globaux de la prestation du programme de la LPCA?*
- *Quels programmes pourraient remplacer LPCA (au PPA, au PMCP et au PAG)?*

III. Efficacité de la gestion

III. Efficacité de la gestion

- *Quels facteurs contribuent à la bonne gestion de la LPCA et des 3 programmes qu'elle regroupe?*
- *Quelles principales mesures aideraient AAC à estimer l'efficacité de la gestion du PPA et du PMCP (par ex. taux de défaillances, responsabilité éventuelle)?*
- *Le PAG n'a jamais été utilisé. Quand et comment le gouvernement fédéral devrait-il l'utiliser?*
- *Qui est responsable du PAG?*
- *Quelles seraient les options administratives à la gestion de la LPCA?*
- *Quels sont les risques ministériels de la LPCA (du PPA, du PMCP et du PAG)?*

IV. Résultats et incidences

IV. Résultats et incidences

- *À votre avis, quelles sont les activités clés et les extrants de la LPCA (du PPA, du PMCP et du PAG)?*
- *Comment croyez-vous que la LPCA (le PPA, le PMCP et le PAG) influence les communautés rurales? Les coopératives?*
- *Croyez-vous que la LPCA modifie l'autonomie du secteur agricole et agroalimentaire?*



ANNEXE 5

COMPRÉHENSION DU RENDEMENT DE LA LPCA : PERTINENCE-ACCEPTATION, RENTABILITÉ, EFFICACITÉ DE LA GESTION ET RÉSULTATS

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|---|--|---|----------------------|
| PERTINENCE-ACCEPTATION | | | |
| <i>Pertinence</i> | | | |
| 1) Existe-t-il dans le secteur des conditions qui indiquent la nécessité de la LPCA (PPA, PMCP et PAG)? | Réponses des intervenants concernant la nécessité des paiements anticipés, de la mise en commun des prix et des pouvoirs du ministre d'AAC en matière d'achat et/ou de vente de produits agricoles (tout chevauchement des programmes devrait aussi être indiqué). | Sondage Producteurs Entrevues CCB Organismes de producteurs Représentants gouvernementaux Leaders agricoles | Inf Moy Sup |
| 2) Le PAG reste-t-il pertinent dans le contexte actuel? | Mise en oeuvre du PAG dans le passé (c.-à-d. nombre de demandes par rapport au nombre de fois que le PAG est utilisé). | Base de données de la LPCA | Inf Moy Sup |
| | Réponses des intervenants concernant la pertinence du PAG. | Entrevues Représentants gouvernementaux | Inf Moy Sup |
| | Analyse des motifs pour mettre en oeuvre ou non le PAG. | Examen des dossiers de la LPCA | Inf Moy Sup |

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|---|--|---|--|
| <i>Acceptation</i> | | | |
| 3) Quel profil ont les producteurs qui participent au PPA et au PAG? | Caractéristiques des producteurs qui participent au PPA et/ou au PAG. | Sondage Producteurs | Inf Moy Sup |
| 4) Les clients du PPA et du PAG (producteurs, CCB et organismes de producteurs) sont-ils satisfaits des programmes? | Satisfaction des producteurs en matière de prestation des programmes. Satisfaction de la CCB et des organismes de producteurs en matière de gestion des programmes. | Sondage Producteurs Entrevues CCB Organismes de producteurs | Inf Moy Sup Inf Moy Sup |

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|--|---|---|---|
| <i>Solutions de rechange</i> | | | |
| 5) Quelles sont les retombées du changement ou de l'élimination de l'exonération d'intérêt, ainsi que du changement des conditions des garanties de prêt du PPA? | <p>Réponses des intervenants concernant les changements potentiels au PPA.</p> <p>Proportion des défaillances pour les paiements anticipés inférieurs et supérieurs à 50 000 \$.</p> <p>Faisabilité des solutions de rechange au PPA.</p> | <p>Sondage Producteurs</p> <p>Entrevues CCB Organismes de producteurs Représentants gouvernementaux Leaders agricoles</p> <p>Base de données de la LPCA</p> <p>Étude d'analyse économique</p> | <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> |
| 6) Quelles sont les retombées de : a) l'élimination du PMCP <i>ou</i> b) la prestation des garanties de prêt en plus des garanties de prix du PMCP? | <p>Réponses des intervenants concernant les changements potentiels au PMCP.</p> <p>Faisabilité des solutions de rechange au PMCP.</p> | <p>Entrevues Coopératives Institutions financières Représentants gouvernementaux Leaders agricoles</p> <p>Étude d'analyse économique</p> | <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> |

