

# Programmes de soutien agricole

## 1.0 Résumé

Les 49 600 exploitations agricoles que compte l'Ontario englobent 12,3 millions d'acres et représentent le quart de toutes les exploitations au Canada. En 2016, le secteur agricole de l'Ontario a fourni un apport de 4,4 milliards de dollars à l'économie de la province, et il employait près de 78 000 personnes.

Les agriculteurs sont exposés à deux grandes catégories de risques opérationnels qui peuvent influencer sur leur rentabilité ainsi que sur la qualité et la quantité de leurs produits :

- Les **risques de production**, qui renvoient principalement à l'incidence qu'ont sur la production des facteurs tels que les conditions météorologiques difficiles, les maladies et les organismes nuisibles.
- Les **risques du marché**, qui renvoient aux variations du coût des biens et services utilisés pour produire les produits agricoles ainsi qu'aux variations des prix de vente de ces produits.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se partagent la responsabilité en ce qui concerne l'élaboration de programmes visant à aider les agriculteurs à gérer ces risques. En Ontario, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère)

est chargé des décisions liées aux politiques de soutien agricole et surveille l'exécution des programmes. Agricorp, un organisme de la Couronne de l'Ontario, exécute la plupart des programmes. De 2012-2013 à 2016-2017, le gouvernement fédéral et le Ministère ont consacré en tout 2,3 milliards de dollars aux programmes de soutien agricole en Ontario.

Les agriculteurs ontariens reçoivent de l'aide financière principalement par l'entremise de **programmes de gestion des risques des entreprises** qui visent à les aider à réduire les pertes de revenu découlant d'une faiblesse des prix des produits, d'une diminution de la production ou de catastrophes naturelles. Les quatre programmes de gestion des risques des entreprises qui fournissent une aide financière aux agriculteurs sont les suivants :

- **Assurance-production**, qui indemnise les cultivateurs dans le cas d'une baisse de rendement attribuable à des conditions météorologiques difficiles, des animaux sauvages, des infestations de ravageurs ou des maladies.
- **Agri-stabilité**, qui indemnise les agriculteurs en cas de diminutions importantes de leur revenu agricole.
- **Agri-investissement**, un programme d'épargne (pour aider les agriculteurs à gérer les petites diminutions de revenu) dans le

cadre duquel les gouvernements fédéral et provincial versent des contributions de contrepartie égales aux dépôts des agriculteurs.

- Le Programme ontarien de gestion des risques, qui indemnise les producteurs de bétail, de céréales et d'oléagineux lorsque le coût de production de leurs produits est supérieur à la valeur marchande de ceux-ci. Pour les producteurs de fruits et légumes, le fonctionnement du programme est semblable à celui d'Agri-investissement.

Dans une moindre mesure, des programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques, qui visent à encourager l'innovation et à accroître la compétitivité du secteur agricole, fournissent du financement aux agriculteurs pour les aider à payer une partie du coût de la mise en oeuvre de pratiques exemplaires de gestion agricole.

En ce qui concerne le soutien agricole, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont pour objectif global d'aider le secteur agricole canadien à être rentable, durable, compétitif et novateur. Les différents programmes de gestion des risques des entreprises constituent un ensemble d'options qui sont offertes aux agriculteurs, et ceux-ci peuvent choisir les programmes qui conviennent le mieux à leur type d'exploitation.

Le programme Assurance-production aide la plupart des cultivateurs à gérer les pertes de production en leur permettant de choisir le niveau de protection et de recevoir des paiements l'année durant laquelle la perte est survenue. Cependant, notre audit a révélé que des lacunes dans la conception des autres programmes de gestion des risques des entreprises limitent la capacité de l'ensemble complet de programmes de fournir un soutien adéquat pour aider les agriculteurs à gérer leurs risques. Nous avons constaté ce qui suit :

- **Souvent, le Programme ontarien de gestion des risques, qui est assorti d'un budget annuel de 100 millions de dollars, paie les agriculteurs sans que les besoins individuels soient vraiment pris en compte.**

Il est ressorti de notre analyse des paiements effectués dans le cadre du programme de 2011 à 2015 que seulement la moitié des agriculteurs qui ont reçu des paiements durant cette période (11 000 \$ chacun en moyenne) avaient effectivement déclaré une perte ou une baisse de revenu dans l'année où ils ont touché le paiement. Autrement dit, des agriculteurs reçoivent des paiements même s'ils n'ont pas subi une diminution de leur revenu, ce qui est contraire à l'objet du programme. Cette situation est attribuable au fait que les paiements sont fondés sur le coût de production moyen de l'industrie, au lieu des coûts des différents agriculteurs. En fait, nous avons constaté que 30 % des bénéficiaires de paiements durant cette période ont déclaré, pour l'année où ils ont reçu une aide, un revenu supérieur à celui de l'année précédente. Par exemple, près du quart des 4 900 bénéficiaires de paiements ont fait état d'un résultat d'exploitation positif en 2015 et ont aussi déclaré que leur revenu d'exploitation avait augmenté en moyenne de 106 000 \$ (44 %) par rapport à 2014.

- **Le Programme ontarien de gestion des risques favorise les grandes exploitations agricoles.** La conception du programme, fondée sur les coûts de production moyens de l'industrie, favorise les exploitations agricoles efficaces, dont les coûts de production sont inférieurs à la moyenne dans l'industrie. Le rapport coût-efficacité des grandes exploitations agricoles tend à être meilleur en raison de plus grandes économies d'échelle. Par conséquent, les grandes exploitations agricoles reçoivent des paiements fondés sur le coût de production moyen de l'industrie, alors qu'elles engagent un coût inférieur à celui-ci pour produire leurs produits agricoles. Par exemple, un éleveur de porcs a touché 827 000 \$ en 2015. Le coût de production réel de l'exploitation agricole a été de 36,4 millions de dollars, mais l'éleveur a

reçu un paiement basé sur le coût moyen de l'industrie de 66,3 millions de dollars. Si l'on s'était fondé sur le coût de production réel de l'exploitation agricole, l'éleveur n'aurait touché aucun paiement.

- **La faible participation des agriculteurs limite la capacité d'Agri-stabilité de fournir un soutien.** Le nombre d'agriculteurs qui participent au programme Agri-stabilité a chuté de moitié dans les 10 dernières années. De 2011 à 2015 seulement, la participation a diminué de près du tiers. Les agriculteurs ont mentionné un soutien insuffisant et des retards dans les paiements pour justifier leur abandon du programme.
- **Les agriculteurs ne profitent pas de manière égale d'Agri-stabilité.** De 2013 à 2015, plus de 21 000 demandes de paiements au titre d'Agri-stabilité ont été présentées par les producteurs de céréales et d'oléagineux (le secteur agricole le plus important en Ontario). De ce nombre, 10 % ont déclenché des paiements, contre 21 % des demandes présentées par les éleveurs de bovins, et ce, malgré le fait qu'une plus large proportion de producteurs de céréales et d'oléagineux ont connu une importante diminution de leur revenu net durant la même période. Cette situation est attribuable au fait que les dépenses les plus importantes des exploitations de céréales et d'oléagineux, soit celles liées à l'achat et à l'entretien de l'équipement et à l'achat et à la location de terres, ne sont pas prises en compte dans le calcul des paiements.
- **Les modifications apportées à Agri-stabilité en 2013 ont réduit la protection offerte aux agriculteurs ainsi que les paiements qui leur sont versés.** Ces modifications visaient à fournir une aide uniquement pour les « baisses de revenu en cas de catastrophe » et à indemniser les agriculteurs pour les pertes au lieu des diminutions de bénéfices. L'une de ces modifications a touché plus de

la moitié des quelque 44 000 agriculteurs qui ont présenté une demande d'aide au titre d'Agri-stabilité depuis 2013, de sorte qu'un grand nombre d'agriculteurs soit ont touché des paiements inférieurs à ceux auxquels ils auraient eu droit avant les modifications, soit n'ont reçu aucun paiement. Par exemple, un agriculteur a touché une indemnisation de 455 \$ relativement à une diminution de 174 000 \$ (64 %) de son revenu net. Avant les modifications, il aurait touché 64 687 \$.

- **Les programmes existants sont probablement insuffisants pour aider les agriculteurs dans les situations de crise en raison de la participation faible et décroissante, de la piètre protection et des paiements peu élevés.** Les crises liées au marché (comme celles attribuables aux prix élevés des intrants, à la faiblesse des prix de vente et à la vigueur du dollar canadien) entraînent les pertes agricoles les plus graves, mais les trois quarts des agriculteurs ontariens ne sont pas protégés dans le cadre d'Agri-stabilité (qui est le principal programme d'indemnisation en cas de pertes liées au marché). Étant donné que les programmes existants offrent un soutien insuffisant, le Ministère devrait fournir une aide financière additionnelle dans les périodes de crise. Cependant, les plans actuels du Ministère s'avèrent inadéquats pour ce qui est d'offrir un soutien durant de telles crises, parce qu'ils ne sont pas conçus pour composer avec les crises de longue durée ou liées au marché et ne précisent pas comment le soutien sera fourni pour aider les agriculteurs à compenser les pertes subies.

Nous avons aussi constaté que les systèmes et les processus d'AgriCorp doivent être améliorés pour s'assurer qu'il exécute les programmes de soutien agricole de manière efficiente et économique, et conformément aux politiques et aux accords qui s'appliquent. Par exemple :

- **Des renseignements incorrects et trompeurs fournis par certains agriculteurs se sont traduits par le versement de paiements inexacts.** Les paiements d'Agricorp sont fondés sur l'information déclarée par les agriculteurs, mais ceux-ci ne sont pas tenus de fournir des documents à l'appui du revenu, des dépenses et des autres renseignements financiers qu'ils déclarent. En général, Agricorp ne valide pas l'information présentée par les agriculteurs aux fins de l'Assurance-production et du Programme ontarien de gestion des risques, et l'on n'exige pas que des inspections des exploitations agricoles soient effectuées aux fins du programme Agri-stabilité et du Programme ontarien de gestion des risques. Dans 31 % des audits effectués ces cinq dernières années, le groupe d'audit des programmes d'Agricorp a repéré le versement aux agriculteurs de trop-payés et de moins-payés totalisant 5,6 millions de dollars, en raison de faux renseignements fournis à Agricorp.

- **Les systèmes de TI vieillissants d'Agricorp sont onéreux et sujets aux erreurs.**

Agricorp utilise plus de 30 systèmes de TI pour administrer ses programmes. L'un de ses 4 principaux systèmes est âgé de 25 ans, tandis qu'un autre est en place depuis plus de 10 ans. Ces cinq dernières années, il y a eu plus de 31 erreurs liées aux systèmes qui ont fait en sorte que des agriculteurs ont obtenu des renseignements incorrects sur leur participation aux programmes ou reçu des paiements erronés ayant totalisé plus de 2,7 millions de dollars. Les frais d'entretien des systèmes de TI ont augmenté de 20 % depuis 2007 et représentent aujourd'hui près du tiers des dépenses annuelles d'Agricorp. L'organisme s'emploie actuellement à renouveler son infrastructure de TI, mais il n'a pas encore déterminé le coût de ce renouvellement et le temps qu'il faudra pour le mener à terme.

- **Le conseil d'administration d'Agricorp n'a pas reçu de la direction des renseignements étayés par des documents concernant les résultats des audits de programmes.** Les activités d'Agricorp sont régies par un conseil d'administration qui rend compte au ministre. Il n'y avait aucune preuve documentée que le conseil d'administration d'Agricorp avait reçu des renseignements concernant des cas d'agriculteurs ayant fourni des renseignements faux ou trompeurs à Agricorp, ou d'autres constatations du groupe d'audit des programmes d'Agricorp.

De 2013 à 2017, le Ministère a consacré 1,06 milliard de dollars aux programmes de soutien agricole, et il a soit inscrit au budget, soit engagé des fonds supplémentaires de 275 millions de dollars jusqu'en 2018. Cependant, nous avons constaté que, bien qu'ils aient mis en place plusieurs mesures du rendement des divers programmes de soutien agricole, ni le Ministère ni Agricorp n'étaient en mesure de montrer que l'ensemble complet de ces programmes aidait les agriculteurs ontariens à être rentables, durables, compétitifs et novateurs. Plus particulièrement :

- **Les agriculteurs sont peu encouragés à être novateurs.** Le financement destiné à des initiatives stratégiques qui encouragent l'innovation (comme les activités de recherche et de développement pour améliorer la productivité, mettre au point ou parfaire des pratiques agricoles, ou réaliser des gains d'efficacité) représente 15 % de la totalité des programmes de soutien agricole. En outre, en raison du financement annuel limité visant des initiatives stratégiques, certains agriculteurs ne reçoivent pas de fonds pour des projets qui ont été évalués par le Ministère comme étant supérieurs à d'autres qui ont été financés d'autres années durant lesquelles il y avait eu un nombre moindre de demandes. L'Organisation de coopération et de développement économiques a mentionné que cette stratégie consistant à axer le soutien

sur les programmes de gestion des risques des entreprises n'incite pas les agriculteurs à élaborer des approches de gestion proactive des risques, ce qui contribuerait à l'atteinte des objectifs ministériels.

- **Les mesures du rendement ne sont pas liées aux objectifs des programmes.** Les mesures du rendement mettent l'accent principalement sur les extrants, comme le nombre de participants et le montant des paiements, au lieu des objectifs des programmes. Bien que les programmes soient censés fonctionner de concert, ils sont, dans les faits, évalués indépendamment l'un de l'autre. En 2016, le Ministère a commencé à analyser l'incidence des programmes de soutien sur les agriculteurs, mais l'analyse est incomplète. De plus, nous avons relevé des éléments probants contradictoires, ce qui indique que des travaux plus poussés sont nécessaires.

Le présent rapport renferme

14 recommandations comportant 19 mesures de suivi.

## Conclusion globale

Il est ressorti de notre audit que le Ministère avait mis en place des processus pour concevoir les programmes de soutien agricole conformément aux lois, règlements, accords et politiques applicables. Cependant, les programmes ne sont pas totalement efficaces pour ce qui est d'aider les agriculteurs à gérer leurs risques. Le programme Assurance-production semble fournir en temps opportun un soutien suffisant pour aider les cultivateurs à gérer les risques de production, mais nous avons constaté que les autres programmes limitent la capacité de l'ensemble complet de programmes d'offrir un soutien adéquat aux agriculteurs. Plus particulièrement :

- Le Programme ontarien de gestion des risques paie les agriculteurs sans que leurs besoins individuels soient vraiment pris en compte.

Nous avons constaté que certains agriculteurs avaient reçu des paiements même lors des années rentables parce que les paiements sont fondés sur les coûts de production moyens de l'industrie au lieu de la situation particulière de chaque agriculteur.

- La capacité du programme Agri-stabilité de fournir le soutien requis est limité par la faible participation des agriculteurs. Nous avons observé que les agriculteurs ne profitent pas de manière égale du programme étant donné que, en raison de sa conception, celui-ci favorise certains types d'exploitations agricoles. Des agriculteurs ont aussi exprimé du mécontentement concernant les retards dans le versement des paiements ainsi que les récents changements qui ont entraîné une réduction du montant des paiements.

Le soutien fourni par les programmes existants de gestion des risques des entreprises est probablement insuffisant pour ce qui est d'aider les agriculteurs durant les situations de crise en raison de la faible participation et des paiements peu élevés. Par conséquent, le Ministère devrait octroyer du financement additionnel dans les périodes de crise. Cependant, le plan d'urgence du Ministère est inadéquat pour ce qui est d'offrir un tel soutien.

Dans le même ordre d'idées, nous avons constaté que les systèmes et processus d'AgriCorp devaient être améliorés pour s'assurer que les programmes de soutien agricole sont exécutés de manière efficiente et économique, et conformément aux politiques et aux accords qui s'appliquent. Des trop-payés surviennent en raison de renseignements incorrects et trompeurs fournis par des agriculteurs, et AgriCorp ne vérifie pas souvent ces renseignements. AgriCorp emploie des systèmes d'information vieillissants dont l'entretien est onéreux, et des lacunes ont donné lieu à des erreurs qui ont fait en sorte que des agriculteurs ont reçu de l'information ou des paiements erronés.

Nous avons aussi observé que ni le Ministère ni AgriCorp n'avaient mis en place de processus

efficaces pour évaluer et communiquer publiquement l'efficacité stratégique et opérationnelle des programmes de soutien agricole. Ni le Ministère ni Agricorp ne sont en mesure de montrer comment les programmes ont permis d'atteindre les objectifs consistant à favoriser une industrie agricole qui soit rentable, durable, compétitive et novatrice.

## RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE ET D'AGRICORP

Le Ministère et Agricorp accueillent favorablement les observations et recommandations de la vérificatrice générale et reconnaissent que des améliorations sont possibles. Aussi ont-ils entrepris des travaux pour donner suite à ces recommandations, notamment en amorçant des discussions avec des collègues du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux.

L'agriculture étant une responsabilité partagée, la plupart des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE) font l'objet de négociations entre 14 administrations, qui doivent chacune composer avec des conditions agricoles différentes. Toute modification apportée aux objectifs et à la conception des programmes requiert l'accord du gouvernement fédéral et de la majorité des provinces et des territoires. De même, 25 % de la production agricole de l'Ontario est assujettie au système national de la gestion de l'offre, l'un des principaux mécanismes de gestion des risques des entreprises.

L'été dernier, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) ont convenu d'effectuer un examen exhaustif de l'ensemble national de programmes de GRE. Cet examen, qui est dirigé par des sous-ministres relevant directement des ministres FPT, découle de la constatation par les diverses administrations, comme l'a reconnu la vérificatrice générale, que certains programmes de GRE ne sont pas

suffisamment pertinents et prévisibles. Le Ministère mènera en parallèle une évaluation du Programme ontarien de gestion des risques afin de s'assurer que ce programme et l'ensemble national s'harmonisent et qu'ils répondent aux constatations de l'audit. Dans le contexte de ces examens, le Ministère, en plus de se pencher sur les mécanismes en vigueur, travaillera en collaboration avec ses partenaires pour documenter un plan d'intervention en cas de crise et mettre en oeuvre des moyens pour mieux mesurer et analyser l'impact collectif des programmes de soutien agricole.

Les programmes de soutien agricole sont essentiels à la promotion du développement économique du secteur agricole de l'Ontario. Même si les revenus agricoles touchent ou frôlent un niveau record et que le PIB du secteur primaire et les exportations agroalimentaires sont en croissance, l'accès à un ensemble de programmes de GRE efficaces vise à rendre les producteurs confiants que la viabilité de leur entreprise agricole ne sera pas minée par des risques qui échappent à leur contrôle. Cette confiance encourage les agriculteurs ontariens à innover et à investir dans leur entreprise. De plus, les programmes d'investissements stratégiques du Ministère, qui favorisent les améliorations opérationnelles à fort potentiel, amènent les entreprises agricoles à être productives, à innover, à devenir plus résilientes et à gérer les risques.

## 2.0 Contexte

### 2.1 Survol du secteur de l'agriculture en Ontario

Les 49 600 exploitations agricoles que compte l'Ontario englobent 12,3 millions d'acres et représentent le quart de toutes les exploitations au Canada. En 2016, le secteur agricole de l'Ontario

a fourni un apport de 4,4 milliards de dollars à l'économie de la province, et il employait près de 78 000 personnes.

Il existe deux grandes catégories de produits ou de matières premières agricoles : les cultures (y compris les fruits, les légumes et les céréales) et le bétail (y compris les bovins, les porcs et la volaille). Selon le Recensement de l'agriculture de 2016 de Statistique Canada, l'Ontario compte plus de 29 300 fermes de cultures et plus de 20 200 exploitations d'élevage. La **figure 1** montre

la répartition des exploitations agricoles selon le type de produits.

Les exploitations productrices de céréales et d'oléagineux représentent le plus grand nombre d'exploitations agricoles – un tiers du total provincial –, et l'Ontario est le premier producteur de soya et de maïs au Canada.

Comme le montre la **figure 2**, les deux tiers des exploitations agricoles de l'Ontario se trouvent dans le Sud et l'Ouest de la province. Les fermes de cultures sont situées principalement dans le Sud

**Figure 1 : Survol historique de l'industrie de l'agriculture en Ontario, 2006–2016**

Source des données : Recensements de l'agriculture de 2006, 2011 et 2016 de Statistique Canada

	2006	2011	2016	Variation (%) (2006–2016)
Nombre d'exploitations	57 211	51 950	49 600	<b>(13)</b>
Nombre d'exploitants <sup>1</sup>	82 405	74 840	70 470	<b>(14)</b>
<b>Superficie totale des exploitations (millions d'acres)</b>	<b>13,3</b>	<b>12,7</b>	<b>12,3</b>	<b>(8)</b>
<b>Nombre d'exploitations par catégorie<sup>2</sup></b>	<b>2006</b>	<b>2011</b>	<b>2016</b>	<b>% du total (2016)</b>
<b>Cultures agricoles</b>				
Céréales et oléagineux <sup>3</sup>	13 056	15 818	16 876	<b>34</b>
Fruits et légumes	3 828	3 258	3 422	<b>7</b>
Foin	5 917	5 600	4 681	<b>9</b>
Serres, pépinières et floriculture	2 822	2 372	2 050	<b>4</b>
Autres cultures <sup>4</sup>	2 739	2 495	2 302	<b>5</b>
<b>Total partiel – Culture agricole</b>	<b>28 362</b>	<b>29 543</b>	<b>29 331</b>	<b>59</b>
<b>Élevages d'animaux</b>				
Bovins de boucherie	11 052	7 105	6 786	<b>14</b>
Bovins laitiers <sup>5</sup>	4 937	4 036	3 439	<b>7</b>
Production de volaille et d'oeufs <sup>5</sup>	1 700	1 619	1 816	<b>4</b>
Porcs	2 222	1 235	1 229	<b>2</b>
Moutons et chèvres	1 365	1 446	1 097	<b>2</b>
Autres élevages d'animaux <sup>6</sup>	7 573	6 966	5 902	<b>12</b>
<b>Total partiel – Élevages d'animaux</b>	<b>28 849</b>	<b>22 407</b>	<b>20 269</b>	<b>41</b>

1. Les exploitants s'entendent des personnes qui sont responsables de prendre les décisions relatives à la gestion d'une exploitation. Il peut s'agir du propriétaire ou du locataire de l'exploitation, ou encore d'un gérant engagé.

2. Les exploitations sont classées selon leur principal produit. Les types d'exploitation sont fondés sur le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) de 2007.

3. Les céréales et les oléagineux comprennent le soya, d'autres oléagineux, le blé, le maïs et d'autres céréales.

4. Comprennent le tabac et le sirop d'érable.

5. La production de lait, de volaille et d'oeufs est régie par un système de gestion de l'offre, selon lequel les volumes de production et les prix des produits sont strictement contrôlés pour répondre à la demande des consommateurs et pour permettre aux agriculteurs de couvrir leurs coûts de production et d'obtenir un rendement raisonnable.

6. Comprennent l'apiculture, l'élevage de chevaux et d'autres équidés, les animaux à fourrure et les lapins.

**Figure 2 : Ventilation des exploitations en Ontario selon le lieu et le produit**

Source des données : Recensement de l'agriculture de 2016 de Statistique Canada

Produit	% d'exploitations qui produisent le produit dans chaque région de l'Ontario					N <sup>bre</sup> total d'exploitations qui produisent le produit
	Sud	Ouest	Centre	Est	Nord	
Céréales et oléagineux	53	28	8	10	1	16 876
Fruits et légumes	49	19	17	11	4	3 422
Foin	19	10	8	4	2	4 681
Serres, pépinières et floriculture	44	22	19	10	5	2 050
Bovins de boucherie	12	45	19	17	6	6 786
Bovins laitiers	20	42	10	24	3	3 439
Porcs	37	58	2	3	1	1 229
Volaille et oeufs	39	41	11	8	2	1 816
Moutons et chèvres	21	41	19	14	5	1 097
Autre*	20	31	22	20	8	8 204
<b>% total de toutes les exploitations</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>49 600</b>

\* La catégorie « autre » comprend l'apiculture, l'élevage de chevaux et d'autres équidés, les animaux à fourrure, les lapins, le tabac, le sirop d'érable et la production de divers autres animaux et végétaux.

de l'Ontario, 40 % des exploitations fruitières se trouvant dans la région de Niagara, et 25 % des fermes maraîchères se trouvant dans le comté de Haldimand-Norfolk et d'autres comtés riverains du lac Érié. Les exploitations d'élevage se trouvent principalement dans l'Ouest de l'Ontario, 35 % des élevages de porcs étant situés dans la région de Huron et Perth, et 20 % des élevages de bovins étant situés dans la région de Bruce-Grey.

En 2016, la valeur des produits agricoles produits par les exploitations de l'Ontario s'est chiffrée à 13,0 milliards de dollars. Environ 65 % de ces produits ont été vendus à des transformateurs locaux d'aliments et de boissons. La tranche restante de 35 % a été soit consommée directement par les Ontariens, soit exportée vers d'autres provinces et à l'étranger (principalement aux États-Unis).

Comme le montre la **figure 3**, la moitié des exploitations agricoles de l'Ontario tirent moins de 50 000 \$ par année de la vente de leurs produits. Ces exploitations sont soutenues principalement

par un revenu hors ferme, par exemple des salaires, des traitements, des pensions et des placements non agricoles. Selon l'analyse de l'information sur le revenu effectuée par le Ministère pour un échantillon d'exploitations agricoles, le revenu hors ferme présente en moyenne plus de 80 % du revenu familial total. Cependant, comme il est indiqué à la **figure 3**, le pourcentage du revenu familial total provenant d'activités non agricoles diminue à mesure que croissent les exploitations agricoles.

## 2.2 Programmes de soutien agricole

Les programmes de soutien agricole visent à traiter les deux grands secteurs de risques auxquels sont exposés les agriculteurs :

- Les **risques de production**, notamment les organismes nuisibles, les maladies et les conditions météorologiques difficiles, qui ont une incidence sur la quantité et la qualité des produits.

**Figure 3 : Ventilation des exploitations de l'Ontario selon le revenu agricole**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recettes agricoles brutes <sup>1</sup>	N <sup>bre</sup> d'exploitations <sup>2</sup>	% des exploitations en Ontario	% moyen du revenu agricole total	
				hors ferme <sup>3</sup>
Moins de 10 000 \$	9 536	19	Aucune donnée <sup>4</sup>	
10 000 \$-24 999 \$	8 376	17	107 <sup>5</sup>	
25 000 \$-49 999 \$	6 755	14	100	
50 000 \$-99 999 \$	6 263	13	95	
100 000 \$-249 999 \$	7 022	14	80	
250 000 \$-499 999 \$	4 707	10	53	
500 000 \$-999 999 \$	3 689	7	35	
1 000 000 \$ et plus	3 252	6	30	
<b>Total</b>	<b>49 600</b>	<b>100</b>		

1. Représentent les recettes de tous les produits agricoles vendus.

2. L'information est fondée sur le Recensement de l'agriculture de 2016 de Statistique Canada.

3. L'information est fondée sur une analyse du Ministère effectuée à partir des renseignements sur un échantillon de 25 900 exploitations tirés de la base de données d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, et elle représente la moyenne sur les cinq dernières années (de 2013 à 2017).

4. L'analyse du ministère ne comportait pas de données pour cette fourchette.

5. Indique que l'exploitation était en situation de déficit avant de toucher un revenu tiré d'activités hors ferme.

- Les **risques du marché**, comme les variations des coûts des biens et des services devant être achetés pour produire les produits, ainsi que les variations des prix de vente des produits et des taux de change.

Partout dans le monde, les gouvernements utilisent divers types de programmes de soutien agricole pour aider à gérer ces risques. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) mesure le degré du soutien agricole offert dans différents pays dans le cadre de sa surveillance et de son évaluation des politiques agricoles. En 2017, il est ressorti de l'évaluation par l'OCDE des programmes de soutien agricoles dans 22 pays que les dépenses consacrées au soutien agricole représentaient en moyenne 0,94 % du produit intérieur brut. Au Canada, les dépenses étaient inférieures à cette moyenne, soit 0,42 % du produit intérieur brut. Le Ministère estimait que les dépenses de l'Ontario consacrées aux programmes de soutien agricole représentaient environ 0,24 % du produit intérieur brut de la province.

### 2.2.1 Responsabilité à l'égard des programmes de soutien agricole

Le gouvernement fédéral – par l'entremise d'Agriculture et Agroalimentaire Canada – ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables d'élaborer les cadres stratégiques et les ententes en vue de l'exécution des programmes qui aident les agriculteurs à gérer les risques. L'**annexe 1** présente une liste d'intervenants et d'organisations clés sélectionnés du secteur de l'agriculture, y compris Agriculture et Agroalimentaire Canada.

En 2016-2017, le gouvernement fédéral a octroyé 197 millions de dollars (5 millions de plus qu'en 2015-2016) aux programmes de soutien agricole en Ontario, tandis que la province a fourni 265 millions de dollars (4,5 millions de plus que l'année précédente). De 2012-2013 à 2016-2017, les deux ordres de gouvernement ont consacré un total de 2,3 milliards de dollars aux programmes de soutien agricole dans la province.

En Ontario, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère)

est responsable des décisions stratégiques relatives aux programmes de soutien agricole. Le Ministère est également chargé de surveiller l'exécution de ces programmes.

### Agricorp

La *Loi de 1996 sur AgriCorp* a établi Agricorp en tant qu'organisme de la Couronne et agent d'exécution des programmes ontariens de soutien aux agriculteurs. Agricorp est régi par un conseil d'administration qui rend compte au ministre de la surveillance et de la gouvernance de l'organisme.

Au 31 janvier 2017, Agricorp comptait 319 équivalents temps plein, dont environ 40 % participaient directement à l'exécution des programmes de soutien agricole. Ces employés recueillent et examinent des renseignements sur les agriculteurs pour déterminer leur admissibilité, traiter les demandes de paiements et émettre des paiements. Environ 50 de ceux-ci travaillent sur le terrain à titre d'employés saisonniers ou contractuels afin de vérifier le rendement agricole déclaré par les agriculteurs et les demandes d'indemnisation pour pertes agricoles.

Environ 25 % des équivalents temps plein d'Agricorp surveillent les divers systèmes d'information qu'utilise l'organisme pour exécuter les programmes de soutien agricole. Le reste des équivalents temps plein assument des fonctions administratives dans les domaines financier, juridique et des ressources humaines.

### 2.2.2 Cadre stratégique pour l'agriculture *Cultivons l'avenir 2 pour 2013-2018*

Le *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2 pour 2013-2018* (le Cadre), élaboré par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, régit la plupart des programmes de soutien agricole à l'échelle du Canada. En règle générale, les coûts de l'exécution des programmes sont partagés entre le gouvernement fédéral et le Ministère selon un ratio de 60/40.

Le Cadre a pour objectif l'établissement d'un secteur agricole rentable, durable, compétitif et novateur. Il fournit un soutien agricole au moyen de deux volets de financement :

- **Les programmes de gestion des risques des entreprises**, qui visent à réduire les pertes de revenu agricole découlant d'une faiblesse des prix des produits, d'une diminution de la production ou de catastrophes naturelles.
- **Les programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques**, qui visent à aider les agriculteurs à mettre en oeuvre des pratiques exemplaires en matière de gestion agricole.

Les sections suivantes décrivent les volets de financement et les programmes relevant de chacun d'eux.

## 2.3 Programmes de gestion des risques des entreprises

Les programmes de gestion des risques des entreprises fournissent un soutien financier aux agriculteurs pour les aider à atténuer les diminutions de revenu attribuables à des facteurs sur lesquels ils n'ont aucun contrôle, comme les conditions météorologiques difficiles, une hausse des coûts ou la faiblesse des prix des produits sur le marché. Les programmes constituent un ensemble d'options. Les agriculteurs choisissent de participer aux programmes qui conviennent le mieux à leur exploitation et à leur situation.

La **figure 4** résume les quatre programmes de gestion des risques des entreprises exécutés en Ontario. Trois de ceux-ci – Assurance-production, Agri-stabilité et Agri-investissement – sont des programmes pancanadiens régis par le Cadre. Les coûts de ces programmes sont partagés entre le gouvernement fédéral et le Ministère selon un ratio de 60/40. En Ontario, Agricorp exécute les programmes Assurance-production et Agri-stabilité, tandis qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada exécute le programme Agri-investissement.

**Figure 4 : Programmes de gestion des risques des entreprises en Ontario**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Programme	Fonctionnement du programme	Exploitations agricoles admissibles	N <sup>bre</sup> de participants <sup>1</sup> en 2015	N <sup>bre</sup> de bénéficiaires <sup>2</sup> de paiements en 2015	Paiements totaux en 2015 <sup>3</sup> (millions de dollars)
<b>Programmes pancanadiens</b>					
Assurance-production	Indemnise les agriculteurs pour les pertes agricoles attribuables à des conditions météorologiques difficiles, des animaux sauvages, des infestations de ravageurs ou des maladies.	Cultures, abeilles	14 246	5 726	<b>89,4</b>
Agri-stabilité	Indemnise les agriculteurs pour les baisses importantes de leur revenu agricole par rapport à leur revenu moyen.	Toutes	14 119	1 677	<b>56,4</b>
Agri-investissement	Le gouvernement fédéral et le Ministère versent des contributions de contrepartie égales aux dépôts des agriculteurs (jusqu'à concurrence de 15 000 \$) dans des comptes spéciaux <sup>4</sup> . Les agriculteurs peuvent retirer une partie ou la totalité des fonds du compte.	Toutes	21 677	10 764	<b>106,9<sup>5</sup></b>
<b>Programme exclusif à l'Ontario</b>					
Programme ontarien de gestion des risques	Indemnise les agriculteurs lorsque le revenu tiré de la vente de leur produit est inférieur au coût moyen de production de l'industrie pour le produit.	Bétail, céréales et oléagineux	6 681 agriculteurs	6 427 agriculteurs	<b>96,5<sup>6</sup></b>
	Le Ministère verse des contributions de contrepartie égales aux dépôts des agriculteurs (jusqu'à concurrence d'un montant maximal), et les agriculteurs peuvent retirer la totalité ou une partie des fonds.	Fruits et légumes	2 085 agriculteurs	1 757 agriculteurs	<b>51,5<sup>5</sup></b>

1. Les participants sont les personnes qui ont payé des frais ou des primes, ou qui ont effectué des dépôts. Les agriculteurs peuvent participer à plus d'un programme.
2. Les bénéficiaires sont les personnes qui ont reçu des paiements au titre des programmes.
3. Selon le programme, les paiements peuvent être fondés sur la période d'ensemencement de l'agriculteur (Assurance-production), l'année d'imposition (Agri-stabilité) ou l'année civile (tous les autres programmes). En raison des variations concernant le moment où est effectué le calcul des paiements dans le cadre des divers programmes, 2015 est l'année la plus récente pour laquelle on dispose de renseignements complets sur les paiements pour tous les programmes.
4. Ces comptes spéciaux sont des comptes d'épargne détenus par des institutions financières participantes et gérés par les agriculteurs.
5. Représente le montant total des fonds retirés par les agriculteurs, y compris les fonds qu'ils avaient eux-mêmes déposés.
6. Comprend les paiements provenant du Risk Management Premium Fund, en plus du financement fourni par le Ministère.

Le Programme ontarien de gestion des risques, doté d'un budget annuel de 100 millions de dollars, est un programme exclusif à l'Ontario, financé uniquement par le Ministère et exécuté par Agricorp.

Le **figure 5** résume la manière dont fonctionnent les divers programmes de gestion des risques des entreprises en Ontario.

Le **figure 6** présente une ventilation par montant des paiements versés en 2015 dans le cadre des divers programmes de gestion des risques des entreprises. Selon le programme,

Figure 5 : Fonctionnement des programmes de gestion des risques des entreprises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Frais payés par les agriculteurs pour participer <sup>1</sup>	Niveau de protection	Déclencheur de paiement	Moment des paiements au titre du programme
<b>Programmes axés sur les besoins qui versent des paiements uniquement lorsqu'une perte a été subie</b>				
Assurance-production	40 % de la prime fondée sur un modèle actuariel d'après le niveau de protection choisi et le rendement moyen.	Les agriculteurs peuvent choisir un niveau de protection allant de 65 % à 90 % de la production, selon le type de produit.	Le rendement réel déclaré par l'agriculteur est inférieur au rendement assuré.	Les paiements sont généralement reçus l'année durant laquelle la perte survient. Les dates limites de déclaration vont de septembre à décembre, selon la culture.
Agri-stabilité	0,315 % du revenu net historique de l'agriculteur, plus des frais d'administration de 55 \$.	70 % d'une baisse du revenu net de plus de 30 % (par rapport à une valeur moyenne).	Le revenu actuel net de l'agriculteur est inférieur d'au moins 30 % au moindre des montants suivants : son revenu net moyen ou ses dépenses moyennes.	Les paiements sont généralement reçus l'année qui suit celle durant laquelle la perte est survenue <sup>2</sup> .
Programme ontarien de gestion des risques – bétail et céréales et oléagineux	Primes non fondées sur un modèle actuariel et établies d'après le niveau de protection choisi, le rendement moyen et le nombre d'acres ou d'animaux inscrits.	Les agriculteurs peuvent choisir un niveau de protection de 80 %, 90 % ou 100 % du coût de production moyen de l'industrie pour la culture ou le bétail.	Les prix du marché sont inférieurs au coût de production moyen de l'industrie.	Les paiements sont généralement reçus l'année durant laquelle la perte survient. Bétail : septembre, décembre et mars. Céréales et oléagineux : novembre et juin.
<b>Programmes de prestations qui versent des paiements sans égard aux pertes</b>				
Programme ontarien de gestion des risques – fruits et légumes	Aucuns frais.	Le Ministère verse des contributions de contrepartie égales aux dépôts, jusqu'à concurrence de 1,0 % à 2,5 % des ventes nettes admissibles.	L'agriculteur retire des fonds.	L'agriculteur peut effectuer un retrait à n'importe quel moment.
Agri-investissement	Aucuns frais.	Le gouvernement verse des contributions de contrepartie égales aux dépôts, jusqu'à concurrence de 1 % des ventes nettes admissibles de l'agriculteur (le montant maximal est de 15 000 \$ par année).	L'agriculteur retire des fonds.	L'agriculteur peut effectuer un retrait à n'importe quel moment.

1. Un agriculteur paie les frais chaque année où il choisit de participer au programme.

2. Les paiements au titre du Programme ontarien de gestion des risques représentent une avance sur la part de 40 % des paiements d'Agri-stabilité de l'agriculteur qui revient au Ministère.

**Figure 6 : Ventilation des paiements effectués en 2015 dans le cadre des programmes de gestion des risques des entreprises**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Montant du paiement (\$)	Assurance-production		Agri-stabilité		Agri-investissement		Programme ontarien de gestion des risques <sup>1</sup>	
	N <sup>bre</sup> de bénéficiaires	Total payé (milliers de dollars)	N <sup>bre</sup> de bénéficiaires	Total payé (milliers de dollars)	N <sup>bre</sup> de bénéficiaires	Total payé (milliers de dollars)	N <sup>bre</sup> de bénéficiaires	Total payé (milliers de dollars)
0	8 520	0	12 442	0	10 913	0	550	0
1-10 000	3 987	13 955	1 052	3 407	8 395	21 579	5 593	17 389
10 001-50 000	1 408	29 807	448	10 676	2 020	44 927	1 765	39 113
50 001-100 000	207	14 515	82	5 477	259	17 970	293	21 090
100 001-500 000	114	19 757	80	17 074	84	14 204	274	49 841
500 001-1 000 000	4	2 607	8	6 193	3	2 018	17	12 616
Over 1 000 000	6	8 734	7	13 595	3	6 235	6	8 013
<b>Total<sup>2</sup></b>	<b>5 726</b>	<b>89 375</b>	<b>1 677</b>	<b>56 422</b>	<b>10 764</b>	<b>106 934</b>	<b>7 948<sup>3</sup></b>	<b>148 062</b>

1. Comprend les bénéficiaires et les paiements dans le cadre des divers plans pour les éleveurs de bétail, les producteurs de céréales et d'oléagineux et les producteurs de fruits et de légumes.
2. Le total ne comprend pas les agriculteurs qui n'ont pas reçu de paiements.
3. Le nombre total de bénéficiaires diffère de celui indiqué à la figure 4 parce que les agriculteurs peuvent participer à plus d'un plan.

les paiements peuvent être fondés sur l'année civile, la période d'ensemencement ou l'année d'imposition. En raison des variations concernant le moment où est effectué le calcul des paiements dans le cadre des divers programmes, 2015 est l'année la plus récente pour laquelle on dispose de renseignements complets sur les paiements pour tous les programmes.

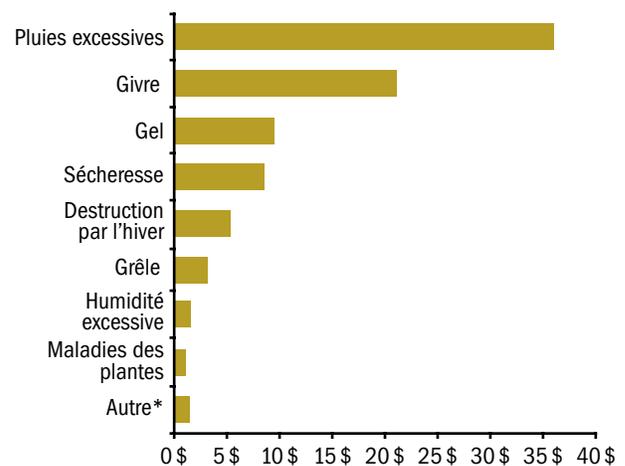
### 2.3.1 Assurance-production

Le programme Assurance-production, établi en 1966, vise à indemniser les agriculteurs pour les pertes de récoltes et les faibles rendements attribuables à des « risques » tels que des conditions météorologiques difficiles, des animaux sauvages, des infestations de ravageurs ou des maladies. La figure 7 montre les demandes d'indemnisation au titre du programme Assurance-production selon le type de risque en 2015.

Le programme Assurance-production offre une protection pour environ 100 types de cultures commerciales. Il est financé conjointement par

**Figure 7 : Demandes d'indemnisation au titre de l'Assurance-production par type de risque, 2015 (millions de dollars)**

Source des données : Rapport annuel 2015-2016 d'Agricorp



\* La catégorie « autre » englobe les inondations, les infestations de ravageurs et les animaux sauvages.

les ministères fédéral et ontarien responsables de l'Agriculture, et il est exécuté par Agricorp.

## Participation au programme Assurance-production

Le programme Assurance-production indemnise les agriculteurs pour tout écart entre le niveau de production garanti et la production réelle. Chaque année, avant la période d'ensemencement, les agriculteurs peuvent souscrire l'assurance, renouveler celle-ci ou modifier leur protection. Assurance-production garantit un paiement pour un niveau de production fondé sur le rendement déclaré historique de l'exploitation, et le degré de protection choisi par les agriculteurs, qui peut aller de 65 % à 90 %, selon la culture.

Agricorp calcule la prime totale à partir des demandes d'indemnisation antérieures de l'agriculteur, du type de culture assuré, du nombre d'acres devant être ensemencés, et du degré de protection choisi par l'agriculteur. En règle générale, les agriculteurs paient 40 % de la prime totale, le gouvernement fédéral en paie 36 %, et le Ministère, 24 %. Les primes reposent sur une analyse actuarielle fiable, ce qui signifie que les primes totales payées par les agriculteurs et les gouvernements sont calculées de façon à s'assurer qu'elles sont suffisantes pour couvrir les réclamations au fil du temps. Toutes les primes sont déposées dans le Fonds d'assurance-production, qui est géré par Agricorp.

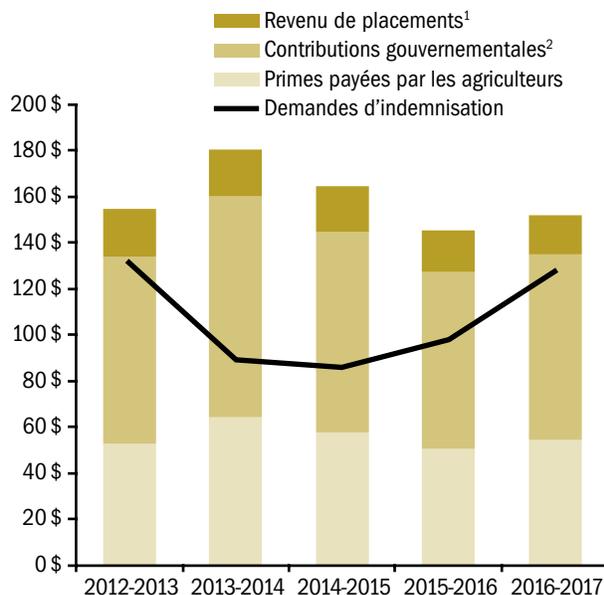
### Fonds d'assurance-production (le Fonds)

Comme le montre la **figure 8**, les primes annuelles payées par les agriculteurs n'ont pas suffi à couvrir les paiements annuels qui leur ont été versés. Cependant, la participation gouvernementale aux primes, conjuguée au revenu de placements, a permis de dépasser le montant requis pour combler le manque à gagner. Par conséquent, le solde du Fonds s'est accru de 192 millions de dollars ces cinq dernières années et s'établissait à 866 millions au 31 mars 2017.

Les montants qui restent dans le Fonds après le versement des paiements aux agriculteurs sont conservés dans une réserve pour payer les

**Figure 8 : Comparaison des primes et des demandes d'indemnisation au titre de l'Assurance-production, 2012-2013-2016-2017 (millions de dollars)**

Source des données : Agricorp



1. Revenu tiré de placements négociables.

2. Contributions effectuées par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario.

demandes d'indemnisation qui pourraient, une année donnée, dépasser les primes versées. En outre, Agricorp achète de la réassurance auprès d'émetteurs privés afin de limiter la responsabilité du Ministère dans le cas de demandes d'indemnisation plus élevées que prévu. Agricorp a consacré 53,1 millions de dollars à l'achat de réassurance de 2012-2013 à 2016-2017, mais il n'a pas soumis de réclamations au titre de ces polices étant donné que les demandes d'indemnisation totales des agriculteurs lors des années comprises dans cette période n'ont pas atteint le seuil minimal prévu dans les conventions de réassurance. L'augmentation du solde du Fonds fait en sorte qu'AgriCorp est davantage en mesure de payer les demandes d'indemnisation élevées, et les coûts de la réassurance ont été ramenés de 19,5 millions de dollars en 2012-2013 à 3,6 millions en 2016-2017, car Agricorp a réduit son achat de réassurance.

### Demande d'indemnisation d'Assurance-production

Un agriculteur reçoit une indemnisation si, en raison de n'importe lequel des risques assurés, son rendement réel est inférieur à son niveau de production garanti.

Avant de pouvoir toucher l'indemnisation, l'agriculteur doit signaler les dommages causés aux cultures à Agricorp, dont un expert inspecte – si cela est jugé nécessaire – les dommages avant que l'agriculteur commence le réensemencement ou la récolte.

Un expert peut déterminer qu'une inspection de l'exploitation agricole est requise lorsque, par exemple, la demande d'indemnisation est considérée comme « inhabituellement importante » pour la région ou l'année, la cause des dommages semble inusitée (par exemple, une nouvelle maladie) ou l'agriculteur a fréquemment présenté des demandes d'indemnisation dans le passé. Un expert peut aussi effectuer des inspections pour vérifier le nombre d'acres ensemencés ou déterminer comment l'agriculteur a mesuré le rendement.

### Processus d'examen et d'appel

Un agriculteur qui n'est pas d'accord avec une décision d'AgriCorp peut demander qu'une révision soit effectuée par le comité d'examen interne d'AgriCorp, qui est composé d'au moins trois employés de l'organisme choisis pour leur compréhension de la question à l'étude. Si l'agriculteur est en désaccord avec la décision du comité, il peut faire appel auprès du Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales. Des renseignements sur le Tribunal sont fournis à l'**annexe 1**.

L'**annexe 2** présente un résumé du nombre d'examens et d'appels relatifs à l'Assurance-production ces cinq dernières années.

### 2.3.2 Agri-stabilité

Agri-stabilité a été instauré en 2008. Contrairement au programme Assurance-production, qui protège uniquement contre les pertes agricoles, Agri-stabilité vise à protéger la totalité du revenu agricole contre les pertes importantes attribuables à une perte de production, à une hausse des coûts des biens et services requis, ou à la faiblesse des prix de vente des produits.

La participation à Agri-stabilité nécessite le paiement de frais annuels de la part des agriculteurs, qui comprennent des frais administratifs de 55 \$ et une « contribution » égale à 0,315 % du « revenu net moyen » (l'écart entre le revenu admissible et les dépenses admissibles) de l'année précédente. Le « revenu net moyen » est défini comme étant le revenu net de l'exploitation agricole lors de trois des cinq dernières années, après suppression de la valeur la plus élevée et de la valeur la plus basse.

Agri-stabilité est financé conjointement par le gouvernement fédéral et le Ministère, et il est exécuté par Agricorp.

### Demande de paiements d'Agri-stabilité

Pour être admissible à un paiement, l'agriculteur doit soumettre sa déclaration de revenu ainsi qu'un formulaire de demande de paiement à Agricorp. Le formulaire fournit des renseignements qui aident Agricorp à déterminer le montant qui sera versé à l'agriculteur, le cas échéant. La détermination repose notamment sur la question de savoir si des mesures prises par l'agriculteur – par exemple une réduction des activités – ont contribué à la baisse de revenu.

Il y a versement d'un paiement d'Agri-stabilité lorsque le revenu net de l'exploitation agricole pour l'année en cours est inférieur de plus de 30 % au moindre des montants suivants : son « revenu net moyen » ou ses dépenses moyennes. Agricorp utilise principalement les renseignements contenus dans la déclaration de revenu de l'agriculteur pour calculer le paiement d'Agri-stabilité.

Si le revenu net de l'exploitation agricole pour l'année en cours est inférieur au montant seuil qui déclenche un paiement, Agri-stabilité paie 70 % de la baisse de revenu net. La **figure 9** montre la manière dont sont calculés les paiements d'Agri-stabilité.

### Processus d'examen et d'appel pour les agriculteurs

Les agriculteurs qui souhaitent contester la décision d'Agricorp concernant leur admissibilité à un paiement d'Agri-stabilité ou leur demande de paiement doivent soumettre à Agricorp une demande de modification expliquant la raison de leur désaccord. Si Agricorp rejette la demande de modification, les agriculteurs peuvent solliciter un examen par le Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises. Des renseignements sur le Comité sont fournis à l'**annexe 1**. Les recommandations du Comité ne sont pas exécutoires; Agricorp peut les accepter en totalité ou en partie, ou les rejeter intégralement.