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|---|---|---|---|
| 7) Quelle est la faisabilité des autres solutions de rechange à la LPCA (par ex. : reports d'impôt, chèques expédiés directement aux producteurs; contributions du CSRN)? | <p>Réponses des intervenants concernant les solutions de rechange à la LPCA.</p> <p>Faisabilité des solutions de rechange à la LPCA.</p> | <p>Entrevues</p> <p>Coopératives</p> <p>Institutions financières</p> <p>Représentants gouvernementaux</p> <p>Leaders agricoles</p> <p>Étude d'analyse économique</p> | <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> |
| 8) Les outils de commercialisation du secteur privé (par ex. : contrats à terme, options, instruments de couverture) pourraient-ils appuyer la commercialisation des produits agricoles aussi efficacement que la LPCA? | <p>Utilisation actuelle des outils de commercialisation du secteur privé par les producteurs.</p> <p>Acceptation et capacité d'utilisation des outils de commercialisation du secteur privé par les producteurs.</p> <p>Coûts estimatifs et avantages escomptés des contrats à terme, instruments de couverture, options et autres stratégies d'auto-commercialisation.</p> | <p>Étude d'analyse économique</p> <p>Sondage</p> <p>Producteurs</p> <p>Étude d'analyse économique</p> | <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> |
| 9) Les institutions financières sont-elles plus capables d'assumer la prestation du PPA? | <p>Réponses des intervenants concernant la capacité des institutions financières à assumer la prestation du PPA.</p> <p>Coût du mode actuel de prestation des programmes par rapport à celui du mode proposé.</p> | <p>Sondage</p> <p>Producteurs</p> <p>Entrevues</p> <p>CCB</p> <p>Organismes de producteurs</p> <p>Institutions financières</p> <p>Base de données de la LPCA</p> <p>Coûts du programme actuel</p> <p>Étude d'analyse économique</p> | <p>Inf Moy Sup</p> <p><i>comme ci-dessus</i></p> |

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|--|---|---|--|
| | <i>Adéquation</i> | | |
| 10) Les critères d'admissibilité à la LPCA sont-ils adéquats (par ex. : inclusion des céréales utilisées à la ferme, utilisation des contrats à terme pour les pommes de terre)? | Réponses des intervenants concernant l'adéquation des critères d'admissibilité à la LPCA. | Entrevues CCB Organismes de producteurs | Inf Moy Sup |
| | RENTABILITÉ | | |
| 11) Quelles sont les retombées économiques de la LPCA par rapport aux coûts? | Rapport sur la rentabilité par rapport à celle des autres programmes agricoles. Valeur des denrées auxquelles s'applique la LPCA. | Étude d'analyse économique Analyse d'étude de cas | Inf Moy Sup Inf Moy Sup |
| 12) Quel montant d'intérêt les garanties d'emprunt en vertu du PPA procurent-elles aux organismes de producteurs? | Taux réel de financement dans le cadre du PPA par rapport au taux sans PPA. | Étude sur l'accès au crédit | Inf Moy Sup |
| 13) Quel avantage la garantie de prix en vertu du PAG procure-t-elle aux associations coopératives de commercialisation? | Réponse des intervenants concernant les avantages du PAG. | Entrevues Organismes de producteurs Institutions financières | Inf Moy Sup |
| 14) Quels sont les avantages de l'exonération d'intérêt en vertu du PPA? | Réponse des intervenants concernant l'exonération d'intérêt. Incidences de l'élimination de l'exonération d'intérêt sur le secteur et le gouvernement. | Sondage Producteurs Entrevues CCB Organismes de producteurs Institutions financières | Inf Moy Sup Inf Moy Sup |