L'**annexe 2** présente un résumé du nombre d'examen et d'appels relatifs à Agri-stabilité ces cinq dernières années.

### 2.3.3 Agri-investissement

Agri-investissement, instauré en 2008, est un programme dans le cadre duquel les ministères fédéral et provincial responsables de l'Agriculture versent des contributions de contrepartie dans des comptes d'épargne ouverts par des agriculteurs. Le programme vise à aider les agriculteurs à gérer les petites diminutions de leur revenu. Agri-investissement est financé conjointement par le ministère fédéral et l'Ontario, mais il est exécuté par Agriculture et Agroalimentaire Canada au nom de l'ensemble des provinces et des territoires, à l'exception du Québec.

Tous les ans, les agriculteurs peuvent déposer, dans un compte bancaire qu'ils gèrent eux-mêmes, une somme maximale correspondant au

montant de leurs ventes nettes admissibles. Le gouvernement fédéral et le Ministère déposent un montant égal à la première tranche de 1 % de la cotisation de l'agriculteur, jusqu'à concurrence de 15 000 \$ par année.

Les agriculteurs peuvent retirer une partie ou la totalité des fonds pour compenser des pertes, combler des besoins de trésorerie ou soutenir des investissements visant à les aider à gérer des risques auxquels est exposée leur exploitation. Le solde du compte – qui est constitué des contributions de l'agriculteur, du gouvernement fédéral et du Ministère ainsi que des intérêts gagnés – ne peut dépasser 400 % des ventes nettes admissibles moyennes de l'agriculteur pour l'année en cours et les deux années précédentes.

### 2.3.4 Programme ontarien de gestion des risques

Le Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) vise à aider à atténuer les pertes attribuables à la hausse des coûts ou à la faiblesse des prix des produits sur le marché. Il a été instauré en 2007 pour les céréales et les oléagineux, et il a été élargi en 2011 au bétail ainsi qu'aux fruits et légumes.

Le Programme est financé exclusivement par le Ministère et il est exécuté par Agricorp. Depuis 2013, le Ministère a limité le financement annuel du Programme à 100 millions de dollars, ce qui comprend les frais d'administration ainsi que les paiements versés aux agriculteurs. Lorsque l'agriculteur est également inscrit au programme Agri-stabilité, les paiements faits dans le cadre du Programme représentent une avance sur la part de 40 % du paiement d'Agri-stabilité qui revient au Ministère.

Le Programme fonctionne différemment selon les divers secteurs agricoles, comme suit :

### Figure 9 : Exemple de calcul d'un paiement au titre d'Agri-stabilité

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

L'exemple présenté ci-dessous est celui d'un agriculteur qui soumet une demande de paiement au titre d'Agri-stabilité pour l'année 2016, durant laquelle l'agriculteur a eu un revenu net de 60 000 \$ et des dépenses admissibles de 55 000 \$.

<b>Partie 1 – Calculer le « revenu net moyen »<sup>1</sup></b>								
					<b>Revenu net de l'année en cours (n'est pas utilisé à cette étape)</b>			
<b>1. Éliminer le revenu net le plus élevé et le revenu net le moins élevé lors des cinq années précédentes.</b>								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
	107 000 \$	116 000 \$	98 000 \$	112 000 \$	108 000 \$	60 000 \$		
<b>2. Calculer la moyenne des trois années restantes.</b>								
	2011	2014	2015					
<b>Le revenu net moyen =</b>	( 107 000 \$	+ 112 000 \$	+ 108 000 \$ )	÷ 3	=	<b>109 000 \$</b>		
<b>Partie 2 – Calculer les « dépenses moyennes admissibles »</b>								
					<b>Dépenses admissibles de l'année en cours (ne sont pas utilisées à cette étape)</b>			
<b>1. Éliminer les dépenses admissibles lors des mêmes années que dans la partie 1 ci-dessus.</b>								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
	99 000 \$	95 000 \$	94 000 \$	102 000 \$	104 000 \$	55 000 \$		
<b>2. Calculer la moyenne des trois années restantes.</b>								
	2011	2014	2015					
<b>Les dépenses admissibles moyennes =</b>	( 99 000 \$	+ 102 000 \$	+ 104 000 \$ )	÷ 3	=	<b>101 667 \$</b>		
<b>Partie 3 – Calculer le « déclencheur de paiement »</b>								
<b>1. Déterminer la moins élevée des deux moyennes calculées aux parties 1 et 2 ci-dessus.<sup>2</sup></b>								
Revenu net moyen						109 000 \$		
Dépenses admissibles moyennes						<b>101 667 \$</b>		
<b>2. Le déclencheur de paiement correspond à 70 % de la moins élevée des deux moyennes.</b>								
<b>Le déclencheur de paiement =</b>	70 % de 101 667 \$				=	<b>71 167 \$</b>		
<b>Partie 4 – Calculer le paiement d'Agri-stabilité</b>								
<b>1. Déterminer si l'agriculteur déclenche le calcul d'un paiement.</b>								
Le revenu net de l'année en cours est-il inférieur au déclencheur de paiement calculé à la partie 3 ci-dessus?								
Le revenu de l'année en cours (60 000 \$) est inférieur au déclencheur de paiement (71 167 \$); par conséquent, l'agriculteur recevra un paiement au titre d'Agri-stabilité.								
<b>2. Calculer le paiement d'Agri-stabilité.</b>								
Le paiement d'Agri-stabilité est égal à 70 % du (déclencheur de paiement moins le revenu net de l'année en cours).								
<b>Le paiement =</b>	71 167 \$	-	60 000 \$	=	11 167 \$	× 70 %	=	<b>7 817 \$</b>

1. Les lignes directrices d'Agri-stabilité indiquent le revenu et les dépenses admissibles qui entrent dans le calcul du revenu net moyen. Celui-ci peut être ajusté pour tenir compte des changements touchant les stocks et la taille de l'exploitation.

2. La première étape de la partie 3, durant laquelle on utilise le montant le moins élevé entre le revenu net moyen et les dépenses moyennes admissibles pour calculer le déclencheur de paiement, est entrée en vigueur en 2013. Avant 2013, seul le revenu net moyen était utilisé pour calculer le déclencheur de paiement, sans égard aux dépenses admissibles.

### Plan de gestion des risques – céréales et oléagineux

Les producteurs de céréales et d'oléagineux paient des primes fondées sur leur rendement moyen, le nombre d'acres ensemencés et le niveau de protection qu'ils ont choisi. Les agriculteurs doivent également s'inscrire à l'Assurance-production pour participer à ce programme.

Les primes payées par les agriculteurs sont déposées dans le Farmers' Risk Management Premium Fund, qui est géré par l'organisme Grain Farmers of Ontario. Une description du rôle de Grain Farmers of Ontario est fournie à l'**annexe 1**.

Les agriculteurs reçoivent des paiements si le prix du marché d'une culture assurée chute sous le coût de production moyen de l'industrie pour cette culture. Les paiements sont effectués initialement à partir de l'affectation de fonds provinciaux pour chaque type de produits jusqu'à ce que le montant total ait été utilisé. Une fois que les fonds ministériels sont épuisés, les paiements sont faits à même le Farmers' Risk Management Premium Fund. Au 31 mars 2017, le solde du fonds pour le secteur des céréales et des oléagineux était de 15 millions de dollars.

### Plan de gestion des risques – bétail

Le plan pour le secteur du bétail – plus précisément les bovins, les porcs, les moutons et les veaux – fonctionne également comme une assurance dans la mesure où les agriculteurs paient des primes fondées sur le nombre d'animaux et le degré de protection choisi, qui peut être de 80 %, de 90 % ou de 100 %.

Les primes payées par les agriculteurs sont déposées dans le Farmers' Risk Management Premium Fund, qui est géré par chacun des groupements de producteurs spécialisés – Beef Farmers of Ontario, Ontario Pork, Ontario Sheep et Veal Farmers of Ontario. Une description du rôle des divers groupements de producteurs spécialisés est fournie à l'**annexe 1**.

Les agriculteurs reçoivent des paiements si les prix du marché de leur bétail chutent sous le coût d'élevage moyen de l'industrie pour ces animaux. Les paiements sont effectués initialement à partir de l'affectation de fonds provinciaux pour chaque type de produits jusqu'à ce que le montant total ait été utilisé. Une fois que les fonds ministériels sont épuisés, les paiements sont faits à même le Farmers' Risk Management Premium Fund. Au 31 mars 2017, le solde du fonds pour le secteur du bétail était de 18,3 millions de dollars.

### Plan de gestion des risques – fruits et légumes

Le fonctionnement du plan pour le secteur des fruits et légumes diffère de celui des autres plans et ressemble davantage à celui d'Agri-investissement dans la mesure où les agriculteurs effectuent des dépôts dans des comptes individuels, dans lesquels le Ministère verse des contributions de contrepartie.

Les agriculteurs peuvent déposer chaque année, dans un compte géré par Agricorp, un montant maximal fondé sur un pourcentage de leurs ventes nettes admissibles. Compte tenu du plafond de financement annuel, la portion pour laquelle le Ministère verse des contributions de contrepartie dépend du nombre d'agriculteurs participants et du montant des contributions une année donnée.

Afin de recevoir des paiements, les agriculteurs doivent soumettre à Agricorp une demande de retrait pour la totalité ou une partie du solde de leur compte individuel.

### Processus d'examen et d'appel

Les agriculteurs qui ne sont pas d'accord avec les décisions prises par Agricorp relativement aux trois plans susmentionnés doivent soumettre à Agricorp une demande de modification expliquant la raison de leur désaccord. Si Agricorp rejette la demande de modification, les agriculteurs peuvent solliciter un examen par le Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises. Des renseignements sur le Comité sont fournis à

l'**annexe 1**. Les recommandations du Comité ne sont pas exécutoires; Agricorp peut les accepter en totalité ou en partie, ou les rejeter intégralement.

L'**annexe 2** présente un résumé du nombre d'examens et d'appels relatifs au Programme ontarien de gestion des risques ces cinq dernières années.

### 2.3.5 Programmes ponctuels de soutien agricole

Le Ministère et le gouvernement fédéral peuvent fournir une aide ponctuelle pour, par exemple, aider des agriculteurs à se rétablir à la suite de phénomènes météorologiques catastrophiques ou de crises économiques. De tels programmes peuvent être financés conjointement par les deux ordres de gouvernement, ou exclusivement par l'Ontario. L'**annexe 3** énumère les divers programmes ponctuels de soutien agricole offerts ces 10 dernières années aux agriculteurs de la province.

## 2.4 Programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques

Le programme Initiatives stratégiques vise à encourager l'innovation et à renforcer la compétitivité dans le secteur de l'agriculture en octroyant des fonds à des bénéficiaires admissibles pour qu'ils mettent en oeuvre des pratiques exemplaires de gestion agricole. Les agriculteurs, y compris ceux qui transforment leurs propres produits (par exemple une fraiserie qui produit également de la confiture), peuvent présenter une demande de financement selon les six domaines d'intérêt décrits à la **figure 10**.

Le Ministère administre les programmes de partage des coûts pour les entreprises de transformation d'aliments, et il a passé un marché avec l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario (l'Association) afin que celle-ci exécute le programme Initiatives stratégiques

pour les agriculteurs. Des renseignements sur l'Association sont fournis à l'**annexe 1**.

### Processus de demande et d'approbation fondé sur le mérite

Pour demander un financement dans le cadre du programme Initiatives stratégiques, les agriculteurs et les entreprises de transformation d'aliments doivent soumettre un formulaire de demande rempli et tous les documents requis relatifs au domaine d'intérêt concerné. La demande doit décrire le projet et les résultats attendus, les étapes importantes de réalisation du projet, les ressources qui seront utilisées et les coûts prévus pour mener le projet à terme.

Le Ministère et l'Association évaluent les demandes en utilisant des critères fondés sur le mérite. Ainsi, seuls les « meilleurs » projets, c'est-à-dire ceux qui obtiennent les pointages les plus élevés, sont approuvés aux fins d'un financement. Les projets admissibles qui n'ont pas obtenu le pointage minimal en vue d'une approbation ne seront pas financés. Étant donné qu'une limite de financement est fixée tous les ans, le pointage minimal aux fins d'approbation varie selon le nombre de demandeurs.

Les agriculteurs et les entreprises de transformation d'aliments ne peuvent faire appel des décisions rendues par le Ministère et l'Association concernant leurs demandes de financement.

## 3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) et Agricorp avaient mis en place des systèmes et des processus efficaces pour :

- concevoir et exécuter des programmes de soutien agricole efficaces et économiques, et

**Figure 10 : Domaines d'intérêt admissibles aux fins de financement dans le cadre du programme Initiatives stratégiques**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Domaines d'intérêt	Nature des projets	Exemples de projets	Financement maximal par projet (\$) *
Environnement et adaptation aux changements climatiques	Aider les agriculteurs à réduire les effets environnementaux éventuellement néfastes en : <ul style="list-style-type: none"> <li>• utilisant l'eau, l'énergie, etc., de manière plus efficace;</li> <li>• s'adaptant de manière proactive aux changements climatiques et aux conditions météorologiques extrêmes plus fréquentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'apport d'améliorations à l'entreposage du lisier liquide.</li> <li>• Le recours à de l'équipement de compostage spécialisé.</li> </ul>	1 000–31 500
Développement des affaires et du leadership	Aider les agriculteurs à mieux comprendre les finances agricoles et les coûts de production, et à améliorer leurs compétences en affaires et en leadership en vue de planifier la relève, les agrandissements ou la diversification et de gérer les risques financiers, les ressources humaines ou les risques opérationnels globaux.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendre les plans d'affaires opérationnels.</li> <li>• Le recours à l'aide de tiers pour élaborer des plans de relève, d'agrandissement, de ressources humaines, etc.</li> </ul>	2 500–30 000
Développement des marchés	Aider les agriculteurs à comprendre les méthodes de commercialisation et à planifier de telles méthodes pour développer de nouveaux marchés, satisfaire aux normes de l'industrie et aux exigences de certification, mettre en oeuvre un plan de marketing et créer de nouveaux produits ou de nouveaux processus.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le recours à l'aide de tiers pour repérer des débouchés.</li> <li>• L'exécution de tests ponctuels concernant des produits pour satisfaire aux normes établies et aux exigences des marchés.</li> </ul>	2 500–30 000
Santé des animaux et des végétaux	Renforcer la capacité des agriculteurs de prévenir les éclosions de maladies infectieuses des animaux ou des plantes, et de réduire la propagation des maladies et des ravageurs. Faciliter également la mise en oeuvre de normes nationales ou industrielles de biosécurité.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluations des risques en matière de santé et de ravageurs.</li> <li>• Élaboration d'interventions en matière de biosécurité, de maladies et de ravageurs, et établissement de procédures opérationnelles.</li> <li>• Élaboration d'un plan intégré de gestion des ravageurs.</li> </ul>	2 500–25 000
Amélioration de la productivité du travail	Aider les agriculteurs à mieux comprendre et à mieux planifier la productivité du travail, et améliorer l'équipement, la technologie, les systèmes, les politiques et les procédures. Les projets visent à encourager l'apport d'améliorations au titre du rendement du personnel, de l'automatisation, de la réduction des déchets et des temps d'arrêt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le recours à l'aide de tiers pour élaborer des plans axés sur des objectifs et des stratégies de productivité du travail.</li> <li>• Le recours à l'aide de tiers pour améliorer la compréhension qu'ont les agriculteurs de la productivité du travail.</li> </ul>	2 500–30 000
Systèmes d'assurance	Aider les agriculteurs à améliorer la salubrité des aliments, la traçabilité et le bien-être des animaux.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'exécution d'évaluations et d'audits de la salubrité des aliments.</li> <li>• L'exécution d'activités de formation et d'éducation.</li> <li>• L'apport de modifications à l'équipement et aux installations à l'appui des pratiques de salubrité des aliments.</li> <li>• L'exécution de tests en laboratoire.</li> </ul>	1 500–100 000

\* Le financement maximal varie selon le type de projet.

en conformité avec les lois, les règlements, les ententes et les accords pertinents, de sorte que les programmes aident les agriculteurs à gérer leurs risques;

- évaluer et communiquer au public l'efficacité stratégique et opérationnelle des programmes de soutien agricole.

Avant d'entreprendre notre travail sur le terrain, nous avons établi les critères à employer pour atteindre notre objectif (se reporter à l'**annexe 4**). Ces critères ont été déterminés à partir d'un examen des lois, des directives, des politiques et des procédures applicables, d'études internes et externes, et des pratiques exemplaires. La haute direction du Ministère et d'Agricorp a examiné la pertinence de notre objectif et des critères connexes et a accepté ceux-ci.

Notre audit a mis l'accent sur les programmes de soutien agricole suivants qui fournissent une aide financière directe aux agriculteurs : Agri-stabilité, Assurance-production, le Programme ontarien de gestion des risques, Agri-investissement et les programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques. Nous n'avons pas audité le système de gestion de l'offre qui régit la production de lait, de volaille et d'œufs au Canada.

Nous avons mené notre audit du 9 janvier 2017 au 7 juillet 2017. Nous avons obtenu une déclaration écrite du Ministère et d'Agricorp, à savoir qu'au 15 novembre 2017, ils nous avaient communiqué tous les renseignements dont ils disposaient et qui pouvaient avoir une incidence importante sur les constatations et les conclusions du présent rapport.

Nous avons effectué la majeure partie de nos travaux d'audit aux bureaux principaux du Ministère et d'Agricorp, à Guelph. Pour nos travaux, nous avons examiné, entre autres renseignements, les lois applicables, les accords, les lignes directrices des programmes, les politiques et les dossiers pertinents. Nous avons également interviewé des membres du personnel du Ministère et d'Agricorp. En outre, nous avons rencontré des représentants de l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario, qui est responsable de

l'exécution des programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques.

Nous avons interrogé des experts de l'économie agricole ainsi que des représentants de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, de Beef Farmers of Ontario, d'Ontario Pork, de l'Association des fruiticulteurs et des maraîchers de l'Ontario et de Grain Farmers of Ontario pour obtenir leurs points de vue sur les programmes de soutien agricole en Ontario. Nous avons aussi interviewé un expert de l'économie et des politiques agricoles de l'Organisation de coopération et de développement économiques afin d'acquérir une meilleure compréhension des pratiques exemplaires liées aux programmes de gestion des risques agricoles.

À notre demande, la Fédération de l'agriculture de l'Ontario a inclus un sondage sur les attitudes des agriculteurs à l'égard des programmes de soutien agricole de l'Ontario dans un bulletin destiné à ses membres, et 930 d'entre eux, provenant de différentes parties du secteur de l'agriculture, y ont répondu. Un résumé des résultats du sondage est présenté à l'**annexe 5**.

Par ailleurs, nous avons rencontré des représentants d'Agriculture et Agroalimentaire Canada afin d'en savoir plus sur l'exécution d'autres programmes de soutien agricole par le gouvernement fédéral, et de connaître leur avis sur le Programme ontarien de gestion des risques.

Nous avons aussi examiné les rapports d'audit pertinents produits par la Division de la vérification interne de la province afin de déterminer la portée et l'étendue de notre audit.

## 4.0 Constatations détaillées de l'audit

Les exploitations agricoles de l'Ontario diffèrent les unes des autres en ce qui concerne leurs produits et leur situation financière, et donc en ce qui concerne leur capacité de composer avec les variations de revenu. Comme le montre la **figure 3**, près des deux

tiers des 46 900 exploitations de l'Ontario ont tiré moins de 100 000 \$ de la vente de leurs produits agricoles.

Les divers programmes de gestion des risques des entreprises constituent un ensemble d'options qui sont offertes aux agriculteurs, et ceux-ci peuvent choisir les programmes qui conviennent le mieux à leur exploitation. Cependant, dans son rapport de mars 2017 sur les programmes de soutien agricole, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a mentionné que certains programmes, tels qu'Assurance-production et Agri-investissement, ont été plus efficaces que d'autres. Il est ressorti de notre audit que des lacunes dans la conception de certains programmes limitent la capacité de l'ensemble complet de programmes de fournir un soutien approprié en vue d'aider tous les agriculteurs à gérer leurs risques. Nos constatations particulières sont décrites aux **sections 4.1 à 4.3**.

#### **4.1 Le Programme ontarien de gestion des risques paie les agriculteurs sans que leurs besoins individuels soient vraiment pris en compte**

Le Ministère dépense tous les ans 100 millions de dollars au titre du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme), ce qui représente environ 40 % du financement total qu'il a consacré aux programmes de soutien agricole de 2011 à 2015. Le Programme est l'aboutissement de vastes consultations entre le Ministère et les divers groupements de producteurs spécialisés en raison des lacunes perçues dans les autres programmes pancanadiens de gestion des risques des entreprises.

Selon le Ministère, les agriculteurs préfèrent le Programme parce qu'ils reçoivent les paiements rapidement et qu'ils estiment qu'il les aide à obtenir des emprunts bancaires pour financer leurs activités. Cependant, notre examen de la conception de programme et notre analyse des

paiements versés au cours des cinq dernières années indiquent que le Programme n'est pas fondé sur les besoins réels des agriculteurs.

##### **4.1.1 Il y a peu de liens entre les différents revenus agricoles et les paiements**

Le Programme vise à aider les agriculteurs à réduire les variations de leur revenu liées au marché, c'est-à-dire à stabiliser leur revenu lorsque le gain tiré des ventes est inférieur au coût de production moyen du produit agricole. Nous avons toutefois constaté qu'il y a peu de liens entre les différents revenus agricoles et les paiements versés par le Programme.

##### **Certains agriculteurs reçoivent des paiements même lors des années rentables**

Les paiements versés aux agriculteurs du secteur du bétail et de celui des céréales et des oléagineux sont fondés sur le coût de production moyen de l'industrie, qui ne tient pas nécessairement compte du coût de production réel de chaque agriculteur. Les producteurs de fruits et légumes, quant à eux, peuvent demander des paiements pour quelque raison que ce soit.

Afin de déterminer si les paiements versés dans le cadre du Programme étaient effectivement liés à la situation financière des différentes exploitations agricoles, nous avons analysé l'information sur le revenu et les dépenses des agriculteurs qui ont touché des paiements de 2011 à 2015. Nous avons constaté que seulement la moitié d'entre eux avaient subi une baisse de revenu l'année précédente ou une perte l'année durant laquelle ils ont reçu des paiements, qui étaient de 11 000 \$ en moyenne.

Nous avons aussi observé que 30 % des bénéficiaires de paiements de 2011 à 2015 (le paiement moyen étant de 7 200 \$), dans les faits, avaient déclaré, pour l'année où ils ont reçu le paiement, un revenu supérieur à celui de l'année précédente. Ces agriculteurs ont fait

état d'un revenu net médian de 30 000 \$, jusqu'à concurrence de 13,6 millions de dollars, dans les déclarations de revenu remises à l'Agence du revenu du Canada. Autrement dit, des bénéficiaires ont reçu des paiements alors qu'ils n'avaient subi aucune diminution de leur revenu, ce qui est contraire à l'objectif déclaré des programmes de gestion des risques des entreprises.

Par exemple, 24 % des 4 900 bénéficiaires de paiements ont fait état d'un résultat d'exploitation positif en 2015 et ont aussi déclaré que leur revenu d'exploitation avait augmenté en moyenne de 106 000 \$ (44 %) par rapport à 2014. La **figure 11** montre les bénéficiaires du Programme qui ont déclaré les revenus les plus élevés en 2015 et qui ont aussi fait état d'augmentations de leur revenu de 2014 à 2015. Le Ministère nous a dit que l'offre d'un soutien à des exploitations agricoles déjà rentables était une conséquence non voulue de l'élément « moyenne de l'industrie » sur lequel s'appuie le Programme – c'est-à-dire que le Programme n'a pas pour but d'améliorer la rentabilité – et qu'il prévoyait revoir la conception du Programme.

Il est ressorti de l'examen du Programme par le Ministère en 2016 qu'il n'y avait pas de corrélation entre l'ampleur ou le moment des paiements et le revenu net, étant donné que les paiements sont fondés sur des moyennes de l'industrie au lieu des résultats des différentes exploitations. En outre, des documents internes du Ministère corroborent les résultats de notre analyse en reconnaissant que les paiements versés dans le cadre du Programme ne tiennent pas fidèlement compte des besoins réels. Des paiements qui sont versés sans qu'il y ait de corrélation avec la situation financière des différents agriculteurs ne font pas en sorte de stabiliser le revenu, ce qui est l'objectif souhaité du Programme.

Le Ministère nous a dit que, pour faire en sorte que les paiements soient versés plus rapidement, le Programme avait été intentionnellement conçu de manière à ne pas tenir compte des résultats des différentes exploitations. Selon la conception actuelle du Programme, les agriculteurs sont uniquement tenus de déclarer le montant et la valeur des ventes de leurs produits ou de leur rendement. Le Ministère utilise alors le prix du marché moyen de l'industrie pour calculer le

**Figure 11 : Bénéficiaires du Programme ontarien de gestion des risques ayant eu les revenus nets les plus élevés en 2015**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Classement	Revenu net en 2014 (\$)	Revenu net en 2015 (\$)	Paiement au titre du Programme ontarien de gestion des risques (\$)
1	1 221 396	13 673 292	30 914
2	4 088 016	7 154 098	162
3	3 627	6 202 452	44 876
4	2 834 435	3 764 760	1 652
5	1 301 488	2 900 123	436 996
6	2 585 000	2 737 460	274 578
7	(31 692)	2 558 734	7 829
8	942 684	2 387 787	94 476
9	(308 253)	2 270 581	9 813
10	487 358	2 156 794	7 871
<b>Moyenne</b>	<b>1 312 406</b>	<b>4 580 608</b>	<b>90 917</b>

\* La liste ci-dessous représente les bénéficiaires du Programme qui ont affiché les revenus nets les plus élevés en 2015 et qui ont aussi déclaré une augmentation de leur revenu net de 2014 à 2015.

produit des ventes des agriculteurs. Ensuite, les paiements au titre du Programme sont déterminés en calculant l'écart entre le produit des ventes et le coût de production moyen de l'industrie. Si les paiements étaient fondés sur les coûts de production réels des agriculteurs, ceux-ci devraient fournir des renseignements semblables à ceux qu'ils soumettent dans leurs déclarations de revenu. De tels renseignements comprendraient, par exemple, les coûts de l'achat de nourritures, d'animaux et de semences, ainsi que les coûts de fonctionnement de l'exploitation agricole. Les agriculteurs auraient alors besoin de plus de temps pour soumettre toute l'information requise, et le personnel d'Agricorp devrait consacrer du temps additionnel à l'examen des demandes, ce qui retarderait le versement des paiements.

### La « moyenne de l'industrie » ne constitue pas une représentation fidèle du secteur

Dans les faits, les coûts de production moyens de l'industrie sont calculés à partir des coûts de production d'un petit échantillon seulement d'exploitations agricoles – qui peut compter aussi peu que 6 exploitations et jusqu'à 122 dans le cas des fermes d'élevage, selon le produit.

Par exemple, en 2015, le coût de production moyen de l'industrie pour les exploitations de naissance, dans lesquelles sont élevés des bovins pour la production de veaux destinés à la vente, était fondé sur un échantillon de six exploitations. Pour qu'une exploitation soit incluse dans cet échantillon, plus de 80 % du produit de ses ventes doit provenir du produit agricole en question. Étant donné que la plupart des exploitations tirent un revenu provenant de multiples produits agricoles, la taille des échantillons est habituellement petite.

Ni le Ministère ni Agricorp n'ont pu nous dire combien d'éleveurs de bovins en Ontario avaient des exploitations de naissance. Cependant, le Programme comptait environ 670 participants ayant des exploitations de ce type en 2017. Par conséquent, la « moyenne de l'industrie » était

fondée sur les coûts de production de moins de 1 % des naisseurs inscrits au Programme

En 2015, le Comité consultatif pour le secteur du bétail a aussi pris acte du problème concernant la petite taille des échantillons utilisés pour calculer la moyenne de l'industrie. Ce comité est composé d'experts du Ministère et de représentants de l'industrie qui se réunissent tous les trimestres pour établir les composantes du Programme et cerner les questions qui influent sur l'exécution du Programme. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas établi de méthode de rechange pour calculer un coût de production moyen de l'industrie qui rende fidèlement compte du coût de production moyen de toutes les exploitations qui produisent le produit agricole en question.

Le Ministère nous a dit qu'il est difficile de calculer une « moyenne de l'industrie » réellement représentative en raison des différences importantes entre les exploitations agricoles dans la province. Cela constitue une raison additionnelle de remettre en question la méthode actuelle consistant à utiliser les coûts moyens de l'industrie pour calculer les paiements versés dans le cadre du Programme. Durant notre audit, le Ministère a informé les groupements de producteurs spécialisés que le Programme serait remanié en vue de s'éloigner de la méthode fondée sur la moyenne de l'industrie. Les changements devraient être mis en oeuvre en 2019.

## RECOMMANDATION 1

Pour que les paiements versés dans le cadre du Programme ontarien de gestion des risques correspondent aux besoins des différents agriculteurs, nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales améliore la méthode actuelle consistant à utiliser le coût de production moyen de l'industrie pour calculer les paiements, ou qu'il procède à une analyse pour déterminer si une autre méthode serait plus appropriée.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Le Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) a été conçu de façon à combler les lacunes de l'ensemble national de programmes de gestion des risques des entreprises (GRE), notamment au chapitre des délais de paiements. À la suite de l'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de GRE, des options visant à corriger les lacunes de l'ensemble national seront présentées aux ministres FPT de l'Agriculture lors de leur réunion de 2018. Le Ministère continuera de plaider en faveur d'un examen exhaustif, effectué en temps voulu. Dans le cadre de l'évaluation concomitante du Programme, la méthode actuelle de calcul du coût de production sera réexaminée selon une approche qui complète au mieux l'ensemble national et qui cible mieux les besoins.

### 4.1.2 Le Programme ontarien de gestion des risques favorise les grandes exploitations agricoles

La conception du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme), fondée sur les coûts de production moyens de l'industrie, favorise les exploitations agricoles efficaces, dont les coûts de production sont inférieurs à la moyenne dans l'industrie. Le rapport coût-efficacité des grandes exploitations agricoles tend à être meilleur en raison de plus grandes économies d'échelle. Par conséquent, les grandes exploitations reçoivent des paiements fondés sur le coût de production moyen de l'industrie, alors qu'elles engagent un coût plus bas que celui-ci pour produire leurs produits agricoles.

Cette situation s'observe notamment dans les taux de participation. Il est ressorti d'une analyse ministérielle effectuée en 2016 que 60 % des exploitations agricoles affichant des recettes brutes de plus de 1 million de dollars participaient

au Programme, contre seulement 20 % des exploitations ayant des recettes brutes de moins de 100 000 \$.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de paiement pour déterminer si le coût de production moyen de l'industrie utilisé pour calculer le paiement tenait compte du coût de production réel de chacune des exploitations agricoles. Dans un tiers des dossiers que nous avons analysés, les agriculteurs avaient déclaré des coûts de production inférieurs au coût moyen de l'industrie. En moyenne, le coût de production de chacune des exploitations était inférieur de 26 % au coût moyen de l'industrie. Par exemple :

- Un éleveur de porcs a reçu un paiement de 827 000 \$ en 2015. Le coût de production réel de l'exploitation était de 36,4 millions de dollars, mais le coût de production moyen de l'industrie pour une exploitation de taille équivalente utilisé pour calculer le paiement s'établissait à 66,3 millions. Si le calcul avait été fondé sur le coût de production réel de l'exploitation au lieu du coût moyen de l'industrie, l'éleveur n'aurait reçu aucun paiement.
- Un éleveur de bovins a reçu un paiement de 497 000 \$ en 2015. Le coût de production réel de l'exploitation était de 22,5 millions de dollars, mais le coût de production moyen de l'industrie pour une exploitation de taille équivalente utilisé pour calculer le paiement s'établissait à 38 millions. Si le calcul avait été fondé sur le coût de production réel de l'exploitation au lieu du coût moyen de l'industrie, l'éleveur n'aurait reçu aucun paiement.

Pour déterminer la mesure dans laquelle des exploitations agricoles de grande taille ont profité du Programme, nous avons analysé l'information sur la participation au Programme et les paiements versés de 2011 à 2015. Nous avons constaté que, bien qu'elles ne représentent que 20 % des participants au Programme, les exploitations ayant des recettes brutes de plus de 1 million de dollars

ont touché les trois quarts de tous les paiements. Le caractère disproportionné des paiements peut être attribué à un autre élément du Programme selon lequel les paiements sont fondés sur le nombre d'unités de produits inscrites, et cela constitue un autre facteur expliquant pourquoi les grandes exploitations agricoles peuvent profiter davantage du Programme : les exploitations de grande taille ont la capacité d'accroître leur production grâce à des coûts par unité plus faibles.

Le sondage que nous avons mené auprès d'agriculteurs confirme également ces observations. Seulement 14 % des répondants ayant des recettes brutes de moins de 10 000 \$ et 24 % des répondants ayant des recettes brutes allant de 10 000 \$ à 99 999 \$ ont indiqué que le Programme les avait aidés à gérer leurs risques. En comparaison, près de la moitié des répondants ayant des recettes brutes d'au moins 500 000 \$ ont indiqué que le Programme les avait aidés à gérer leurs risques.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les agriculteurs qui disposent d'un fonds de roulement suffisant peuvent composer avec des fluctuations de leurs revenus annuels. D'après cette information et notre analyse, les paiements de soutien ne sont pas versés aux agriculteurs qui ont probablement le plus besoin de ceux-ci.

## RECOMMANDATION 2

Pour que toutes les exploitations, peu importe leur taille, aient des possibilités égales de recevoir des paiements au titre du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme), nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales améliore la méthode actuelle de calcul des paiements versés dans le cadre du Programme afin de tenir compte davantage des différences entre les exploitations agricoles de la province, par exemple en établissant

des calculs différents fondés sur la taille des exploitations.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la vérificatrice générale que toutes les exploitations agricoles devraient être traitées équitablement. À mesure que les possibilités d'amélioration du Programme seront évaluées parallèlement avec l'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE), de meilleures méthodes pour calculer et cibler les paiements faits aux différentes exploitations agricoles de la province (y compris en fonction de leur taille) seront examinées.

L'évaluation du Programme sera effectuée de concert avec l'examen des programmes de GRE. Les options découlant de cet examen seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

### 4.1.3 Les règles d'admissibilité imprécises pour les exploitations d'élevage donnent lieu à des trop-payés

Depuis 2011, année du lancement du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) par le Ministère, Agricorp a identifié 15 agriculteurs qui ont reçu des paiements erronés totalisant plus de 2 millions de dollars en raison des règles d'admissibilité imprécises pour les exploitations d'élevage.

Le décret en vertu duquel le Programme a été créé stipule qu'un agriculteur doit posséder et produire des bovins en Ontario pour être admissible, et les agriculteurs ont interprété cette exigence comme signifiant qu'ils devaient détenir un titre juridique à l'égard des bovins.

Cependant, selon le Ministère et Agricorp, la règle relative à la propriété renvoie au fait d'assumer les risques liés à l'élevage et à la vente de bovins. Dans le secteur de l'élevage, l'agriculteur

qui détient le titre juridique à l'égard des bovins n'est pas nécessairement exposé aux risques habituellement associés à la propriété en common law, parce que les éleveurs peuvent être parties à diverses ententes commerciales, dont les suivantes :

- **Des ententes d'engraissement à forfait**, dans le cadre desquelles le propriétaire en common law envoie ses bovins à un parc d'engraissement commercial qui se spécialise dans l'engraissement et la gestion des animaux (exploitant de parc d'engraissement) jusqu'à ce qu'ils soient prêts pour l'abattage. Selon les modalités de ces ententes, l'exploitant de parc d'engraissement peut être exposé aux risques associés à l'élevage des bovins, par exemple une augmentation des coûts de la nourriture.
- **Des opérations en participation**, dans le cadre desquelles un investisseur acquiert une participation dans les bovins appartenant à un agriculteur. Dans ce cas, l'investisseur et le propriétaire en common law sont exposés aux risques associés à l'élevage et à la vente des bovins.
- **Des accords de location**, dans le cadre desquels le propriétaire en common law peut louer les animaux à un autre agriculteur (l'éleveur de bovins), qui exerce un plein contrôle et assume toutes les responsabilités en matière de gestion. Dans ce cas, l'éleveur de bovins est exposé aux risques liés à l'élevage des bovins, tandis que le propriétaire en common law peut être exposé aux risques associés à leur vente.

La **figure 12** présente des exemples réels de cas où des trop-payés ont été versés dans le cadre du Programme en raison d'ententes de ce type.

L'un des exemples inclus à la **figure 12** montre que le Ministère et Agricorp savaient depuis 2011 qu'il était possible que la règle relative à la propriété des bovins soit mal interprétée. En 2014, Agricorp a précisé la définition du terme « propriété » dans le manuel du Programme, qui est accessible au public, en indiquant qu'il renvoie au « droit de possession

du bétail et des risques associés à la possession » et qu'AgriCorp « prend en compte la propriété, le risque des prix et le risque de production aux fins de la détermination de l'admissibilité ». Cependant, la précision ne suffit toujours pas étant donné que le manuel ne définit pas les expressions « risque des prix » et « risque de production ».

En outre, Agricorp n'a pas déterminé les divers types d'ententes commerciales relatives aux bovins qui peuvent influencer sur l'admissibilité des agriculteurs, et il n'a pas non plus identifié les agriculteurs qui sont parties à de tels arrangements. Il est ressorti de notre analyse des données de l'impôt sur le revenu détenues par l'Agence du revenu du Canada que près de 200 agriculteurs ont fait état de revenus ou de dépenses liés à des activités d'engraissement à forfait dans leurs déclarations de revenu ces cinq dernières années. Cela donne à penser que le Programme pourrait avoir versé des trop-payés additionnels liés à la règle de propriété du bétail qui n'ont pas encore été repérés par Agricorp.

### RECOMMANDATION 3

Pour que les éleveurs de bétail admissibles reçoivent des paiements exacts au titre du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme), nous recommandons qu'AgriCorp :

- détermine les types d'ententes commerciales relatives au bétail qui peuvent influencer sur l'admissibilité des agriculteurs au Programme;
- précise davantage les règles d'admissibilité au Programme pour les divers types d'ententes commerciales relatives au bétail.

### RÉPONSE D'AGRICORP

AgriCorp souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il déterminera les types d'ententes financières relatives au bétail (bovins) conclues dans le cadre du Programme qui présentent les plus grands éléments de risque en ce qui a trait à l'admissibilité.

## Figure 12 : Exemples de trop-payés liés à la règle de propriété du bétail

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

### Opérations en participation

En 2014, l'agriculteur A a informé Agricorp que l'agriculteur B avait présenté une demande de paiement pour des bovins lui appartenant. Agricorp a mené un audit englobant plusieurs sociétés agricoles appartenant à l'agriculteur A et 18 autres agriculteurs qui avaient investi dans une propriété conjointe des bovins avec l'agriculteur A.

Il est ressorti de l'audit que l'agriculteur A et certains investisseurs avaient reçu des paiements pour les mêmes bovins de 2011 à 2014. Agricorp a calculé que l'agriculteur A et les investisseurs avaient touché des trop-payés totalisant plus de 200 000 \$ durant cette période. Au moment de notre audit, une tranche de 25 000 \$ des trop-payés était toujours en souffrance.

### Ententes d'engraissement à forfait

Avant de s'inscrire au Programme ontarien de gestion des risques en 2011, l'agriculteur C, qui était partie à une entente d'engraissement à forfait avec l'agriculteur D, a communiqué avec Agricorp pour savoir si son bétail était admissible au Programme. Agricorp a informé l'agriculteur C que le bétail était apparemment admissible. En 2011, l'agriculteur C a reçu un paiement de plus de 790 000 \$ au titre du Programme.

Le groupe d'audit des programmes d'AgriCorp a ultérieurement constaté qu'une tranche de 490 000 \$ du paiement avait été versée pour des bovins non admissibles parce que l'agriculteur D, qui assumait les risques associés à l'élevage des bovins, avait aussi reçu un paiement de 415 000 \$ pour le bétail. L'agriculteur C a interjeté appel de la décision et a dit qu'il avait l'intention de porter l'affaire devant le Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises.

Le Ministère et Agricorp ont décidé de payer les deux agriculteurs pour les mêmes bovins en raison du malentendu. Par conséquent, les deux agriculteurs ont reçu plus de 2,4 millions de dollars pour le même bétail en 2011 et en 2012.

### Ententes d'engraissement à forfait

Il est ressorti d'un audit mené par Agricorp en 2012 que l'agriculteur E était partie à une entente d'engraissement à forfait, à laquelle participait également l'agriculteur D susmentionné, et qu'il avait reçu un trop-payé de 15 000 \$ pour des bovins non admissibles.

Comme ce fut le cas dans l'exemple précédent, l'agriculteur E a contesté les résultats de l'audit et a fait valoir que l'objectif du Programme ontarien de gestion des risques mentionné dans le rapport d'audit différait des critères et de l'objectif officiels énoncés dans le décret. L'agriculteur E a dit que la déclaration dans le rapport d'audit selon laquelle le Programme visait [traduction] « à aider les producteurs qui subissent des risques de production et à contribuer à l'élevage réel du bétail » était seulement une opinion.

Cependant, contrairement à l'exemple précédent, Agricorp a maintenu sa décision et a récupéré le trop-payé.

Agricorp a apporté des précisions aux lignes directrices du Programme ainsi qu'aux critères d'admissibilité, et un plan de communication sera élaboré afin que l'industrie du bétail soit mise au courant de ces changements pour l'année de programme 2018.

#### RECOMMANDATION 4

Nous recommandons qu'Agricorp identifie les agriculteurs qui sont parties à des ententes commerciales relatives au bétail et qu'il veille à ce que ses processus d'examen des demandes tiennent compte des répercussions de ces ententes au moment du calcul des paiements.

#### RÉPONSE D'AGRICORP

Agricorp souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il identifiera les exploitations agricoles qui sont parties à des ententes financières complexes dans le cadre du Programme. Les demandes provenant d'exploitations ayant conclu de telles ententes feront l'objet d'un examen approfondi pour l'année de programme 2019.

#### 4.1.4 Le gouvernement fédéral ne soutient pas le Programme ontarien de gestion des risques

Le Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) vise à compléter les programmes existants de gestion des risques des entreprises – Agri-stabilité, Assurance-production et Agri-investissement. Cependant, le gouvernement ne soutient pas le Programme, et il a indiqué à maintes reprises au Ministère qu'il ne le financerait pas, au motif qu'il est « contraire aux objectifs » des programmes nationaux de gestion des risques des entreprises.

Agriculture et Agroalimentaire Canada (Agriculture Canada) nous a dit que le Programme n'est pas conforme à « l'approche axée sur l'ensemble de l'exploitation », qui est celle adoptée

à l'égard de l'ensemble de programmes nationaux de gestion des risques des entreprises, parce qu'il offre une protection contre un type précis de risques (c.-à-d. ceux liés au marché) et qu'il ne tient pas compte des résultats de l'exploitation agricole prise dans son ensemble.

L'OCDE recommande que les programmes de soutien agricole adoptent une « approche globale » en matière de gestion des risques agricoles, grâce à une prise en compte de tous les risques et des relations entre ceux-ci. Une telle approche est recommandée parce que les risques en agriculture sont interreliés et qu'ils peuvent parfois avoir des effets cumulatifs ou encore s'atténuer l'un l'autre. Par exemple, l'incidence des coûts élevés de la nourriture (qui constitue un risque de production) peut être réduite si le prix de vente des porcs augmente également; ce sont les répercussions nettes sur le revenu de l'exploitation agricole qui importent.

À l'origine, l'intention du Ministère était que le Programme vienne compléter Agri-stabilité. En participant aux deux programmes, les agriculteurs ont accès à une protection élargie contre les pertes. En effet, 63 % des répondants à un sondage mené en 2014 par la Fédération de l'agriculture de l'Ontario estimaient que le fait de participer à Agri-stabilité et au Programme leur permettait de procéder à une gestion plus complète des risques auxquelles est exposée leur exploitation. Malgré cela, en 2015, en raison vraisemblablement d'une forte pression exercée par l'industrie, le Ministère a éliminé l'obligation de participer à Agri-stabilité. Selon des pétitions soumises par divers groupements de producteurs spécialisés, l'obligation imposée aux agriculteurs de participer à Agri-stabilité avant de pouvoir s'inscrire au Programme limitent leur marge de manoeuvre pour ce qui est de choisir les programmes qui conviennent le mieux à leur situation d'affaires particulière.

Nous avons examiné les taux de participation au Programme et à Agri-stabilité pour déterminer l'incidence que cela avait sur la décision

des agriculteurs de participer à chacun des programmes. Nous avons constaté que le taux d'abandon d'Agri-stabilité avait doublé, passant de 7 % par année entre 2011 et 2014 à 14 % entre 2014 et 2015. Nous avons aussi observé qu'un tiers des agriculteurs qui ont abandonné Agri-stabilité ont continué de participer au Programme. Bien que les récents changements apportés à Agri-stabilité (abordés à la **section 4.2.2** ci-dessous), qui se sont traduits par une réduction de la protection et des paiements, aient pu contribuer à l'augmentation du taux d'abandon, il est probable, selon l'analyse du Ministère, que l'élimination de l'obligation de participer à Agri-stabilité pour pouvoir s'inscrire au Programme soit un autre facteur qui a amené les agriculteurs à se retirer d'Agri-stabilité.

À l'heure actuelle, seulement un quart des agriculteurs ontariens participent à Agri-stabilité. De 2011 à 2015, la participation a chuté de près du tiers. En raison de la diminution de la participation à Agri-stabilité, un moins grand nombre d'exploitations agricoles disposent de la protection nécessaire contre des chutes importantes de revenu, ce qui limite par le fait même la capacité d'Agri-stabilité de fournir un soutien aux agriculteurs. En outre, le Ministère a estimé que la diminution de la participation à Agri-stabilité s'est soldée par une réduction de 6 à 15 millions de dollars du financement fédéral destiné aux agriculteurs ontariens.

### RECOMMANDATION 5

Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales examine et mette à jour la conception du Programme ontarien de gestion des risques en tenant compte des stratégies qu'il a établies aux fins du Programme, pour faire en sorte qu'il fonctionne d'une manière qui soit conforme aux objectifs des autres programmes de gestion des risques des entreprises.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans le cadre de l'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE), les principes de ces programmes seront révisés et confirmés avant d'évaluer les options qui seront présentées aux ministres FPT de l'Agriculture. Toutes les options envisagées pour mettre à jour la conception du Programme seront évaluées par rapport à ces principes.

L'évaluation du Programme sera effectuée de concert avec l'examen des programmes de GRE. Les options découlant de cet examen seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

## 4.2 La faible participation des agriculteurs limite la capacité d'Agri-stabilité de fournir un soutien

Les paiements d'Agri-stabilité sont fondés sur le revenu de l'ensemble de l'exploitation au lieu de produits ou de risques particuliers (par exemple, des pertes attribuables à des conditions météorologiques difficiles ou à la faiblesse des prix du marché). Par conséquent, il est davantage conforme aux pratiques exemplaires internationales. Cependant, la participation faible et décroissante à Agri-stabilité diminue la capacité de celui-ci d'aider efficacement les agriculteurs à gérer les risques auxquels ils sont exposés.

Le nombre d'agriculteurs qui participent à Agri-stabilité a chuté de moitié ces 10 dernières années. Entre 2011 et 2015 seulement, la participation a diminué de près du tiers. Les agriculteurs ont mentionné un soutien insuffisant d'Agri-stabilité et des retards dans les paiements en tant que motifs d'abandon du programme. En fait, 75 % des répondants à un sondage mené en 2014 par la Fédération de l'agriculture de l'Ontario ont

dit ne pas avoir l'impression qu'Agri-stabilité répondait à leurs besoins. Ce résultat correspond à celui du sondage que nous avons effectué auprès des agriculteurs, dans le cadre duquel 76 % des répondants ont indiqué qu'Agri-stabilité ne les aidait pas à gérer les risques ou qu'ils n'étaient pas certains qu'Agri-stabilité les aidait à gérer les risques.

#### 4.2.1 Les agriculteurs ne profitent pas de manière égale d'Agri-stabilité

De 2013 à 2015, 10 % des plus de 21 000 demandes de paiements au titre d'Agri-stabilité présentées par les producteurs de céréales et d'oléagineux (le secteur agricole le plus important en Ontario) ont déclenché des paiements, contre 21 % des demandes présentées par les éleveurs de bovins, et ce, malgré le fait qu'une plus large proportion de producteurs de céréales et d'oléagineux ont connu une importante diminution de leur revenu net durant la même période.

Le Ministère nous a dit que les paiements dépendent des résultats affichés par les différents secteurs agricoles une année donnée. Par exemple, les paiements d'Agri-stabilité augmenteront pour un secteur particulier durant les années difficiles. Nous avons analysé les données de l'impôt sur le revenu détenues par l'Agence du revenu du Canada pour déterminer les résultats de chaque secteur et avons constaté que, de 2013 à 2015, plus de 40 % des producteurs de céréales et d'oléagineux ont subi une diminution d'au moins 30 % de leur revenu net. En comparaison, 28 % des éleveurs de bovins avaient déclaré une baisse d'au moins 30 % de leur revenu. Il en ressort que, même si un plus grand nombre de producteurs de céréales et d'oléagineux ont subi une chute importante de leur revenu net, ceux-ci ont été moins nombreux à recevoir une aide d'Agri-stabilité.

Les dépenses admissibles sont moins nombreuses pour les producteurs de céréales et d'oléagineux étant donné que leurs coûts primaires – ceux liés à l'achat et à l'entretien d'équipement

– ne sont pas pris en compte par Agri-stabilité. Ces producteurs sont donc plus susceptibles d'être touchés par la « règle limitative », selon laquelle, lorsque les dépenses admissibles d'un agriculteur sont inférieures à son revenu net moyen, le paiement d'Agri-stabilité est fondé sur les dépenses admissibles plus basses au lieu du revenu net moyen. Les agriculteurs devraient donc subir une chute plus importante de leur revenu net pour recevoir un paiement. En comparaison, les coûts primaires des éleveurs de bovins – ceux liés à l'achat d'animaux et de nourriture – constituent des dépenses admissibles. La « règle limitative » a été instaurée en 2013 pour réduire le soutien fourni aux agriculteurs qui subissent seulement des fluctuations de courte durée de leurs bénéfices. Le Ministère a indiqué que son intention est d'éviter que des paiements soient versés à des agriculteurs pour compenser une « perte de bénéfices » et de faire en sorte que les paiements soient destinés aux agriculteurs dont le revenu ne suffit pas à payer leurs dépenses. Cependant, la règle a touché les agriculteurs différemment selon la nature de leurs dépenses.