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|---|---|---|--------------------|
| EFFICACITÉ DE LA GESTION | | | |
| <i>Gestion et prestation du programme</i> | | | |
| 15) Dans quelle mesure la CCB et les organismes de producteurs sont-ils satisfaits de la gestion du programme de la LPCA? | Satisfaction de la CCB et des organismes en matière de gestion et de prestation du programme (par ex. : délai de traitement des demandes et des paiements par le système; sensibilité des gestionnaires et capacité à satisfaire les attentes des clients). | Entrevues CCB Organismes de producteurs | Inf Moy Sup |
| 16) Dans quelle mesure la CCB et les producteurs sont-ils satisfaits de la prestation du programme de LPCA par la CCB et les organismes de producteurs? | Satisfaction des producteurs en matière de gestion et de prestation du programme. | Sondage Producteurs | Inf Moy Sup |
| 17) La base de données du programme peut-elle satisfaire convenablement les besoins courants du personnel et des gestionnaires du programme? | Fréquence des demandes fructueuses d'information (c.-à-d. la base de données fournit-elle l'information demandée?) | Évaluation des dossiers et de la base de données de la LPCA par les gestionnaires | Inf Moy Sup |
| 18) Les gestionnaires du PPA et du PAG informent-ils convenablement le Ministère et les intervenants au sujet de l'efficacité de la LPCA? | Niveau de sensibilisation des intervenants au rendement de la LPCA. | Entrevues Intervenants | Inf Moy Sup |
| 19) Les gestionnaires de la LPCA comprennent-ils convenablement leurs besoins en ressources humaines (par ex. : en formation)? | Plan de ressources humaines (y compris un examen de la formation et des réalisations du personnel). | Évaluation du plan de ressources humaines | Inf Moy Sup |
| 20) Le personnel du programme poursuit-il un but précis et sait-il ce qu'on attend de lui? | Perception du personnel concernant son rôle et ses responsabilités. | Entrevues Personnel de la LPCA | Inf Moy Sup |

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|--|--|--|--------------------|
| 21) Dans quelle mesure le processus de planification de la LPCA prépare-t-il efficacement l'avenir? | Plan d'activités pour la LPCA. | Évaluation de l'efficacité du plan d'activités de la LPCA | Inf Moy Sup |
| 22) Dans quelle mesure la stratégie de mesure de la LPCA est-elle efficace? | Cadre d'examen de la LPCA. | Évaluation du cadre d'examen de la LPCA | Inf Moy Sup |
| 23) Par rapport à la situation antérieure aux programmes de la LPCA, dans quelle mesure la LPCA a-t-elle réduit efficacement les actuelles iniquités entre régions et denrées, les incohérences dans l'application des programmes et leur coût global? | Comparaisons des situations antérieures et postérieures à l'adoption de la LPCA : coûts des programmes; analyse de l'accès, de la participation et des autres aspects par région et par denrée; gestion du programme. | Entrevues Tous les intervenants Base de données de la LPCA Examen de documents | Inf Moy Sup |
| 24) Dans quelle mesure le cadre de contrôle de la gestion de la LPCA est-il efficace? | Cadre de contrôle de la gestion de la LPCA. | Évaluation du cadre de contrôle de la LPCA par les gestionnaires Entrevues Cadres supérieurs d'AAC | Inf Moy Sup |

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|---|--|--|---|
| <i>Risques ministériels</i> | | | |
| 25) Dans quelle mesure les méthodes financières et administratives de la CCB et des organismes de producteurs assurent-elles efficacement la prestation du PPA et du PAG? | <p>Vérification et suivi, sur une base courante, de la CCB et des organismes de producteurs.</p> <p>Nombre de cas de défaillances pour la CCB et chaque organisme de producteurs.</p> <p>Profils de risque des producteurs défaillants, par organisme et région.</p> | <p>Évaluation des rapports de vérification pour le programme</p> <p>Base de données de la LPCA</p> <p>Établissement des cibles de défaillances et de pertes</p> <p>Étude sur l'accès au crédit (c.-à-d. examen de la cote de crédit des producteurs défaillants)</p> | <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> |
| 26) En matière de commercialisation des denrées agricoles, quels risques sont associés à la capacité des organismes de commercialisation qui assurent la prestation du PAG? | Expérience de négociants professionnels en commercialisation des denrées agricoles. | <p>Sondage</p> <p>Producteurs</p> <p>Dossiers de la LPCA</p> <p>Stratégie annuelle de commercialisation des organismes de producteurs</p> | Inf Moy Sup |
| 27) La LPCA est-elle exposée à la contestation judiciaire? | Exposition de la LPCA à la contestation judiciaire. | Évaluation par les Services juridiques | Inf Moy Sup |