Pour déterminer la manière dont la règle limitative s'applique aux différents types d'exploitations agricoles, nous avons analysé les demandes présentées à Agri-stabilité et les paiements versés par celui-ci depuis l'entrée en vigueur de la règle, en 2013. Nous avons constaté que de 2013 à 2015, par exemple, la règle limitative s'est appliquée à près des trois quarts des demandes de producteurs de céréales et d'oléagineux, et dans ces cas, les demandeurs ont reçu un paiement réduit ou n'ont reçu aucun paiement. En comparaison, seulement 21 % des demandes d'éleveurs de bovins ont été visées par la règle limitative.

Nos observations correspondent à celles découlant de l'analyse ministérielle des demandes présentées à Agri-stabilité en 2013. Le Ministère a constaté que 73 % des demandes de producteurs de céréales et d'oléagineux avaient été visées par la règle limitative, contre seulement 20 % des

demandes d'éleveurs de bovins. Les producteurs de céréales et d'oléagineux ont touché 8,3 millions de dollars en 2013, mais le Ministère a estimé que les paiements se seraient élevés à 30,7 millions – un montant plus de trois fois et demie plus élevé – si la règle limitative n'avait pas été appliquée.

Il est ressorti d'un examen effectué par le Ministère en 2016 que plus de 60 % des agriculteurs qui ont quitté Agri-stabilité en 2015 appartenaient au secteur des céréales et des oléagineux. Lors d'une réunion tenue en juin 2017 pour discuter du prochain cadre pour l'agriculture, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont reconnu que la règle limitative faisait en sorte que les secteurs n'étaient pas traités équitablement, ce qui réduisait par le fait même la capacité d'Agri-stabilité de répondre aux besoins des agriculteurs. En outre, ce manque d'équité est contraire à l'un des principes du *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2*, selon lequel les programmes doivent « [traiter] les producteurs et les autres intervenants de façon équitable dans l'ensemble des productions agricoles et des régions ».

En 2014 et 2016, des documents internes du Ministère ont aussi indiqué que la règle limitative avait des conséquences non souhaitées pour les agriculteurs qui ont investi dans la technologie afin de réduire leurs coûts, les agriculteurs qui ont sciemment diminué leurs coûts pour demeurer compétitifs et les agriculteurs qui doivent maintenir leurs coûts directs bas parce qu'il s'agit d'une condition de leurs emprunts bancaires. En outre, la règle limitative ne tient pas compte des pratiques agricoles qui ont pour objectif de réduire les dépenses de l'exploitation, par exemple lorsque des agriculteurs cultivent eux-mêmes la nourriture destinée à leur bétail. Autrement dit, les agriculteurs dont les dépenses admissibles sont peu élevées seront touchés par la règle limitative, peu importe la raison pour laquelle ces dépenses sont faibles.

Au moment de notre audit, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux avaient annoncé que l'application de la règle limitative serait

restreinte de manière à ce que le montant des dépenses admissibles qui est utilisé pour calculer le paiement d'Agri-stabilité ne puisse être inférieur à 70 % du revenu net moyen de l'exploitation agricole.

## RECOMMANDATION 6

Pour que tous les participants, peu importe le type d'exploitation agricole, aient une possibilité égale de recevoir des paiements d'Agri-stabilité, nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales collabore avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux et territoriaux pour examiner et modifier les règles d'Agri-stabilité, au besoin, afin que soient prises en compte les différences entre les exploitations et les pratiques agricoles dans les divers secteurs.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. L'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE) portera d'abord sur les lacunes liées au risque du marché que présente l'ensemble national de programmes, en particulier le programme Agri-stabilité. La répartition actuelle de l'aide entre les secteurs, les types de risque et les régions sera notamment évaluée.

Dans l'intervalle, les changements touchant Agri-stabilité qui ont été approuvés par les ministres l'été dernier, et qui seront mis en oeuvre en 2018, visent à mieux répondre aux pertes que subissent les entreprises à forte intensité de capital (comme les producteurs de céréales et d'oléagineux) et les entreprises dont les dépenses sont relativement faibles (comme les éleveurs de bovins qui produisent leurs propres céréales fourragères). Ces changements ont pour but d'accroître le taux de participation au programme.

Les options découlant de l'examen des programmes de GRE seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

#### 4.2.2 Les modifications apportées à Agri-stabilité en 2013 ont réduit la protection offerte aux agriculteurs ainsi que les paiements qui leur sont versés

De 2013 à 2015, 10 % des agriculteurs qui ont participé à Agri-stabilité ont reçu un paiement. Les paiements médians allaient de 4 200 \$ à 5 700 \$. La **figure 6** montre qu'en 2015, plus de 60 % des bénéficiaires d'Agri-stabilité ont touché 10 000 \$ ou moins.

#### Agri-stabilité vise à fournir une indemnisation pour les pertes en cas de catastrophe

Le *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2* a entraîné l'apport de plusieurs modifications à Agri-stabilité, à compter de 2013, qui ont rendu le programme plus complexe et se sont traduites par une réduction de la protection offerte aux agriculteurs et des paiements versés à ceux-ci. Ces changements avaient pour objectif de diminuer les dépenses des programmes de gestion des risques des entreprises et de réorienter le financement vers les programmes d'initiatives stratégiques. En outre, le Ministère a mentionné que les changements visaient à faire en sorte qu'un soutien soit fourni uniquement pour les « baisses de revenu en cas de catastrophe » et que les agriculteurs soient indemnisés pour les pertes au lieu des diminutions de bénéfices. Au nombre des modifications figuraient notamment les suivantes :

- Le taux auquel le versement d'un paiement est déclenché a été porté de 15 % à 30 %, ce qui signifie que les agriculteurs doivent subir une chute de plus de 30 % de leur revenu net pour l'année en cours par rapport à leur revenu net moyen pour avoir droit à un paiement. Avant la modification, le versement d'un paiement était déclenché lorsque le revenu net pour

l'année en cours était inférieure de plus de 15 % au revenu net moyen.

- La portion de la réduction du revenu net pour laquelle les agriculteurs sont indemnisés a aussi diminué; elle a été ramenée de 80 % à 70 % de l'écart entre le déclencheur de paiement et le revenu net de l'année en cours. Avant la modification, les paiements étaient fondés sur des paliers qui prévoyaient différents niveaux d'aide selon le degré de perte.
- Lorsque les dépenses admissibles d'une exploitation sont inférieures à son revenu net moyen, le paiement d'Agri-stabilité est alors fondé sur le montant de ces dépenses au lieu du revenu net (c'est ce que l'on appelle la règle limitative).

La **figure 13** illustre les répercussions des modifications susmentionnées en utilisant l'exemple d'un agriculteur ayant un revenu net moyen de 100 000 \$, des dépenses admissibles moyennes de 90 000 \$ et un revenu net pour l'année en cours de 60 000 \$. Le tableau montre que les modifications apportées au programme se sont traduites par un paiement d'Agri-stabilité beaucoup moins élevé – 2 100 \$, au lieu de 18 500 \$ avant les changements.

En 2015, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont évalué les répercussions des modifications apportées à Agri-stabilité pour un échantillon d'agriculteurs canadiens, et il a constaté qu'un tiers des demandes auraient fait l'objet d'un paiement avant 2013, contre seulement 14 % selon les règles actuelles. En outre, la valeur totale des paiements a chuté de près des deux tiers, passant de 529 à 186 millions de dollars.

Nous avons analysé les paiements versés par Agri-stabilité depuis 2013 pour comprendre l'incidence qu'ont eu les modifications sur les agriculteurs de l'Ontario. Nous avons observé que la règle limitative a été appliquée à plus de la moitié des quelque 44 000 demandes présentées depuis 2013, de sorte que de nombreux agriculteurs soit ont reçu un paiement inférieur à celui auquel

**Figure 13 : Conséquences des changements apportés à Agri-stabilité en vertu du cadre *Cultivons l'avenir 2***

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Avant les changements de 2013	Après les changements de 2013
<b>Règles et formule de paiement</b>		
Déclencheur de paiement	Le revenu net de l'année en cours n'atteint pas 85 % du revenu net moyen.	Le revenu net de l'année en cours n'atteint pas 70 % du revenu net moyen OU des dépenses moyennes admissibles, le montant le moins élevé étant retenu.
Calcul du paiement*	70 % de la diminution du revenu net pour la baisse de 15 % à 30 % par rapport au revenu net moyen, ET 80 % de la diminution du revenu net pour la baisse de plus de 30 %.	70 % du revenu net moyen OU des dépenses moyennes admissibles, le montant le moins élevé étant retenu.
<b>Application des règles et des formules</b>		
En utilisant à titre d'exemple une exploitation agricole ayant un revenu net moyen de 100 000 \$, des dépenses admissibles moyennes de 90 000 \$ et un revenu net de 60 000 \$ pour l'année en cours.		
Revenu net moyen	<b>100 000 \$</b>	<b>100 000 \$</b>
Dépenses moyennes admissibles	<b>90 000 \$</b>	<b>90 000 \$</b>
Revenu net <sup>2</sup> qui déclenche le paiement	Moins de 85 000 \$ (100 000 \$ × 85 %)	Moins de 63 000 \$ (90 000 \$ × 70 %)
Revenu net pour l'année en cours	<b>60 000 \$</b>	<b>60 000 \$</b>
Un paiement est-il déclenché?	Oui (le revenu net est inférieur à 85 000 \$)	Oui (le revenu net est inférieur à 63 000 \$)
Paiement au titre d'Agri-stabilité	<b>18 500 \$</b> (85 000 \$ - 70 000 \$) × 70 % + (70 000 \$ - 60 000 \$) × 80 %	<b>2 100 \$</b> (63 000 \$ - 60 000 \$) × 70 %
Paiement d'Agri-stabilité en pourcentage de la diminution du revenu net	<b>46,25 %</b> 18 500 \$ ÷ (100 000 \$ - 60 000 \$)	<b>5,25 %</b> 2 100 \$ ÷ (100 000 \$ - 60 000 \$)

\* Le revenu net doit être inférieur au revenu net moyen ou aux dépenses moyennes admissibles (85 000 \$ avant les changements de 2013 ou 63 000 \$ après les changements de 2013 dans l'exemple susmentionné) pour qu'un paiement soit déclenché.

ils auraient eu droit avant les changements, soit n'ont reçu aucun paiement. Plus précisément, près de 30 % des 5 500 bénéficiaires de paiements ont reçu 18 millions de dollars de moins en indemnités. En moyenne, chaque agriculteur a obtenu un montant inférieur de 50 % à celui qu'il aurait touché sans la règle limitative. En outre, 4 200 agriculteurs qui n'ont pas reçu de paiement auraient eu droit à 60 millions de dollars (14 300 \$ en moyenne) si la règle limitative n'avait pas été appliquée. Par exemple :

- Un agriculteur a obtenu une indemnité de 455 \$ pour une diminution de 174 000 \$ (64 %) de son revenu net de 2013 par

rapport à son revenu net moyen. Sans la règle limitative, il aurait reçu 64 687 \$.

- Un autre agriculteur a touché une indemnité de 877 \$ relativement à une diminution de 1,39 million de dollars (58 %) de son revenu net de 2015 par rapport à son revenu net moyen. Sans la règle limitative, il aurait reçu 472 055 \$.

Comme il est mentionné ci-dessus, ces changements visaient à faire en sorte qu'un soutien soit offert uniquement pour les « diminutions en cas de catastrophe ». Cependant, dans un rapport sur l'ensemble actuel de programmes de soutien agricole canadiens qu'elle a publié en février 2016,

la Fédération canadienne de l'agriculture a mentionné qu'on ne peut restreindre aux cas de catastrophe le soutien offert par Agri-stabilité. On peut également lire dans le rapport que les agriculteurs considèrent comme une « perte de revenu importante » une diminution d'au moins 15 % de leur revenu (par rapport à leur revenu moyen) qui se traduit par un manque de rentabilité durant l'année en cours. Ces énoncés contradictoires révèlent l'écart qui existe entre les attentes des agriculteurs concernant le rôle que doit jouer le gouvernement dans la gestion des risques agricoles et les attentes du gouvernement concernant le niveau de risque que les agriculteurs doivent gérer eux-mêmes.

### Les agriculteurs ne peuvent prédire s'ils recevront des paiements

Dans le cadre d'un sondage mené en 2014 par la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, 97 % des répondants ont dit qu'ils ne pouvaient prévoir le montant qu'Agri-stabilité leur accorderait.

Comme le montre la **figure 9**, le calcul des paiements d'Agri-stabilité comporte de nombreuses étapes. Cette illustration simplifiée laisse de côté les divers ajustements qu'effectue le personnel d'AgriCorp pour tenir compte :

- des variations dans le niveau et la valeur des stocks;
- des changements concernant les activités, la propriété, la taille et les pratiques de l'exploitation ainsi que le type de produit agricole.

Ces ajustements rendent le calcul des paiements encore plus complexe et font en sorte qu'il est difficile pour les agriculteurs d'estimer avec exactitude le paiement qu'ils recevront d'Agri-stabilité.

Les difficultés qu'éprouvent les agriculteurs à comprendre Agri-stabilité ont également été soulignées dans un rapport d'évaluation interne établi par le gouvernement fédéral en 2017. Les personnes interrogées aux fins de ce rapport ont

en effet indiqué « [qu']un nombre important [de producteurs] comptent sur leur comptable pour remplir leur demande d'Agri-stabilité ». Il ressort de notre examen du taux de participation à Agri-stabilité de 2011 à 2015 que, chaque année, 2 800 agriculteurs (16 %), en moyenne, paient les frais mais ne présentent pas les formulaires requis pour être admissibles au paiement. Bien que le Ministère et AgriCorp n'aient pas cherché à en comprendre la raison, ils nous ont dit que cette situation était probablement attribuable au fait que les agriculteurs ne s'attendent pas à recevoir un paiement et qu'ils ne veulent donc pas consacrer temps et argent pour remplir les formalités.

Dans son rapport de mars 2017 sur les programmes de soutien agricole, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a mentionné ce qui suit : « Afin d'être vraiment efficace, tout programme de [gestion des risques des entreprises] doit être prévisible et souple en temps opportun pour que l'on puisse s'assurer que les producteurs peuvent prendre des décisions et réagir aux conditions des marchés. »

Cette idée est soutenue également par le rapport sur les programmes de soutien agricole publié en 2017 par la Fédération canadienne de l'agriculture, qui y mentionne que « le calcul des paiements d'Agri-stabilité doit être transparent et simple pour que les bénéficiaires puissent prévoir les sommes à recevoir et obtenir un concours bancaire ».

Il est ressorti de nos discussions avec divers groupements de producteurs spécialisés qu'il importe que les agriculteurs puissent estimer le montant qu'ils recevront, car il est alors plus facile pour eux de planifier leurs activités, de gérer leurs besoins de trésorerie et de déterminer s'ils doivent obtenir du financement. Par ailleurs, étant donné que les agriculteurs ne peuvent estimer les paiements qu'Agri-stabilité leur versera, il se peut que le programme n'aide pas efficacement les agriculteurs à gérer leurs risques.

Nous avons soulevé des préoccupations similaires dans notre rapport spécial de 2008

sur les programmes de soutien agricole. Depuis, Agricorp a amélioré ses communications à l'intention des agriculteurs pour mieux leur expliquer les règles et les calculs du programme. En outre, Agricorp fournit maintenant des détails sur les divers ajustements apportés au revenu et aux dépenses déclarés par les agriculteurs pour déterminer le paiement qui sera versé par Agri-stabilité. Cependant, dans leur forme actuelle, les communications n'aident pas à prévoir les paiements, car on y discute seulement des règles générales et elles fournissent de l'information sur les ajustements particuliers après le traitement des demandes de paiement des agriculteurs par Agricorp.

Nous avons constaté que l'organisme Grain Farmers of Ontario dispose d'un outil en ligne qui aide les agriculteurs à estimer le paiement qu'ils pourraient obtenir du Programme ontarien de gestion des risques. L'outil calcule le paiement éventuel au titre du Programme à partir d'estimations fournies par les agriculteurs. Certains cabinets comptables qui aident les agriculteurs à présenter leurs demandes de soutien agricole disposent également de logiciels qui calculent les paiements potentiels d'Agri-stabilité. Des outils similaires qui utilisent les données antérieures des agriculteurs et qui permettent à ceux-ci de saisir leurs dépenses et leur revenu estimatifs pour déterminer le montant du paiement qu'ils recevront d'Agri-stabilité peuvent aider à améliorer la prévisibilité des paiements.

## RECOMMANDATION 7

Pour que les agriculteurs reçoivent, dans le cadre du programme Agri-stabilité, un niveau de soutien correspondant aux pertes qu'ils ont subies, nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) collabore avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux et territoriaux afin :

- d'établir et de communiquer clairement aux agriculteurs le niveau de risque que ceux-ci devraient gérer eux-mêmes;
- de déterminer la mesure dans laquelle les modifications apportées en 2013 à Agri-stabilité influent sur la capacité du programme de contribuer à l'atteinte des objectifs du *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2*, qui consiste en l'établissement d'une industrie agricole rentable, durable, compétitive et novatrice.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Les programmes de gestion des risques des entreprises (GRE), en tant qu'ensemble, visent à soutenir les démarches individuelles des agriculteurs en matière de gestion des risques. Un partage adéquat des risques entre le gouvernement et l'industrie était à la base de l'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) de mi-parcours du *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2* qui a été présenté aux ministres à l'été 2016. Cette analyse sera réexaminée dans le cadre de l'examen FPT des programmes de GRE afin de préciser le niveau de risque que les agriculteurs devraient gérer eux-mêmes, compte tenu des forces du marché mondial et des mesures gouvernementales prises par des administrations concurrentes. Des renseignements concernant la responsabilité des agriculteurs en matière de gestion des risques seront communiqués à ceux-ci en temps et lieu. L'examen des programmes de GRE comprendra une analyse de la mesure dans laquelle ces programmes contribuent à l'atteinte des objectifs du nouveau cadre FPT.

Les options découlant de l'examen des programmes de GRE seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

## RECOMMANDATION 8

Pour que les agriculteurs puissent raisonnablement estimer les paiements qu'Agri-stabilité leur versera, nous recommandons que le Ministère leur fournisse les renseignements et les outils qui leur permettra de le faire.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent que la prévisibilité des paiements est une difficulté inhérente à la conception de programmes, comme Agri-stabilité, qui sont fondés sur le revenu agricole individuel. L'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE) portera d'abord sur Agri-stabilité et les risques du marché, compte tenu des préoccupations soulevées par l'industrie, notamment au chapitre de la prévisibilité des paiements. Le Ministère collaborera avec les collègues FPT afin d'explorer des options pour aider les agriculteurs à faire une estimation raisonnable des paiements d'Agri-stabilité.

Les options découlant de l'examen des programmes de GRE seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

### 4.2.3 Les agriculteurs ne reçoivent pas les paiements l'année durant laquelle ils ont subi des pertes

De 2011 à 2015, les agriculteurs ont reçu leurs paiements d'Agri-stabilité, en moyenne, huit mois après la fin de leur année d'imposition. Par exemple, seulement 24 (1 %) des bénéficiaires d'Agri-stabilité pour l'année 2015 ont reçu des paiements (totalisant 4,5 millions de dollars) à la fin de 2015. Ces paiements ont été versés parce que des agriculteurs avaient présenté des demandes de paiement provisoire ou parce que leur année d'imposition avait pris fin prématurément.

Les retards dans les paiements sont attribuables à la conception du programme. Agricorp utilise les données de l'impôt sur le revenu détenues par l'Agence du revenu du Canada pour calculer les paiements d'Agri-stabilité. Pour toute année civile, les déclarations de revenu doivent être soumises en avril ou en juin de l'année suivante. Agricorp recueille ensuite des renseignements additionnels auprès des agriculteurs de juin jusqu'à décembre, au plus tard. Le personnel d'Agricorp commence à examiner les demandes de paiement une fois qu'il a reçu tous les formulaires et renseignements fiscaux requis. Il est ressorti de notre examen des demandes de paiement d'Agri-stabilité de 2011 à 2015 que le délai de traitement d'une demande va de moins d'un jour à cinq ans. En moyenne, le délai de traitement des demandes qui se sont soldées par le versement d'un paiement a été de presque trois mois et demi. Ce délai comprend l'examen des données de l'impôt sur le revenu soumises par les agriculteurs et tous les examens subséquents nécessaires aux fins de l'approbation des paiements, particulièrement lorsqu'il s'agit de montants importants.

L'OCDE a mentionné au sujet d'Agri-stabilité que la « lenteur des paiements ne joue pas en faveur d'un programme qui vise à stabiliser les revenus agricoles » parce que les « paiements tardifs ne permettent pas de répondre aux problèmes de trésorerie susceptibles de survenir suite à une mauvaise année, et peuvent arriver quand le revenu est en hausse ».

Le Ministère nous a dit que les moments où surviennent des besoins de trésorerie varient selon le type d'exploitation agricole. Cependant, les agriculteurs qui subissent une perte importante au début de leur année d'imposition peuvent devoir attendre près de deux ans pour recevoir leur paiement d'Agri-stabilité. L'OCDE a mentionné que ce type d'indemnisation tardive peut aider à gérer les petites diminutions de revenu, mais « ne peut jamais être approprié pour [...] des crises à court terme ».

Notre sondage a aussi mis en exergue le fait qu'il importe que les paiements soient versés rapidement. Par exemple, un agriculteur a indiqué que [traduction] « durant une période de végétation (telle que celle de 2017 jusqu'ici) lors de laquelle beaucoup d'agriculteurs ont perdu entre 30 % et 80 % de leurs cultures en raison de pluies trop abondantes, une accélération du versement des paiements aiderait les agriculteurs à continuer de payer leurs factures ».

### **Le risque d'avoir à rembourser les fonds peut dissuader les agriculteurs de présenter des demandes de paiement provisoire**

L'une des principales critiques que formulent les agriculteurs à l'égard d'Agri-stabilité concerne les délais de paiement, mais le Ministère nous a dit que ces délais découlent d'un compromis entre la rapidité et l'exactitude. Aux fins d'exactitude, Agricorp a besoin de renseignements provenant de l'Agence du revenu du Canada, ce qui prend beaucoup de temps. Le Ministère a indiqué que les paiements provisoires peuvent constituer une option pour remédier au problème des délais.

Les agriculteurs peuvent présenter des demandes de paiement provisoire en cas de problèmes graves de trésorerie. Un paiement provisoire fournit à un agriculteur la moitié du paiement estimatif d'Agri-stabilité, et il sera déduit du montant du paiement définitif d'Agri-stabilité fondé sur le revenu et les dépenses réels de l'agriculteur. Cependant, il est ressorti de notre analyse des paiements versés ces cinq dernières années que moins de 1 % de participants à Agri-stabilité ont présenté des demandes de paiement provisoire – par exemple, au total, seulement 42 agriculteurs ont présenté des demandes de paiement provisoire en 2015.

Ni le Ministère ni Agricorp n'ont déterminé les raisons des bas taux de demandes de paiement provisoire. Le rapport d'audit interne de 2012 sur l'exécution d'Agri-stabilité par Agriculture et Agroalimentaire Canada a offert une explication

possible pour le faible nombre de demandes : étant donné que les paiements provisoires sont fondés sur des chiffres et des estimations préliminaires, les agriculteurs hésitent à présenter des demandes parce qu'ils craignent que les fonds qu'ils obtiendront à titre provisoire soient recouverts ultérieurement, lorsque les chiffres définitifs auront été déterminés.

Pour déterminer si cette préoccupation est justifiée, nous avons comparé le paiement provisoire au paiement définitif calculé d'Agri-stabilité pour tous les paiements provisoires versés de 2011 à 2015. Nous avons constaté que pour 14 % des bénéficiaires de paiements provisoires de 2011 à 2015, le montant du paiement provisoire a été supérieur à celui de l'indemnisation définitive calculée d'Agri-stabilité, ce qui donne à penser que le paiement provisoire a donné lieu à un trop-payé. Les différents trop-payés allaient de 145 \$ à 79 000 \$. Exprimés en pourcentage, les différents trop-payés représentaient de 3 % à 100 % du montant des paiements provisoires versés. En moyenne, la valeur du trop-payé représentait 64 % du paiement provisoire.

Nous avons aussi constaté qu'Agricorp calcule manuellement tous les paiements provisoires au moyen d'Excel, ce qui accroît le risque d'erreur. Cette situation est attribuable au fait que le système de TI qu'utilise Agricorp pour administrer Agri-stabilité n'a pas la capacité de calculer les paiements provisoires. Cette question est examinée plus en détail à la **section 4.5.1**.

## **RECOMMANDATION 9**

Pour qu'un plus grand nombre d'agriculteurs reçoivent des paiements d'Agri-stabilité en temps opportun, nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales collabore avec les groupements de producteurs spécialisés pour déterminer la raison des bas taux de demandes de paiement provisoire.

Nous recommandons également qu'AgriCorp renforce ses processus afin d'améliorer l'exactitude des paiements provisoires.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE ET D'AGRICORP

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Les paiements provisoires sont calculés en fonction de données réelles établies sur six mois et des projections du producteur pour les six derniers mois. Le Ministère et AgriCorp collaboreront avec les groupements de producteurs spécialisés afin de mieux comprendre les raisons des faibles taux de demandes de paiement provisoire, et ils examineront des façons d'améliorer les projections des producteurs, lorsqu'ils éprouvent des difficultés financières, afin d'accroître l'exactitude des paiements provisoires. Toute amélioration à cet égard, y compris les changements apportés au calcul des paiements provisoires, sera mise en oeuvre pour l'année de programme 2019.

### 4.3 Le Ministère est mal outillé pour fournir un soutien durant les situations de crise

#### 4.3.1 Les programmes existants sont probablement insuffisants en cas de crise

Le Ministère nous a dit que l'ensemble existant de programmes de gestion des risques des entreprises avait pour objet de remédier aux difficultés auxquelles fait face le secteur de l'agriculture sans qu'il soit nécessaire de recourir à des programmes ponctuels. Cependant, il est ressorti de notre examen que le soutien fourni au moyen des programmes existants peut ne pas suffire en cas de crise importante; une aide financière additionnelle provenant de programmes ponctuels peut être requise (voir l'**annexe 3**). Plus particulièrement :

- **En raison de la participation faible et décroissante à Agri-stabilité, un nombre**

#### **réduit d'agriculteurs profitent de la protection nécessaire contre les pertes.**

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux mentionnent qu'Agri-stabilité constitue le principal programme pour ce qui est de traiter les pertes attribuables à l'évolution du marché. Cependant, à l'heure actuelle, les trois quarts des agriculteurs de l'Ontario ne sont pas protégés dans le cadre d'Agri-stabilité. Lors de la conférence des ministres et sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'Agriculture de 2016, on s'est inquiété du fait que le faible taux de participation à Agri-stabilité puisse accroître le besoin de financement additionnel en situation de crise. Même les agriculteurs qui participent à Agri-stabilité peuvent ne pas profiter de la protection nécessaire en raison des récents changements apportés au programme (qui sont décrits à la **section 4.2.2** ci-dessus).

- **L'ensemble actuel de programmes ne fournirait pas un soutien durant les crises prolongées.** Étant donné que les paiements d'Agri-stabilité sont fondés sur une moyenne mobile sur cinq ans du revenu net (c.-à-d. le revenu net des agriculteurs pour la période de cinq ans la plus récente), les agriculteurs sont moins susceptibles de recevoir des paiements s'ils viennent de connaître des mauvaises années consécutives. Comme leur revenu net moyen diminue en raison des mauvaises années, les agriculteurs doivent subir une baisse beaucoup plus marquée de leur revenu net pour avoir droit à un paiement. Le Ministère nous a dit qu'Agri-stabilité avait été intentionnellement conçu de manière à s'assurer que le gouvernement ne soutient pas des exploitations agricoles qui ne sont pas viables. Dans le même ordre d'idées, étant donné que les paiements d'Assurance-production sont aussi fondés sur une moyenne mobile sur 5 ou 10 ans du rendement d'une exploitation, les agriculteurs sont moins

susceptibles de recevoir des paiements s'ils viennent de connaître des années consécutives de faible rendement.

- **L'Assurance-production vise à indemniser les cultivateurs uniquement pour les diminutions de rendement ou les pertes attribuables à des conditions météorologiques difficiles, des animaux sauvages, des infestations de ravageurs ou des maladies.** Le programme ne protégera pas les agriculteurs contre les pertes découlant de prix de vente faibles ou de prix d'offre élevés.
- **Le Ministère a limité à 100 millions de dollars le financement annuel du Programme ontarien de gestion des risques, ce qui comprend les frais d'administration.** Par conséquent, la valeur des paiements et le pourcentage de perte pour lequel les agriculteurs sont indemnisés diminuent à mesure que s'accroît le nombre d'agriculteurs qui présentent des demandes de financement. En outre, le Ministère a mentionné que la participation au programme est trop faible et que le programme est trop axé sur les exploitations de grande taille (cette question est abordée à la **section 4.1.2**) pour répondre aux besoins en matière de soutien d'urgence durant les périodes difficiles.
- **Agri-investissement protégerait uniquement contre les petites fluctuations du revenu.** Agri-investissement consiste en un programme de comptes d'épargne dans lesquels les ministères fédéral et ontarien de l'Agriculture versent des contributions de contrepartie égales aux dépôts des agriculteurs. Cependant, en janvier 2017, le solde médian des comptes des agriculteurs s'établissait à 2 900 \$, et seulement 5 % des participants avaient un solde de plus de 50 000 \$ dans leur compte.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont effectué un « test de tension » en 2016 pour déterminer la mesure dans laquelle

les programmes pancanadiens de gestion des risques des entreprises aideraient les agriculteurs en cas de phénomènes météorologiques extrêmes et d'événements extrêmes relatifs au marché. Le test a montré que dans le cas d'une chute de 70 % du revenu net découlant d'une crise du marché, Agri-stabilité ne couvrirait que 20 % de la baisse et Agri-investissement ne comblerait qu'une partie du manque à gagner, et que les agriculteurs ne recevraient aucune indemnisation pour le reste de la diminution de revenu. Cela donne à penser que les programmes existants feraient en sorte que les agriculteurs aient besoin d'un soutien additionnel important en cas d'urgence.

Le sondage que nous avons mené a aussi confirmé que les agriculteurs ne croient pas que les programmes fournissent un soutien suffisant pour les aider à assurer leur viabilité durant une crise. Comme il est indiqué à l'**annexe 5**, de 64 % à 82 % des répondants ont mentionné qu'ils estimaient que les programmes ne fournissaient pas un soutien suffisant pour les aider à assurer leur viabilité durant les situations de crise ou qu'ils n'étaient pas certains que les programmes étaient suffisants.

#### 4.3.2 Le plan d'urgence du Ministère est inadéquat pour ce qui est de fournir un soutien en cas de crise

Le Ministère n'a pas élaboré un plan d'urgence qui faciliterait l'offre d'un soutien aux agriculteurs durant une crise du marché. Dans le cadre de la planification de la gestion des urgences par le gouvernement provincial, le Ministère a créé un plan de gestion des incidents qui aide à endiguer les situations d'urgence liées à des maladies des animaux et des végétaux, à des infestations de ravageurs ou à une contamination des aliments.

Le plan de gestion des incidents peut faciliter la mobilisation du personnel du Ministère en vue d'une intervention rapide en cas d'urgence, mais il n'est pas conçu pour remédier aux crises de longue durée ou fournir une aide financière afin d'aider le secteur de l'agriculture à se remettre des pertes.

Le plan ne comporte pas de critères qui précisent les types de coûts couverts et le niveau de soutien devant être fourni en cas d'urgence. En outre, le plan ne serait probablement pas utilisé durant des crises du marché comme celles associées à des coûts d'intrants élevés ou aux taux de change.

À titre de comparaison, le *Primary Sector Recovery Framework* de la Nouvelle-Zélande comprend une planification de gestion des urgences assortie d'un soutien en matière de redressement financier. Ce cadre prévoit une aide financière éventuelle pour les incidents de petite, moyenne et grande ampleur, et intègre les services existants de soutien social.

### Le plan actuel de secours d'urgence ne couvre pas les crises de longue durée ni les crises liées au marché

Le *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2* comprend un cadre de secours d'urgence – appelé Agri-relance – qui décrit le processus que peuvent suivre les gouvernements fédéral et provinciaux lorsque survient une catastrophe. Agri-relance procure une aide financière pour atténuer les répercussions d'une catastrophe naturelle et aider les agriculteurs à reprendre leurs activités le plus rapidement possible. Le programme est utilisé dans les cas de catastrophe naturelle, comme les conditions météorologiques extrêmes, les maladies des animaux d'élevage, les infestations de ravageurs et les contaminations de l'environnement. Il ne s'applique pas aux crises liées au marché.

Le Ministère a aussi indiqué qu'Agri-relance ne vise pas à remédier aux catastrophes récurrentes ni aux crises de longue durée, et ce, même si l'OCDE a mentionné que le changement climatique fait en sorte d'accroître la probabilité et la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes. L'histoire nous enseigne également que les ralentissements ou les crises du marché peuvent avoir des conséquences à long terme, comme le fléchissement de l'industrie porcine à la fin des années 2000 en raison de la vigueur du dollar canadien et des prix

élevés des céréales, ou l'élimination progressive de l'industrie du tabac.

En outre, les documents internes du Ministère indiquent qu'Agri-relance ne fournirait pas un soutien en temps opportun. Par exemple, lorsque le secteur apicole de l'Ontario a dû composer avec un taux de mortalité anormalement élevé des abeilles en raison de conditions météorologiques difficiles en 2014, le Ministère n'a pas suivi le processus d'Agri-relance étant donné le « long processus d'approbation » requis pour évaluer l'admissibilité à un financement et obtenir des fonds du gouvernement fédéral. Il a plutôt choisi de créer un nouveau programme de deux ans appelé Programme d'aide financière aux apiculteurs.

L'OCDE a insisté sur l'importance de se doter d'un ensemble de procédures préalablement établies, de critères de déclenchement et d'une définition claire du type et du niveau d'assistance pour aider les gouvernements à gérer une crise.

### Les pertes agricoles les plus importantes sont attribuables à des crises du marché

Il est ressorti d'une étude menée par l'OCDE en 2011 sur les catastrophes majeures auxquelles ont fait face les agriculteurs canadiens que les pertes les plus graves pour lesquelles le gouvernement avait dû intervenir étaient liées au marché. Cela est également le cas en Ontario.

Comme le montre l'**annexe 3**, le programme ponctuel le plus important des 10 années a été le Paiement ontarien aux horticulteurs et aux éleveurs de bovins et de porcs (le Paiement) en 2007-2008, dans le cadre duquel 139 millions de dollars ont été versés à plus de 13 000 agriculteurs qui avaient subi des pertes considérables en raison des conditions difficiles du marché. L'**annexe 6** décrit les problèmes qu'a eus le Ministère à exécuter le Paiement. Un plan d'urgence pourrait aider à guider la conception de programmes ponctuels futurs afin d'éviter des problèmes semblables.

Un groupe d'agriculteurs tente actuellement une poursuite contre le Ministère et Agricorp;

ces agriculteurs allèguent que dans le cadre du Paiement, les indemnisations ont été fondées sur de l'information désuète qui ne tenait pas compte de l'ampleur de leurs pertes à ce moment.

## RECOMMANDATION 10

Pour que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) fournisse en temps opportun un soutien approprié aux agriculteurs dans les situations de crise, nous recommandons que le Ministère :

- élabore un plan d'intervention en cas de crise qui décrive les rôles et les responsabilités concernant la conception et l'exécution des programmes de gestion de crise, établisse des critères indiquant à quel moment le soutien sera fourni et qui en seront les bénéficiaires, et détermine les sources possibles de financement;
- collabore avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour accélérer le processus d'Agri-relance.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la vérificatrice générale que le soutien en matière de gestion des risques des entreprises (GRE) qui est offert aux agriculteurs en temps de crise du marché peut être amélioré. L'ensemble de programmes de GRE doit pouvoir soutenir les producteurs sans qu'on ait besoin de recourir à des mécanismes d'aide ponctuelle. Le Ministère convient que l'ensemble de programmes, compte tenu du taux de participation actuel au programme Agri-stabilité, pourrait rendre certains producteurs qui ont choisi de ne pas participer vulnérables à un événement inattendu sur le marché.

À partir de l'année de programme 2018, le programme Agri-stabilité comportera un nouveau mécanisme à l'aide duquel l'Ontario pourra collaborer avec le gouvernement fédéral

afin d'accorder aux producteurs un accès tardif au programme dans le cas où une crise survient après l'expiration du délai normal pour présenter une demande. Les détails du mécanisme et les critères connexes seront mis au point par les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux (FPT) au cours des prochains mois.

L'examen FPT des programmes de GRE comprendra des simulations de la façon dont l'ensemble actuel répond aux événements d'importance, et examinera les possibilités d'amélioration. De plus, des options seront présentées afin d'accroître le taux de participation aux programmes et d'accélérer l'attribution du soutien, y compris celui offert dans le cadre du processus Agri-relance. Dans le contexte de ces examens, le Ministère collaborera avec ses partenaires afin de documenter un plan d'intervention en cas de crise.

Les options découlant de l'examen des programmes de GRE seront présentées aux ministres FPT lors de leur réunion de l'été 2018.

## 4.4 Des trop-payés sont attribuables à des renseignements inexacts et trompeurs de la part d'agriculteurs

### 4.4.1 Les paiements sont fondés sur l'information déclarée par les agriculteurs

Les paiements versés dans le cadre des programmes de gestion des risques des entreprises sont fondés sur le revenu, les dépenses et les autres renseignements financiers que les agriculteurs fournissent principalement dans leurs déclarations de revenu. Les agriculteurs ne sont pas tenus de transmettre de la documentation indépendante, comme des factures et des reçus d'achat, à l'appui de l'information qu'ils déclarent à Agricorp au

titre de l'Assurance-production et du Programme ontarien de gestion des risques.

Étant donné l'absence de documents indépendants pour vérifier les renseignements déclarés par les agriculteurs, le personnel d'Agricorp peut seulement évaluer le caractère raisonnable de l'information fournie lorsqu'il examine les demandes. Il est mentionné dans un rapport de 2016 de Vérification interne Ontario que, lorsque les agriculteurs sont tenus de fournir peu de documents de soutien, les programmes sont exposés à un risque d'usage abusif. Dans le cadre de notre examen d'un échantillon de dossiers de paiement et à partir des constatations du groupe d'audit des programmes d'Agricorp, nous avons relevé que des agriculteurs recevaient des paiements inexacts comme suit :

### Des paiements inexacts découlent de la présentation de renseignements incorrects par les agriculteurs

De 2013 à 2017, le groupe d'audit des programmes d'Agricorp a constaté que pour 31 % des quelque 560 audits qu'il a réalisés, des agriculteurs avaient reçu des trop-payés ou des moins-payés totalisant 5,6 millions de dollars. La **figure 14** présente un résumé des résultats des audits effectués de 2013 à 2017.

Le groupe d'audit des programmes d'Agricorp s'assure que les agriculteurs admissibles reçoivent des paiements exacts en demandant aux agriculteurs de lui fournir des documents à l'appui ou en se rendant dans les exploitations agricoles pour valider les renseignements déclarés par les agriculteurs. Le groupe analyse également l'examen qu'a effectué Agricorp de l'information soumise par les agriculteurs pour s'assurer que les paiements ont été correctement calculés.

**Figure 14 : Résultats des audits des programmes effectués par Agricorp, 2012-2017**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2013	2014 <sup>1</sup>	2015	2016	2017	Total
Nombre total de dossiers audités	138	113	91	104	116	<b>562</b>
Valeur totale des paiements audités (millions de dollars) <sup>2</sup>	16,6	1,5	12,2	9,0	15,5	<b>54,8</b>
<b>Dossiers pour lesquels les paiements ont été rajustés<sup>3</sup></b>						
Nombre de dossiers avec moins-payés	11	1	10	17	17	<b>56</b>
Nombre de dossiers avec trop-payés	19	3	25	30	41	<b>118</b>
<b>Nombre total de dossiers pour lesquels les paiements ont été rajustés</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>35</b>	<b>47</b>	<b>58</b>	<b>174</b>
En pourcentage des dossiers audités	22	4	38	45	50	<b>31</b>
<b>Valeur des rajustements de paiement</b>						
Valeur des moins-payés (millions de dollars)	0,034	0,002	0,218	2,073	0,041	<b>2,368</b>
Valeur des trop-payés (millions de dollars)	0,111	0,047	0,845	0,899	1,286	<b>3,188</b>
<b>Valeur absolue des rajustements de paiement (millions de dollars)</b>	<b>0,145</b>	<b>0,049</b>	<b>1,063</b>	<b>2,972</b>	<b>1,327</b>	<b>5,556</b>
En pourcentage des paiements audités	1	3	9	33	9	<b>10</b>

1. La vaste majorité des audits menés en 2014 a porté sur des dossiers de « non-paiement » sélectionnés de manière aléatoire. Après les recommandations formulées par la Division de la vérification interne de l'Ontario, des dossiers à risque élevé ont été inclus dans les audits des années subséquentes.

2. Valeur avant les audits.

3. Les rajustements de paiement comprennent toute majoration ou minoration du paiement calculé à la suite d'un audit. Cela inclut les rajustements découlant d'audits effectués avant que les paiements soient versés aux agriculteurs.

Dans 72 % des dossiers ayant fait état de trop-payés ou de moins-payés en 2017, l'erreur découlait de la transmission de renseignements inexacts sur le revenu et les dépenses dans les demandes. Voici quelques exemples :

- L'audit de 2016 des paiements d'Agri-stabilité versés à trois sociétés d'exploitation agricole apparentées a révélé que celles-ci avaient reçu un trop-payé de 362 000 \$ en 2013. Elles avaient inclus des montants non admissibles dans leur revenu et leurs dépenses.
- L'audit de 2016 d'un paiement d'Agri-stabilité versé à une exploitation agricole a révélé que l'agriculteur avec déclaré de manière inappropriée des soldes de stocks d'ouverture et de clôture, et qu'il avait inclus des montants non admissibles dans son revenu et ses dépenses. L'audit a donné lieu à 30 rajustements touchant divers postes de revenu et de dépenses dans les demandes de 2013 et de 2014 de l'agriculteur, qui se sont traduits par des moins-payé totalisant 1,1 million de dollars les deux années.

### Des trop-payés sont attribuables à de faux renseignements fournis par des agriculteurs

En 2015-2016, le groupe d'audit des programmes d'AgriCorp a repéré cinq cas où des agriculteurs avaient fourni des renseignements faux ou trompeurs à AgriCorp tant dans leur demande de paiement au titre d'Agri-stabilité que dans celle du Programme ontarien de gestion des risques. Par exemple, AgriCorp a constaté que les gestionnaires de six exploitations ayant conclu des arrangements financiers complexes entre eux avaient fourni des documents fictifs à AgriCorp, tels que des factures pour la vente de nourriture et d'animaux. Ils avaient également soumis de multiples demandes de paiement pour le même bétail de 2011 à 2015. Durant cette période, les agriculteurs ont reçu des indemnités totalisant plus de 200 000 \$ au titre d'Agri-stabilité et du Programme ontarien de gestion des risques.

Avant 2016-2017, le groupe d'audit des programmes d'AgriCorp ne faisait pas le suivi des cas où des agriculteurs avaient fourni des renseignements faux ou trompeurs dans leurs demandes. Cependant, en 2015 le groupe d'audit a constaté qu'un agriculteur avait déclaré en partie seulement le rendement de ses cultures de soya et de maïs dans ses demandes de 2011 et de 2013 au titre de l'Assurance-production en incluant une portion de son rendement au nom de son épouse. Le montant de la demande de 2011 relative à la culture de soya avait été de 76 000 \$ tandis que celui de la demande de 2013 relative à la culture de maïs avait été de 45 000 \$. AgriCorp a récupéré la totalité du montant de la demande de 2011, qui avait déjà été versé, et a rejeté la demande présentée en 2013, qui était en cours de traitement pendant l'audit.

Conscients du fait que la participation à des ententes d'engraissement à forfait peut influencer sur l'admissibilité des agriculteurs au Programme ontarien de gestion des risques et sur les montants versés par celui-ci (comme il est décrit à la **section 4.1.3**), nous avons voulu déterminer si les agriculteurs déclaraient les ententes de ce type dans leurs demandes. Nous avons observé que seuls les exploitants de parcs d'engraissement sont tenus de déclarer leur participation à ces ententes. Nous avons analysé les données de l'impôt sur le revenu détenues par l'Agence du revenu du Canada pour la période allant de 2012 à 2016, et nous avons constaté que 42 % des agriculteurs qui avaient fait état de revenus liés à des activités d'engraissement à forfait au cours de cette période n'ont pas indiqué dans leur demande de paiement au titre du Programme qu'ils engraisaient du bétail appartenant à un autre agriculteur. AgriCorp nous a dit qu'il est possible que les types de bétail que ces agriculteurs engraisent à forfait diffèrent de ceux qu'ils ont inscrits au Programme. Cette possibilité n'a toutefois pas été confirmée par AgriCorp, car son personnel n'est pas tenu d'examiner les données de l'impôt sur le revenu des agriculteurs lorsqu'il évalue les demandes de paiement.

Le fait que seule l'une des parties à l'entente (soit les exploitants de parcs d'engraissement) est tenue de déclarer sa participation à ce type d'arrangement ne permet pas à Agricorp de disposer des renseignements dont il a besoin pour déterminer laquelle des parties est admissible à des paiements au titre du Programme. Comme il est indiqué à la **section 4.1.3**, la détermination de l'admissibilité à des paiements dépend des modalités de l'entente d'engraissement à forfait. En fait, 5 des 15 agriculteurs dont il est question dans cette section qui ont touché des paiements erronés étaient des propriétaires de bétail qui n'étaient pas tenus de déclarer leur participation à des ententes d'engraissement à forfait. Les cinq agriculteurs ont reçu des paiements totaux de 1,8 million de dollars dans le cadre du Programme, paiements auxquels ils n'avaient pas droit. Nous avons également observé que le personnel d'Agricorp n'est pas tenu de vérifier les dépenses liées à l'engraissement à forfait, même s'il a accès à ces données dans les déclarations de revenu des agriculteurs. Il ressort de notre analyse des données de l'impôt sur le revenu détenues par l'Agence du revenu du Canada de 2012 à 2016 que 112 propriétaires de bétail, en moyenne, ont déclaré des dépenses liées à l'engraissement à forfait dans leur déclaration de revenu par année. Agricorp n'a pas fait l'analyse de cette information pour déterminer si les deux parties à l'entente avaient bien déclaré le bétail pour lequel elles avaient droit à des paiements au titre du Programme.

#### **4.4.2 Les exploitations font l'objet de visites sur place dans quelques cas seulement**

Il n'est pas obligatoire de visiter les exploitations agricoles pour vérifier les renseignements déclarés par les agriculteurs dans les demandes de paiement au titre d'Agri-stabilité et du Programme ontarien de gestion des risques.

Dans le cas de l'Assurance-production, des visites sont effectuées selon les circonstances

de la demande d'indemnisation, par exemple lorsque la demande semble inhabituellement importante pour la région ou l'année, ou lorsque l'agriculteur a fréquemment présenté des demandes d'indemnisation dans le passé. Cependant, Agricorp ne procède pas à un suivi systématique du nombre de visites d'exploitations une année donnée ou des résultats de ces visites.

À notre demande, Agricorp a dressé une liste des activités menées par son personnel sur le terrain en 2015, à partir de son système de suivi du temps. La liste indique que le personnel sur le terrain d'Agricorp a effectué près de 11 000 visites d'exploitations. Nous avons toutefois constaté que les membres du personnel avaient consigné leurs visites différemment. Par exemple, certains employés avaient saisi des visites distinctes pour chaque culture inspectée.

En raison de ces facteurs, nous n'avons pu déterminer de manière raisonnable la proportion de demandes qui ont été vérifiées au moyen de visites des exploitations. Dans le sondage que nous avons mené auprès des agriculteurs, nous avons demandé à ceux-ci si Agricorp avait effectué une visite de leur exploitation dans les cinq dernières années. Environ un quart des répondants ont indiqué qu'Agricorp avait visité leur exploitation et que la visite avait eu pour objet principal de réaliser une inspection d'une culture ou du rendement relativement à une demande d'indemnisation au titre de l'Assurance-production.

Nous avons également examiné un échantillon de dossiers d'inspection pour comprendre comment le personnel sur le terrain d'Agricorp vérifiait les renseignements déclarés par les agriculteurs. Nous avons constaté que les rapports d'inspection ne contenaient pas suffisamment d'information sur la manière dont les renseignements avaient été vérifiés. Par exemple, il n'y avait pas de critères précis pour déterminer si l'agriculteur utilisait de bonnes pratiques de gestion agricole. Il revient au personnel sur le terrain de déterminer si une portion quelconque de la demande est attribuable à de mauvaises pratiques de gestion agricole, ce qui

peut entraîner le rejet d'une partie ou de la totalité de la demande. Agricorp nous a dit que l'évaluation requise pour déterminer si les agriculteurs ont utilisé ou non de bonnes pratiques de gestion est de nature subjective, car le personnel doit tenir compte des conditions de croissance des cultures, qui sont variables, ainsi que de la méthode de culture (c.-à-d. conventionnelle ou biologique).

Les exemples ci-après mettent en exergue l'importance d'exécuter des visites des exploitations et de consigner la manière dont les renseignements déclarés par les agriculteurs ont été vérifiés durant ces visites :

- En 2015, un agriculteur a présenté une demande de paiement au titre d'Agri-stabilité et a déclaré une perte de stocks s'élevant à 3 millions de dollars. Le personnel d'Agricorp n'a pas visité l'exploitation parce que les visites ne sont pas obligatoires dans le cadre d'Agri-stabilité et que l'agriculteur ne participait pas à l'Assurance-production. Un audit subséquent d'Agricorp a mentionné qu'une visite de l'exploitation aurait [traduction] « permis [au personnel d'Agricorp] d'évaluer à temps les circonstances de la catastrophe et de déterminer si des pratiques agricoles exemplaires avaient été utilisées ». Par conséquent, Agricorp ne disposait que de deux options : accepter l'estimation faite par l'agriculteur de la perte de stocks sans documents à l'appui, ou estimer la perte en se fondant sur les niveaux de stocks d'années antérieures. Agricorp a choisi d'accepter l'estimation fournie par l'agriculteur et a versé à celui-ci un paiement total de 2,43 millions de dollars.
- Entre 2011 et 2016, pour trois des six cas de demandes d'indemnisation de l'Assurance-production dont le montant du paiement a été modifié à la suite d'un examen ou d'un appel, les modifications ont été apportées en raison de rapports d'inspection mal documentés. Par exemple, le Tribunal a accordé un montant additionnel de 147 000 \$ (46 % de plus

que le paiement original) à un agriculteur parce qu'il avait [traduction] « entendu des témoignages contradictoires de la part des différents [employés d'Agricorp qui ont visité l'exploitation] concernant le type de maladie présente et le nombre de plantes touchées » et qu'Agricorp n'avait pas été en mesure de fournir d'éléments probants montrant que les employés avaient inspecté des sites identiques dans les vignes.