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|--|---|----------------------------|--------------------|
| RÉSULTAT | | | |
| <i>Retombées primaires de la LPCA</i> | | | |
| 28) La LPCA améliore-t-elle la commercialisation méthodique? | Réponse des intervenants concernant la LPCA et la stabilité dans le secteur. | Entrevues Intervenants | Inf Moy Sup |
| | Confiance des producteurs envers les organismes de commercialisation coopérative qu'utilise le PAG? | Sondage Producteurs | Inf Moy Sup |
| | Volume annuel des récoltes auxquelles s'appliquent le PPA et le PAG. | Base de données de la LPCA | Inf Moy Sup |
| | Variations saisonnières de prix et de volume pour les récoltes auxquelles s'applique la LPCA (au moment de la récolte et ultérieurement). | Statistique Canada | Inf Moy Sup |
| | Évaluation de la contribution de la LPCA pour chaque denrée agricole. | Analyse d'étude de cas | Inf Moy Sup |
| | Comparaison avec les producteurs américains. | Étude d'analyse économique | Inf Moy Sup |

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|---|--|---|---|
| 29) La LPCA améliore-t-elle pour les producteurs l'accès aux fonds à court terme? | <p>Pratiques de crédit des banques et des autres bailleurs de fonds (par exemple : Comment les pratiques changent-elles avec le temps? Diffèrent-elles pour diverses denrées? Quelles sont les retombées de la LPCA sur les pratiques de crédit?)</p> <p>Conditions des marges de crédit d'exploitation consenties aux producteurs pour chaque type de denrées et disponibilité du crédit de la part des autres fournisseurs (par exemple pressions financières exercées au moment de la récolte, conditions de remboursement et nécessité de liquidités).</p> <p>Réponse des producteurs à savoir si la LPCA procure ou non un crédit supplémentaire, compte tenu des frais liés au programme (par ex. : entreposage, droits versés pour le programme).</p> <p>Façon dont les producteurs utilisent leurs paiements anticipés du PPA (par ex. : remboursement de dettes; achat de semences, pesticides et/ou matériel agricole; contributions du CSRN).</p> | <p>Étude sur l'accès au crédit</p> <p>Sondage Producteurs</p> <p>Entrevues Institutions financières Autres bailleurs de fonds</p> <p>Sondage Producteurs</p> <p>Examen de documents</p> | <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> |
| 30) La LPCA optimise-t-elle le rendement des producteurs? | <p>Comparaison des prix de vente réels obtenus par les participants du PPA et du PMCP au moment de la récolte.</p> <p>Évaluation des retombées de la LPCA sur le revenu agricole des producteurs, compte tenu des frais d'entreposage, des frais de conservation et des autres frais connexes.</p> | <p>Examen de documents</p> <p>Étude d'analyse économique</p> | <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> |
| 31) La LPCA encourage-t-elle les coopératives? | <p>Réponse des intervenants concernant l'efficacité de l'aide apportée par le PMCP aux coopératives.</p> | <p>Entrevues Intervenants</p> | <p>Inf Moy Sup</p> |

| QUESTION D'EXAMEN | INDICATEUR OU MESURE | SOURCE DE DONNÉES | IMPORTANCE |
|---|---|--|---|
| <i>Retombées secondaires de la LPCA</i> | | | |
| 32) La LPCA a-t-elle renforcé les organismes de producteurs? | <p>Comparaison du nombre de membres sur une période d'années, selon la denrée.</p> <p>Réponse des organismes de producteurs concernant l'importance de la LPCA pour leur viabilité (par exemple perception de la visibilité chez les producteurs, accroissement du nombre de membres et expérience administrative).</p> | <p>Entrevues CCB et organismes de producteurs</p> | <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> |
| 33) La LPCA rehausse-t-elle la visibilité du gouvernement fédéral au sein du secteur? | <p>Réaction des intervenants au PAL.</p> <p>Évaluation de l'exonération d'intérêt sur la réputation du gouvernement fédéral (c.-à-d. sa visibilité).</p> | <p>Examen de documents</p> <p>Entrevues Intervenants</p> | <p>Inf Moy Sup</p> <p>Inf Moy Sup</p> |
| 34) La LPCA aide-t-elle les producteurs à gérer leurs propres risques? | <p>Réponse des producteurs concernant la participation à la LPCA et la gestion de leurs propres risques.</p> | <p>Sondage Producteurs</p> <p>Étude d'analyse économique</p> | <p>Inf Moy Sup</p> |