## RECOMMANDATION 11

Pour que les paiements de soutien agricole soient exacts et versés uniquement aux agriculteurs admissibles, nous recommandons, en ce qui concerne les demandes à risque élevé, qu'Agricorp :

- exige des documents sources à l'appui des renseignements que les agriculteurs présentent dans leurs demandes;
- détermine explicitement les circonstances dans lesquelles une visite de l'exploitation est nécessaire pour valider les renseignements déclarés par un agriculteur, et fasse un suivi des résultats des visites d'exploitations.

## RÉPONSE D'AGRICORP

Agricorp souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il apportera des améliorations au processus interne d'indemnisation fondée sur les risques, qui comprend des audits ciblés, aléatoires et de grande valeur, afin de cerner les circonstances dans lesquelles il y a lieu d'obtenir des documents sources supplémentaires ou d'effectuer une visite de l'exploitation pour valider les renseignements fournis par l'agriculteur. Cette mesure sera ajoutée au processus de traitement des demandes au cours de l'année de programme 2018.

Un nouveau système d'exécution de l'Assurance-production comprendra des

fonctions qui permettront de mieux faire rapport des visites d'exploitations, y compris celles effectuées dans le but de vérifier les demandes d'indemnisation, et de leurs résultats. À long terme, Agricorp compte faire passer Agri-stabilité et le Programme ontarien de gestion des risques au nouveau système.

## 4.5 Les systèmes de TI vieillissants d'Agricorp sont onéreux et sujets aux erreurs

Agricorp utilise plus de 30 systèmes de TI pour administrer l'Assurance-production, Agri-stabilité et le Programme ontarien de gestion des risques. Il emploie 30 systèmes secondaires pour saisir des renseignements dans les 4 principaux systèmes dont il se sert pour administrer les programmes ou pour extraire des renseignements de ceux-ci.

L'un des 4 principaux systèmes, celui servant à administrer l'Assurance-production, est âgé de 25 ans, tandis qu'un autre, celui utilisé aux fins d'Agri-stabilité, est en place depuis plus de 10 ans.

### 4.5.1 Des erreurs liées aux systèmes font en sorte que des agriculteurs reçoivent des renseignements et des paiements inexacts

Ces cinq dernières années, il y a eu plus de 31 erreurs liées aux systèmes qui ont fait en sorte que des agriculteurs ont obtenu des renseignements incorrects sur leur participation aux programmes ou reçu des paiements erronés totalisant plus de 2,7 millions de dollars. Dans plus de 85 % des cas, Agricorp a repéré et corrigé les erreurs uniquement après avoir été informé de celles-ci par les agriculteurs.

Les systèmes nécessitent des solutions de rechange manuelles qui entraînent des retards et des erreurs. Par exemple, Agricorp a mentionné en 2007 que le système Zephyr, qui est utilisé aux fins de l'exécution d'Agri-stabilité, avait été conçu à l'origine pour exécuter un petit programme de secours d'urgence sans [traduction] « le flux

de travail, les pistes d'audit, la fonctionnalité financière ou la capacité de traiter le volume de dossiers que doit gérer le système ».

Malgré les modifications importantes apportées à Zephyr au fil des ans, le système n'est toujours pas en mesure d'effectuer certains calculs. Par exemple, les paiements provisoires d'Agri-stabilité ne sont pas calculés au moyen de Zephyr. Pour 2015, des paiements d'Agri-stabilité s'élevant à près de 17 millions de dollars, soit 23 % de la valeur totale des paiements du programme (y compris les paiements provisoires), ont été calculés manuellement à l'aide de feuilles de calcul Excel, pour ensuite être importés dans Zephyr aux fins de traitement. Dans le cadre de notre examen de paiements provisoires, nous avons repéré des erreurs et des retards qui étaient attribuables à des erreurs humaines. Par exemple :

- En 2012, un employé d'Agricorp s'est trompé en saisissant dans une feuille de calcul Excel les données sur la superficie en acres figurant dans une demande, ce qui s'est soldé par le versement initial à l'agriculteur d'un paiement provisoire inférieur de 6 000 \$ par rapport à ce à quoi il avait droit. L'erreur a été repérée par le comptable de l'agriculteur après la réception du paiement.
- En 2012, un paiement provisoire a été retenu pendant deux mois parce que le personnel d'Agricorp avait omis le calcul des frais de demande, qui devaient aussi être déterminés manuellement. Même si le paiement provisoire était déjà calculé, Agricorp ne pouvait émettre le paiement tant que les frais de demande n'avaient pas été déduits du montant du paiement. Agricorp a constaté l'omission seulement après que le comptable de l'agriculteur se fut informé au sujet du paiement provisoire.

Les frais de participation annuels des agriculteurs peuvent aussi être calculés manuellement au moyen de feuilles de calcul Excel lorsque Agricorp ne dispose pas de renseignements complets au sujet d'un agriculteur

du fait qu'il s'agit d'un nouveau participant ou d'un ancien participant dont les renseignements sont incomplets. Ces cinq dernières années, les frais de 20 % (16 000) des participants à Agri-stabilité, qui totalisaient 6,7 millions de dollars (16 % du total des frais facturés), ont été calculés manuellement. Avant nos demandes de renseignements, Agricorp ne connaissait pas la valeur des frais calculés manuellement.

Les solutions de rechange manuelles entraînent une hausse des coûts et accroissent le risque d'erreur humaine. Selon Agricorp, entre 8 et 15 employés consacrent environ 5 à 10 jours par année au calcul manuel des frais d'Agri-stabilité. En outre, à la suite de nos demandes de renseignements, Agricorp a repéré une erreur où un employé avait saisi un revenu de 70 000 \$ au lieu de 700 000 \$ pour un agriculteur. Dans ce cas, l'agriculteur s'est vu facturer seulement 276 \$, soit 12 % des frais corrects de 2 260 \$.

En outre, les systèmes ne sont pas interreliés, et les données ne font pas l'objet d'une vérification suffisante de leur exactitude. Ces lacunes ont donné lieu, par exemple, à 4 erreurs liées aux systèmes en 2011 qui ont fait en sorte que 400 agriculteurs ont obtenu des renseignements erronés sur leur participation aux programmes ou ont reçu des paiements inexacts. Dans un cas, en raison d'une erreur de codage, 94 participants à Agri-stabilité et au Programme ontarien de gestion des risques ont reçu des trop-payés.

#### 4.5.2 Le maintien des systèmes de TI entraîne des coûts considérables

Les coûts du maintien des divers systèmes de TI d'Agricorp représentent actuellement près du tiers des dépenses annuelles de l'organisme, comparativement à 20 % en 2007. En outre, à l'heure actuelle, le quart des employés d'Agricorp travaillent à la division des TI, contre 11 % en 2007.

Agricorp nous a dit que la hausse des coûts de TI peut être attribuée aux coûts croissants du maintien

des systèmes vieillissants ainsi qu'aux coûts additionnels associés :

- aux équivalents temps plein chargés d'effectuer la mise à l'essai des systèmes et d'élaborer l'architecture logicielle;
- aux frais de logiciel, de matériel, de licence et d'impression;
- à l'ajout du Programme ontarien de gestion des risques en 2011.

Les divers systèmes ont été mis au point pour chaque programme particulier, et certains des systèmes secondaires exécutent des fonctions précises, comme la collecte des données pluviométriques et le calcul des rendements. Les différents systèmes ont été conçus en vue d'exécuter les fonctions particulières requises pour chacun des programmes, et ce manque de flexibilité a obligé Agricorp à élaborer un nouveau système aux fins du Programme ontarien de gestion des risques à l'intention des éleveurs. Agricorp a consacré 6 millions de dollars à ce nouveau système, ce qui comprenait le coût associé à une douzaine d'employés ou de consultants qui se sont ajoutés à l'effectif existant.

#### On ne sait pas combien coûtera le renouvellement des TI et combien de temps il faudra pour le mener à terme

Agricorp a déterminé en 2005 qu'il devait remplacer ses systèmes de TI, et il a fait le même constat en 2007. Le plan de renouvellement des TI en cinq étapes prévoyait que le projet serait achevé dans un délai de cinq ans, mais il n'incluait pas de coût estimatif total du projet.

En 2010, Agricorp a révisé son plan et demandé du financement pour seulement trois des cinq étapes. La première étape du plan modifié faisait intervenir l'élaboration de composantes de données communes sur les agriculteurs et les exploitations (par exemple, un identifiant Agricorp unique pour chaque agriculteur) devant être utilisées pour tous les systèmes. La réalisation de cette étape s'est échelonnée sur deux ans. Cependant, l'identifiant

unique ne peut être utilisé à l'heure actuelle que pour les trois programmes administrés par Agricorp, et pour aucun autre.

Agricorp a récemment obtenu l'approbation de la deuxième étape en vue de remplacer le système d'Assurance-production, qui est âgé de 25 ans. Ce projet devrait coûter 10,4 millions de dollars et s'échelonner sur trois ans.

Agricorp n'a pas préparé de plan de mise en oeuvre pour remplacer Zephyr, qui, selon Agricorp, était déjà [traduction] « inadéquat, instable, inefficace et désuet » en 2007. Au moment de notre audit, Agricorp n'avait pas déterminé le coût total du projet de renouvellement des TI et le temps qu'il faudra pour le mener à terme.

## RECOMMANDATION 12

Pour que son projet de renouvellement des TI soit mené à terme en temps opportun, nous recommandons qu'Agricorp collabore avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales pour déterminer officiellement le financement et le calendrier du projet, et pour demander les approbations nécessaires aux fins de l'exécution de toutes les étapes du projet.

## RÉPONSE D'AGRICORP

Agricorp souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et a entrepris des travaux pour moderniser les fonctions d'exécution de l'Assurance-production. Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont récemment approuvé le financement de ces travaux et ont établi une structure de gouvernance pour en surveiller la mise en oeuvre, qui devrait être terminée en 2021.

Agricorp présentera une liste des applications et des risques associés à chaque système vieillissant au Comité des finances et de la vérification du conseil d'administration

d'Agricorp à compter de 2018. Cette démarche guidera le processus d'établissement du calendrier de renouvellement des demandes et des besoins en matière de financement.

## 4.6 Le conseil d'administration d'Agricorp n'a pas reçu de la direction des renseignements étayés par des documents concernant les résultats des audits de programmes

Agricorp est régi par un conseil d'administration qui rend compte au ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales. Il n'y a aucune preuve documentaire que le conseil d'administration d'Agricorp a reçu des renseignements concernant des cas d'agriculteurs ayant fourni des renseignements faux ou trompeurs à Agricorp. Par exemple, en 2015, la haute direction d'Agricorp a demandé à l'Équipe de vérification judiciaire de la Division de la vérification interne de l'Ontario d'examiner les résultats de plusieurs audits menés par le groupe d'audit des programmes d'Agricorp en 2014 et de formuler une « seconde opinion » à leur égard. Les résultats des audits d'Agricorp sont décrits à la **figure 12** (Opérations en participation).

L'Équipe de vérification judiciaire était d'accord avec les conclusions du groupe d'audit d'Agricorp, et elle a également repéré des problèmes possibles comme la déclaration inappropriée d'impôts, la création de documents fictifs et une conspiration avec des investisseurs. Or, il n'y a aucune indication que la haute direction d'Agricorp a informé le conseil d'administration du résultat de cet examen.

Nous avons également fait part à la haute direction d'Agricorp de préoccupations au sujet des mesures qu'elle a prises par suite de ces constatations. Bien que cinq agriculteurs ayant pris part aux opérations en participation n'aient pas été autorisés à participer à Agri-stabilité ni au Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) pendant deux ans à la suite

de l'audit, le principal participant aux divers arrangements (l'agriculteur A à la **figure 12**) a pu continuer de participer aux programmes. Selon Agricorp, l'agriculteur A a été autorisé à participer aux programmes parce qu'il n'avait pas directement fourni de renseignements faux ou trompeurs à Agricorp; il avait seulement transmis des documents fictifs aux autres agriculteurs, qui les avaient ensuite remis à Agricorp. Cependant, il ressort du rapport de l'Équipe de vérification judiciaire que l'agriculteur A avait effectivement fourni de faux renseignements directement à Agricorp. Plus précisément, il avait indiqué dans sa propre demande qu'il n'était partie à aucune opération en participation, alors que, dans les faits, il participait à une telle opération. En 2016, l'agriculteur A n'avait toujours pas mentionné dans sa demande au titre du Programme qu'il était partie à une opération en participation.

En outre, avant notre audit, le conseil d'administration n'était pas au courant des activités et des constatations du groupe d'audit des programmes d'Agricorp. Comme il est mentionné à la **section 4.4.1** ci-dessus, le groupe audite un échantillon de dossiers et valide les renseignements déclarés par les agriculteurs en demandant des documents à l'appui ou en effectuant des visites sur place. Ces activités ont pour but de déterminer si les agriculteurs sont admissibles aux paiements qu'ils ont reçus et si les montants des paiements sont exacts.

Le groupe produit un rapport annuel qui résume ses constatations et, en se fondant sur celles-ci, il formule des recommandations pour améliorer les processus d'Agricorp. Les audits ont révélé des cas où des agriculteurs ont reçu des paiements inexacts parce qu'ils avaient soumis des renseignements faux ou erronés à Agricorp. Nous avons constaté que le groupe fait rapport au directeur général des finances d'Agricorp et à un comité interne, et qu'il ne rend pas compte au conseil d'administration ou à son Comité des finances et de la vérification. Agricorp n'a pris aucune mesure en réponse aux recommandations des audits jusqu'en 2016.

Certaines des recommandations concernent la clarification des règles relatives à la propriété du bétail pour le Programme ontarien de gestion des risques et Agri-stabilité, et l'amélioration du processus d'examen d'Agri-stabilité afin que les demandes de paiement présentées par les propriétaires d'exploitations apparentées soient évaluées de manière uniforme.

Selon les pratiques exemplaires en matière de gouvernance, le conseil d'administration d'un organisme doit être au courant des risques importants qui peuvent influencer sur les activités de l'organisme. En outre, aux termes de ces pratiques exemplaires, pour que la fonction d'audit de programme d'un organisme demeure indépendante, elle doit rendre des comptes au conseil d'administration ou à l'un de ses comités.

### RECOMMANDATION 13

Pour que le conseil d'administration d'Agricorp soit pleinement informé des risques importants qui ont une incidence sur l'exécution des programmes de soutien agricole par Agricorp, nous recommandons que le groupe d'audit des programmes d'Agricorp fasse régulièrement rapport au conseil d'administration au sujet de son plan d'audit annuel, de ses constatations d'audit et des répercussions de ces constatations sur l'exécution des programmes de soutien agricole par Agricorp.

### RÉPONSE D'AGRICORP

La direction d'Agricorp souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale d'améliorer la documentation fournie au conseil d'administration. À compter de 2018, les tendances et les risques cernés par le groupe d'audit des programmes d'Agricorp feront partie des pratiques courantes de vérification de la conformité des programmes et d'examen juridique du conseil. Des méthodes visant à assurer la confidentialité des renseignements concernant les clients, conformes aux

lois sur la protection des renseignements personnels, seront appliquées aux documents supplémentaires fournis au conseil.

Dans le cadre des activités d'amélioration continue du conseil, l'examen annuel de la gouvernance visera à mettre en place une approche plus transparente et plus systématique pour documenter et examiner les dossiers sensibles, en remplacement de l'approche actuelle qui repose sur les rapports oraux ou le huis clos.

Bien qu'Agricorp fasse rapport au conseil d'administration et au Ministère de façon périodique, il déterminera la meilleure façon de communiquer les questions et tendances plus pressantes touchant les clients, qui ressortent de l'audit des programmes et d'autres mécanismes.

## 4.7 L'impact des programmes n'est pas pleinement connu ni mesuré

L'objectif du *Cadre stratégique pour l'agriculture Cultivons l'avenir 2* pour 2013-2018 (le Cadre) est de « mettre en place un secteur rentable, durable, compétitif et innovateur ». De 2013 à 2017, le Ministère a consacré 1,06 milliard de dollars aux programmes de soutien agricole, et il a soit inscrit au budget, soit engagé des fonds supplémentaires de 275 millions jusqu'en 2018. Le Ministère et le gouvernement fédéral ont établi des mesures pour les différents programmes, mais ils ne peuvent montrer la mesure dans laquelle les programmes, qui représentent un investissement considérable, ont contribué à la réalisation de l'objectif du Cadre.

### 4.7.1 Les agriculteurs sont peu encouragés à être novateurs

L'OCDE mentionne que le fait de favoriser les pratiques novatrices (comme des activités de recherche et de développement visant à améliorer la productivité, à développer des pratiques agricoles ou à les améliorer, ou à obtenir des

gains d'efficacité), ce qu'essaie de faire le Cadre au moyen du programme Initiatives stratégiques, aiderait à améliorer la compétitivité et la durabilité du secteur de l'agriculture.

En vertu du Cadre, le Ministère a augmenté les affectations de fonds au programme Initiatives stratégiques de 50 % par rapport au cadre précédent. Pour la période de cinq ans allant de 2013 à 2018, le Ministère s'est engagé à fournir 182 millions de dollars au programme Initiatives stratégiques, comparativement aux 120,8 millions octroyés durant la précédente période de cinq ans. Malgré cela, le financement de projets visant à encourager l'innovation ne représente que 15 % des paiements totaux au titre du soutien agricole versés ces cinq dernières années.

Nous avons voulu savoir si ce niveau de financement pour l'innovation est suffisant, et nous avons donc examiné l'analyse effectuée par l'OCDE des dépenses que les pays ont consacrées « aux connaissances et à l'innovation en agriculture ». L'OCDE définit ce type de dépenses comme des sommes qui servent à financer, par exemple, les activités de recherche et de développement liées à l'agriculture, et la formation et les conseils à l'intention des agriculteurs. Nous avons constaté que le Canada se classait au 12<sup>e</sup> rang sur 25 administrations en ce qui concerne les dépenses en pourcentage du produit intérieur brut.

En raison du financement limité consacré au programme Initiatives stratégiques, il y a eu des cas où des agriculteurs se sont vu refuser du financement pour des projets qui avaient obtenu un pointage supérieur par rapport à d'autres projets qui ont été financés d'autres années durant lesquelles il y avait eu un nombre moindre de demandes. En fait, nous avons constaté qu'un cinquième des projets admissibles pour lesquels un financement a été refusé au cours des quatre dernières années avaient obtenu un pointage supérieur à celui de la moitié des projets qui ont eu droit à un financement lors d'autres années.

Cette situation est attribuable au fait que le Ministère octroie chaque année un montant

préalablement déterminé au programme Initiatives stratégiques, de sorte que le pointage minimal requis pour avoir droit un financement varie selon le nombre de demandes reçues une année donnée. Au cours des quatre dernières années, le pointage minimal aux fins d'approbation est allé de 20 sur 100 à 87 sur 100.

L'OCDE a mentionné que cette approche n'incite pas les agriculteurs à élaborer des approches de gestion proactive des risques, ce qui contribuerait à l'atteinte des objectifs du Cadre.

#### 4.7.2 Les mesures existantes ne sont pas liées aux objectifs des programmes

Le Ministère et Agricorp ont établi un certain nombre de mesures du rendement pour les différents programmes de soutien agricole. En vertu du Cadre, le Ministère doit aussi soumettre à Agriculture Canada de l'information au sujet de l'Assurance-production, d'Agri-stabilité, d'Agri-investissement et des programmes de partage des coûts pour les initiatives stratégiques. Bien qu'il existe certaines mesures fondées sur les résultats, la plupart des mesures sont fondées sur des extrants propres aux programmes, comme le nombre de participants, le montant des paiements et les frais d'administration, qui ne sont pas liés aux objectifs du Cadre. Par exemple, des documents internes du Ministère indiquent que les mesures du rendement pour Agri-investissement sont [traduction] « faibles et ne témoignent pas d'une optimisation des ressources; il y a une accumulation importante de fonds et il n'y a pas de déclencheurs associés à la santé financière [aux fins de retrait] ».

En outre, seulement certaines mesures pour les programmes de gestion des risques des entreprises sont communiquées au public dans le rapport annuel d'Agricorp (se reporter à l'**annexe 7**). Par conséquent, le public et les décideurs ne peuvent déterminer si les différents programmes de soutien agricole aident les agriculteurs à gérer leurs risques.

Nous avons soulevé des préoccupations similaires dans notre rapport spécial de 2008 sur l'exécution des programmes de soutien agricole par Agricorp, et nous avons recommandé que le Ministère détermine la mesure dans laquelle les programmes aident les agriculteurs à assurer leur sécurité financière. Au moment de notre audit, ni le Ministère ni Agricorp n'avaient mis en place de mesures pour les programmes de gestion des risques des entreprises.

En 2013, le Ministère a commencé à élaborer des mesures du rendement fondées sur les résultats et à recueillir des données pour le programme d'initiatives stratégiques en demandant aux agriculteurs de remplir un questionnaire à la fin de leur projet. Selon la nature du projet, on peut demander aux agriculteurs, par exemple, si les fonds ont facilité l'accès de leur produit à un nouveau marché ou s'ils les ont aidés à réduire l'impact environnemental de leur exploitation. Certains résultats de ce sondage sont affichés sur le site Web du Ministère, notamment le pourcentage des agriculteurs qui ont déclaré que le projet avait amélioré leur productivité ou leur capacité à s'adapter aux changements climatiques, ou réduit le risque qu'ils représentent pour l'environnement. Le Ministère nous a informés que du travail additionnel est requis pour établir des objectifs de programme plus concrets, fixer des cibles et analyser de façon plus exacte les réponses des agriculteurs.

#### Les programmes sont évalués indépendamment les uns des autres

Selon le Cadre, les programmes sont censés fonctionner de concert afin de fournir un système complet de soutien, mais les mesures du rendement sont propres à chacun des programmes. Le Ministère mesure le nombre de participants à Agri-investissement qui participent également à Agri-stabilité, mais ni le Ministère ni Agricorp n'ont établi d'indicateurs pour déterminer la mesure dans laquelle les programmes se complètent l'un l'autre

(ou même s'ils se complètent) aux fins de l'atteinte de l'objectif global du Ministère concernant les programmes de soutien agricole.

Le Ministère et Agricorp ont également procédé à un certain nombre d'examen des programmes ces cinq dernières années, mais chaque examen a été axé sur les programmes individuels au lieu de l'ensemble complet de programmes.

Même si le Ministère ou Agricorp élaborait des indicateurs pour mesurer l'efficacité de l'ensemble complet de programmes, l'exercice s'avèrerait difficile compte tenu du mode d'exécution des programmes. Plus particulièrement, le Ministère devrait recueillir des renseignements auprès des quatre organismes qui exécutent les programmes de soutien agricole – Agricorp, Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario, et le Ministère lui-même – et devrait ensuite disposer d'un moyen d'identifier les exploitations qui participent aux différents programmes. Agricorp a récemment mis en oeuvre un nouveau système qui attribue un identifiant unique aux exploitations pour les trois programmes qu'il exécute, mais les trois autres organismes n'utilisent pas cet identifiant et ne peuvent donc recueillir l'information nécessaire.

### L'analyse des répercussions effectuée par le Ministère est incomplète et contraire aux éléments probants disponibles

En 2016, l'examen par le Ministère du Programme ontarien de gestion des risques (le Programme) n'a pas permis de déterminer si le Programme avait produit les résultats souhaités ni s'il s'était soldé par un rendement positif des fonds publics. L'examen a aussi montré que les paiements n'ont pas stabilisé le revenu agricole. En outre, le Ministère a constaté [traduction] « qu'il n'y a pas d'éléments probants crédibles appuyant l'affirmation selon laquelle le Programme concourt à accroître l'investissement dans le secteur de l'agriculture ».

En réponse à l'examen de 2016, le Ministère, dans le cadre de son processus de planification des activités de 2016-2017, a analysé la mesure dans laquelle les participants à Agri-stabilité et au Programme se sentaient suffisamment confiants pour investir dans leur exploitation. Il est ressorti de l'analyse que les agriculteurs qui participent régulièrement à Agri-stabilité et au Programme se sentent deux fois plus confiants pour ce qui est d'investir dans leur exploitation par rapport à ceux qui n'y participent pas.

Cependant, les constatations du Ministère sont incomplètes parce que l'analyse :

- n'a pas évalué l'incidence d'autres programmes de gestion des risques des entreprises tels que l'Assurance-production et Agri-investissement;
- s'est appuyée sur l'information concernant les agriculteurs qui participent seulement à Agri-investissement et à des programmes ponctuels pour représenter les agriculteurs qui ne prennent part à aucun programme de soutien agricole. Cette situation est attribuable au fait que le Ministère ne dispose d'aucun renseignement sur les agriculteurs qui ne participent pas à des programmes de soutien agricole.

Nous avons également trouvé des éléments probants contradictoires indiquant que des travaux plus poussés sont nécessaires. Par exemple, d'après le sondage qu'Agricorp a mené auprès des agriculteurs en 2017, 58 % et 65 % des répondants ont indiqué qu'Agri-stabilité et le Programme, respectivement, les avaient rendus plus confiants pour ce qui est d'investir dans leur exploitation. Ces résultats vont toutefois à l'encontre des observations suivantes :

- Dans un rapport qu'elle a publié en février 2016, la Fédération canadienne de l'agriculture a mentionné que la confiance des agriculteurs dans l'ensemble actuel de programmes de gestion des risques des entreprises s'était érodée et a demandé

l'apport de modifications importantes pour rétablir cette confiance.

- Dans le cadre d'un sondage mené en 2014 par la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, 69 % des répondants ont dit qu'ils n'avaient pas l'impression que les programmes actuels de gestion des risques des entreprises répondaient à leurs besoins. Ce pourcentage représente une amélioration par rapport au taux de 88 % constaté lors d'un sondage mené en 2010, mais il demeure tout de même élevé.
- Il est ressorti du sondage que nous avons mené auprès d'agriculteurs que seulement 24 % de ceux-ci estimaient qu'Agri-stabilité les aidait efficacement à gérer leurs risques, et que seulement 35 % croyaient que le Programme était efficace. En fait, des quatre programmes de gestion des risques des entreprises, Agri-stabilité et le Programme faisaient l'objet des « taux de satisfaction » les plus bas.

### RECOMMANDATION 14

Pour que les indicateurs de rendement soient liés aux objectifs globaux, nous recommandons que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales collabore avec Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agricorp et l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario afin :

- d'examiner ses indicateurs de rendement et d'y apporter les modifications nécessaires pour faire en sorte qu'ils soient liés aux objectifs globaux des programmes;
- de procéder régulièrement à la collecte et à l'analyse de renseignements au sujet de l'incidence qu'ont les programmes de soutien sur les exploitations de l'Ontario en vue de faciliter l'apport d'ajustements constants aux programmes.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Dans le cadre de l'examen fédéral-provincial-territorial (FPT) des programmes de gestion des risques des entreprises (GRE), le Ministère collaborera avec ses partenaires FPT pour recueillir des renseignements d'autres administrations au Canada et à l'étranger afin de cerner les pratiques exemplaires et les options pour faire avancer le processus actuel de mesure du rendement global des programmes.

Le Ministère collaborera avec Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agricorp et l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario pour trouver et mettre en oeuvre des moyens pour mieux mesurer et analyser l'impact collectif de l'ensemble de programmes en Ontario.

## Annexe 1 : Intervenants et organismes clés sélectionnés du secteur de l'agriculture

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario  
(Remarque : La présente liste n'est pas exhaustive.)

### Agriculture et Agroalimentaire Canada

Agriculture et Agroalimentaire Canada collabore avec les agriculteurs et les producteurs d'aliments pour soutenir la croissance et le développement du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire. À cette fin, il effectue des recherches et élabore des politiques et des programmes visant à aider les agriculteurs et les producteurs d'aliments à connaître du succès au Canada et à l'étranger.

### Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales (le Tribunal)

Le Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales tranche les appels visant des décisions rendues par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales. Le Tribunal s'emploie à tenir des audiences et à rendre des décisions justes et impartiales pour les personnes qui interjettent appel d'une directive, d'une politique, d'une ordonnance ou d'une décision ministérielle, ou pour les personnes qui lui demandent de régler un différend relatif à une loi qui relève de son mandat.

### Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises (le Comité)

Le Comité est composé de représentants de l'industrie, nommés par le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales. Il entend les appels relatifs aux décisions d'AgriCorp et formule des recommandations non exécutoires qu'AgriCorp peut accepter en totalité ou en partie, ou rejeter intégralement.

### Groupements de producteurs spécialisés

Les groupements de producteurs spécialisés mènent, pour le compte de leurs membres, des recherches et des activités de défense des intérêts à l'égard de questions qui revêtent une importance pour leur industrie. Ils comprennent les organismes suivants :

- Beef Farmers of Ontario;
- Dairy Farmers of Ontario;
- Grain Farmers of Ontario;
- Ontario Fruit and Vegetable Growers' Association;
- Ontario Pork;
- Ontario Sheep Marketing Agency;
- Veal Farmers of Ontario.

## Fédération de l'agriculture de l'Ontario

La Fédération de l'agriculture de l'Ontario, la plus grande organisation agricole bénévole du Canada, représente plus de 36 000 entreprises agricoles à l'échelle de l'Ontario. Elle compte 31 organisations membres, dont Beef Farmers of Ontario, Dairy Farmers of Ontario et l'Ontario Fruit and Vegetable Growers' Association, qui englobent beaucoup des produits agricoles qui sont produits dans la province.

## Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario (l'Association)

L'Association est une organisation citoyenne fondée en 1939 qui a pour but de diffuser aux agriculteurs les résultats de la recherche agricole effectuée par l'Université de Guelph. Elle administre également des programmes aux termes de contrats passés avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, l'Agricultural Adaptation Council, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts de l'Ontario, Environnement Canada et d'autres organismes.

À l'heure actuelle, l'Association est responsable de l'exécution des programmes d'initiatives stratégiques de *Cultivons l'avenir 2* de 2013-2018 pour les agriculteurs (se reporter à la **section 2.4**), ce qui comprend la détermination de l'admissibilité à du financement.

## Organisation de coopération et de développement économiques (l'OCDE)

L'OCDE s'emploie à promouvoir des politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde en offrant aux gouvernements un forum où ceux-ci peuvent chercher des solutions à des problèmes communs. Au moyen de recherches et d'analyses, l'OCDE collabore également avec les gouvernements pour comprendre les changements économiques, sociaux et environnementaux afin de recommander des politiques visant à améliorer la qualité de vie dans le monde entier.

## Annexe 2 : Examens et appels, 2011-2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Programme		N <sup>bre</sup> de dossiers reçus	N <sup>bre</sup> de dossiers ayant fait l'objet de modifications	Valeur en dollars des modifications apportées
Assurance-production	Comité d'examen interne	22	4	80 000
	Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales	4	2	165 000
Agri-stabilité	Demandes de modification	794	764	6 835 000
	Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises	44	11	1 012 000
Programme ontarien de gestion des risques	Demandes de modification	Inconnu*	Inconnu*	Inconnu*
	Comité d'examen des programmes de gestion des risques des entreprises	5	1	37 000

\* Ne fait pas l'objet d'un suivi par Agricorp.

## Annexe 3 : Programmes ponctuels de soutien agricole en Ontario, de 2007 à 2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Année	Nom du programme	Objectif	Total des paiements (\$)¹	N <sup>bre</sup> de bénéficiaires
<b>Programmes financés conjointement par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario</b>				
2013	Stratégie d'atténuation des risques de nature météorologique – pommes et fruits tendres	Aider les producteurs de pommes et fruits tendres² à élaborer une stratégie d'atténuation des risques de nature météorologique.	1,7 million	469
2012	Initiative Canada-Ontario d'aide au transport du fourrage et du bétail	Aider les éleveurs ontariens à surmonter les conséquences de la sécheresse de 2012.	271 000	63
2010-2011	Initiative ontarienne d'aide aux producteurs touchés par la tornade	Aider au rétablissement des vergers d'arbres fruitiers dans la baie Georgienne à la suite d'une tornade en 2009.	572 000	13
2008-2009	Programme ontarien d'aide aux producteurs touchés par le Duponchelia	Aider les agriculteurs de la région du Niagara touchés par le Duponchelia, un insecte nuisible de type papillon nocturne.	1,6 million	4
<b>Programmes financés exclusivement par le gouvernement de l'Ontario</b>				
2014-2015 et 2015-2016	Programme d'aide financière aux apiculteurs³	Aider les apiculteurs admissibles aux prises avec une augmentation du taux de mortalité de leurs abeilles.	5,4 millions	311
2007-2008	Paiement ontarien aux horticulteurs et aux éleveurs de bovins et de porcs	Atténuer les conséquences de la vigueur du dollar canadien et de la faiblesse des prix du marché pour les agriculteurs.	139 millions	13 529
2007	Programme ontarien de soutien au titre des coûts	Verser des contributions égales aux contributions fédérales dans le cadre d'un programme visant à atténuer la hausse des coûts de production lors des années précédentes.	50,5 millions	37 108
2007	Programme d'aide à la réorientation des producteurs de raisin à jus	Aider des agriculteurs à quitter le secteur de la viticulture après la fermeture d'usines de production de jus de raisin en Ontario.	2,8 millions	135
2007	Programme d'aide aux apiculteurs	Fournir une indemnisation directe aux apiculteurs qui ont subi des pertes anormalement élevées durant l'intense période de froid qui a sévi au cours de l'hiver 2007.	2,6 millions	558
<b>Total</b>			<b>204,4 millions</b>	

1. Représente le total des paiements versés aux agriculteurs par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial.

2. Les fruits tendres comprennent les abricots, les nectarines, les pêches, les poires, les prunes et les cerises.

3. Remplacé par le régime permanent d'Assurance-production contre la mortalité des abeilles en 2016.

## Annexe 4 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Le Ministère et Agricorp disposent en temps opportun de renseignements exacts, complets et pertinents sur les agriculteurs et le secteur de l'agriculture dans son ensemble en vue de la prise de décisions éclairées concernant la conception et l'exécution des programmes de soutien agricole. Les pratiques exemplaires actuelles sont aussi utilisées à cet égard.
2. Les critères d'admissibilité aux programmes de soutien agricole sont clairement communiqués aux intervenants. Les critères sont évalués en temps opportun et de manière constante et objective par du personnel qui possède une expertise dans l'exécution des programmes.
3. Des procédures sont en place pour s'assurer que les agriculteurs admissibles reçoivent des paiements exacts en temps opportun et qu'ils paient les primes et les frais, en conformité avec les exigences des programmes.
4. Des mesures du rendement et des cibles ont été établies pour les programmes de soutien agricoles, et elles sont surveillées et comparées aux résultats réels, pour s'assurer que les résultats souhaités sont atteints et que des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont constatés.
5. Les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles concernant l'exécution des programmes de soutien agricole sont clairement établis pour s'assurer de la conformité aux lois, aux politiques et aux exigences des programmes.
6. Les systèmes d'information utilisés aux fins de l'exécution des programmes de soutien agricole :
  - a) facilitent le calcul en temps opportun des montants exacts à verser aux agriculteurs ou à recevoir de ceux-ci;
  - b) fournissent en temps opportun des renseignements complets et exacts qui facilitent la mesure du rendement.

## Annexe 5 : Résultats du sondage sur les programmes de soutien agricole en Ontario, juillet 2017

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

En juillet 2017, nous avons mené un sondage auprès d'agriculteurs ontariens avec le soutien de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario. Le sondage a été distribué à près de 20 000 agriculteurs de la province. Nous avons reçu 930 réponses. Cependant, les taux de réponse varient selon les différentes questions. Selon la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, le taux de réponse habituel se situe entre 800 et 900.

### Profils des répondants au sondage

Nous avons reçu des réponses d'agriculteurs provenant de 49 comtés de l'Ontario.

	N <sup>bre</sup> de répondants qui ont déclaré produire les produits ci-contre	En % des répondants <sup>1</sup>
Céréales et oléagineux	442	48
Bovins	184	20
Produits horticoles	120	13
Volaille	52	6
Produits laitiers	47	5
Moutons	33	4
Porcs	25	3
Veaux	3	0
Autres <sup>2</sup>	167	18
<b>Total</b>	<b>1 073</b>	<b>930 répondants</b>

1. La somme des pourcentages ne correspond pas à 100 parce que les agriculteurs pouvaient déclarer plusieurs produits.

2. Comprend le foin, les raisins, les abeilles, les chèvres, le sirop d'érable, etc.

Revenu agricole brut	N <sup>bre</sup> de répondants	En % des répondants
Revenu brut de moins de 10 000 \$	49	7
Revenu brut de 10 000 \$ à 99 999 \$	267	37
Revenu brut de 100 000 \$ à 249 999 \$	143	20
Revenu brut de 250 000 \$ à 499 999 \$	87	12
Revenu brut de 500 000 \$ ou plus	169	24
<b>Nombre total de répondants</b>	<b>710</b>	<b>100</b>

## Participation aux programmes durant la période de cinq ans allant de 2011 à 2016

	1 ou 2 ans (%)	3 ans (%)	4 ou 5 ans (%)	N'ont pas participé (%)	Raisons évoquées pour la faible participation ou la non-participation	N <sup>bre</sup> de réponses
Assurance-production	1	3	52	43	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le programme ne répond pas aux besoins de l'exploitation.</li> <li>Les primes ou les frais sont trop élevés par rapport aux avantages éventuels.</li> <li>Autre (p. ex., aucune protection pour le bétail, a choisi de s'auto-assurer).</li> </ul>	<b>637</b>
Agri-stabilité	2	7	50	41	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le programme ne répond pas aux besoins de l'exploitation.</li> <li>Les primes ou les frais sont trop élevés par rapport aux avantages éventuels.</li> <li>Autre (p. ex., trop complexe, honoraires de comptables trop élevés, inutile pour les nouveaux agriculteurs).</li> </ul>	<b>636</b>
Agri-investissement	1	4	63	31	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autre (p. ex., revenu agricole trop faible).</li> <li>Le programme ne répond pas aux besoins de l'exploitation.</li> <li>N'était pas au courant du programme.</li> </ul>	<b>635</b>
Programme ontarien de gestion des risques	4	2	38	56	<ul style="list-style-type: none"> <li>N'était pas au courant du programme.</li> <li>Le programme ne répond pas aux besoins de l'exploitation.</li> <li>A entendu parler du programme, mais ne sait pas comment il fonctionne.</li> </ul>	<b>632</b>
Initiatives stratégiques	8	8	9	75	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le programme ne répond pas aux besoins de l'exploitation.</li> <li>N'était pas au courant du programme.</li> <li>A entendu parler du programme, mais ne sait pas comment il fonctionne.</li> </ul>	<b>632</b>

## Les programmes vous aident-ils efficacement à gérer les risques de votre exploitation agricole?

	Oui (%)	Non (%)	Incertain (%)	Total des répondants
Assurance-production	53	26	21	<b>450</b>
Agri-stabilité	24	44	32	<b>450</b>
Agri-investissement	54	19	26	<b>450</b>
Programme ontarien de gestion des risques	35	28	37	<b>449</b>
Initiatives stratégiques	22	29	48	<b>449</b>

## Quelques commentaires sélectionnés :

**Sur les raisons pour lesquelles Agri-investissement n'aide pas à gérer les risques :** [traduction] « L'aide fournie par Agri-investissement est fondée sur une petite fraction de la marge. Autrement dit, plus la marge pour l'année est élevée, plus les fonds de contrepartie versés par le gouvernement et s'accumulant dans le compte seront importants. Il s'agit pour ainsi dire d'une réserve pour les temps difficiles. »

**Sur les raisons pour lesquelles Agri-stabilité n'aide pas à gérer les risques :** [traduction] « Même lorsqu'on perd 80 % de sa culture, on n'est pas admissible à un paiement. »

**Sur les raisons pour lesquelles le programme Initiatives stratégiques n'aide pas à gérer les risques :** [traduction] « Nous avons soumis une demande relative à un très bon projet, mais elle a été refusée parce que les fonds du programme étaient épuisés. »

« Certains projets ont été approuvés, et certains cultivateurs ont essayé un refus pour les mêmes projets. »

## Comment avez-vous utilisé le soutien reçu des programmes suivants?

	Utilisation des fonds n° 1	Utilisation des fonds n° 2	Utilisation des fonds n° 3	Autres utilisations	Total des répondants
Assurance-production	Stabilisation de mon revenu agricole (47 %)	Réinvestissement dans mon exploitation (31 %)	Réduction de mon endettement ou détention de fonds pour accroître les liquidités (15 %)	• Obtention de crédit pour mon exploitation	<b>218</b>
Agri-stabilité	Stabilisation de mon revenu agricole (39 %)	Réinvestissement dans mon exploitation (35 %)	Réduction de mon endettement ou détention de fonds pour accroître les liquidités (19 %)	• Évitement de la faillite • Paiement des factures	<b>155</b>
Agri-investissement	Réinvestissement dans mon exploitation (47 %)	Réduction de mon endettement ou détention de fonds pour accroître les liquidités (24 %)	Stabilisation de mon revenu agricole (20 %)		<b>293</b>
Programme ontarien de gestion des risques	Stabilisation de mon revenu agricole (42 %)	Réinvestissement dans mon exploitation (41 %)	Réduction de mon endettement ou détention de fonds pour accroître les liquidités (14 %)		<b>187</b>

## Principaux domaines d'intérêt pour un soutien gouvernemental au titre des initiatives stratégiques (par ordre d'importance pour les agriculteurs)

1. Amélioration de l'efficacité énergétique;
2. Amélioration de la productivité du travail, ce qui comprend l'automatisation;
3. Mise en oeuvre de pratiques de gestion exemplaires pour protéger le sol, l'eau et la faune;
4. Atténuation des risques de nature météorologique;
5. Mise en oeuvre de pratiques exemplaires en matière de gestion des éléments nutritifs;
6. Mise en oeuvre de programmes de salubrité des aliments, ce qui comprend la mise à niveau de l'équipement et des installations;
7. Élargissement des marchés existants ou accès à des marchés nouveaux ou émergents;
8. Atténuation des risques de biosécurité;
9. Autre (p. ex., amélioration de l'accès au crédit, technologies agricoles, amélioration de l'accès à Internet).

## Les programmes sont-ils suffisants pour vous aider à assurer la viabilité de votre exploitation en cas de catastrophe naturelle ou de crise du marché?

	Oui (%)	Non (%)	Incertain (%)
Assurance-production	36	33	30
Agri-stabilité	18	49	33
Agri-investissement	29	40	30
Programme ontarien de gestion des risques	29	40	30

### Quelques commentaires sélectionnés :

**Sur Agri-investissement :** [traduction] « Le solde de notre compte d'Agri-investissement est d'environ 83 000,00 \$, ce qui est loin de couvrir nos dépenses si nous devons connaître une année très difficile. Nous aurions besoin d'au moins 150 000 \$ environ, alors nous espérons qu'il n'arrivera rien de grave avant que nous disposions de cette somme. Cela nous est arrivé en 1992 et il nous a fallu beaucoup de temps pour nous en remettre même si nous avons une assurance-récolte. »

**Sur Agri-stabilité :** [traduction] « Les calculs de la marge dans le cadre d'Agri-stabilité ne fonctionnent tout simplement pas pour les cultures multiples et diversifiées de céréales et d'oléagineux, surtout si les frais d'entretien élevés associés à l'utilisation de vieux équipements ne peuvent être utilisés dans le calcul de la marge. Une protection correspondant à 70 % d'une marge édulcorée, pour parler franchement, ressemble davantage à une protection équivalant à 50 %. On ne peut pas vraiment parler d'un programme d'assurance "des prix" ici. »

**Sur Agri-stabilité :** [traduction] « Les délais sont trop longs pour traiter les crises (sécheresse, inondation, etc.) : il faut soumettre la déclaration de revenu, attendre le retour de la déclaration, présenter la demande et attendre l'examen. »

## Votre exploitation a-t-elle reçu la visite du Ministère, d'Agricorp ou de l'Association pour l'amélioration des sols et des récoltes de l'Ontario (OSCIA) au cours des cinq dernières années?

	Oui, mais n'est pas certain			Non (%)	Ne se souvient pas (%)	Total des répondants
	Agricorp (%)	Ministère (%)	OSCIA (%)			
Oui	26	9	5	53	5	591

Il se peut que les visites sur place ne soient pas liées aux programmes de gestion des risques des entreprises. Les raisons fournies pour les visites comprennent les suivantes :

Raisons des visites	% de répondants
Inspection de la culture ou du rendement relativement à une demande d'indemnisation au titre de l'Assurance-production	66
Communication en vue de fournir un soutien concernant les programmes disponibles	13
Inspection des documents de l'exploitation tels que les factures et les reçus dans le cadre d'un audit par Agricorp des indemnités versées	9
Autre (p. ex., licence pour d'autres programmes, visite du secteur pour le personnel ministériel)	8
Ne se souvient pas de la raison	4
<b>Total des répondants</b>	<b>216</b>

## Suggestions des producteurs concernant les améliorations possibles des programmes de soutien agricole

Programme	Principales suggestions
Assurance-production	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuster les rendements agricoles moyens pour les régions où les conditions météorologiques sont difficiles</li> <li>• Utiliser des valeurs marchandes à jour</li> <li>• Utiliser une moyenne calculée semblable à celle d'Agri-stabilité</li> </ul>
Agri-stabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer la communication avec les agriculteurs et simplifier les calculs</li> <li>• Réduire les délais et accélérer le traitement</li> <li>• Accroître le niveau de soutien</li> <li>• Permettre aux agriculteurs de choisir des niveaux de protection et augmenter les primes, au besoin</li> <li>• Faire en sorte que les paiements soient prévisibles</li> <li>• Fusionner Agri-stabilité et Assurance-production</li> <li>• Annuler le programme</li> </ul>
Agri-investissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accroître la contribution gouvernementale</li> <li>• Autoriser l'inclusion du revenu tiré d'une entente d'engraissement à forfait dans l'état A</li> </ul>
Programme ontarien de gestion des risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éliminer les plafonds</li> <li>• Obtenir le soutien du gouvernement fédéral</li> <li>• Combiner avec Agri-stabilité ou Assurance-production</li> <li>• Simplifier au moyen des renseignements fiscaux</li> </ul>
Initiatives stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hausser le financement</li> <li>• Fournir plus de renseignements sur les programmes</li> <li>• Éliminer l'exigence concernant le plan environnemental de la ferme</li> <li>• Améliorer la transparence et l'équité en ce qui concerne la sélection des projets</li> </ul>

### Quelques commentaires sélectionnés :

**Sur l'efficacité d'Agri-stabilité :** [traduction] « Éliminer ce programme et accroître le financement de l'Assurance-production, du Programme ontarien de gestion des risques et d'Agri-investissement. »

**Sur les délais d'exécution d'Agri-stabilité :** [traduction] « Durant une période de végétation (telle que celle de 2017 jusqu'ici) lors de laquelle beaucoup d'agriculteurs ont perdu entre 30 % et 80 % de leurs cultures en raison de pluies trop abondantes, une accélération du versement des paiements aiderait les agriculteurs à continuer de payer leurs factures. »

**Sur l'efficacité d'Agri-investissement :** [traduction] « Il s'agit du meilleur programme si vous possédez les fonds que nécessite l'investissement. »

**Sur l'exécution du Programme ontarien de gestion des risques :** [traduction] « Il faut aider davantage les agriculteurs à bien s'acquitter des formalités administratives. »

**Sur l'efficacité du programme Initiatives stratégiques :** [traduction] « Il faut que le programme soit doté d'un budget adéquat. »

## Annexe 6 : Paiement ontarien aux horticulteurs et aux éleveurs de bovins et de porcs, 2008

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

### Au sujet du programme

Les travaux relatifs au Paiement ontarien aux horticulteurs et aux éleveurs de bovins et de porcs (POHEBP) ont débuté en 2007. L'objectif était d'aider financièrement des agriculteurs en 2008 en raison des lourdes pertes financières subies dans les secteurs des bovins, des porcs et de l'horticulture. Les pertes étaient attribuables aux conditions difficiles du marché, notamment :

- la vigueur du dollar canadien;
- les coûts élevés de l'offre;
- la restructuration en cours des secteurs ontariens de la transformation du porc et du boeuf;
- les nouvelles exigences en matière de transformation et d'exportation imposées aux éleveurs en raison de la crise de la maladie de la vache folle.

### Problèmes concernant le programme

La principale critique exprimée à l'égard du programme était que sa conception et son exécution avaient été bâclées, et que le Ministère s'était appuyé sur des données incomplètes et désuètes pour calculer et distribuer les paiements. Par conséquent, il était possible que le Ministère ait laissé de côté des agriculteurs qui avaient besoin d'un soutien financier et qu'il ait versé des paiements à des agriculteurs qui n'en avaient plus besoin parce qu'ils avaient réduit leurs activités ou délaissé le secteur.

### Critères d'admissibilité

Seuls les agriculteurs dont au moins 50 % des ventes étaient liées aux bovins, aux porcs ou aux produits horticoles en 2005-2006 et qui avaient reçu des paiements dans le cadre d'un programme antérieur du gouvernement fédéral étaient admissibles au POHEBP. Les agriculteurs qui participaient au programme qui précédait Agri-stabilité en 2004 étaient automatiquement inscrits. Les autres avaient jusqu'en septembre 2007 pour soumettre une demande au programme fédéral. Ceux qui n'avaient pas présenté de demande au programme antérieur du gouvernement fédéral avant septembre 2007 (trois mois avant l'entrée en vigueur du POHEBP) n'étaient pas admissibles.

### Calcul des paiements

Les paiements étaient fondés sur les ventes nettes de 2000 à 2004 de chaque agriculteur. Pour les nouveaux agriculteurs (ceux qui n'avaient aucune vente en 2005), les données sur les ventes de 2005-2006 ont été utilisées. Pour tous les autres agriculteurs, les données sur les ventes de 2000 à 2004 ont été utilisées.

## Ce qu'il est ressorti de notre audit

- **Les délais de conception et d'exécution du programme ont été courts :** À la fin de novembre 2007, le Ministère a demandé à son personnel de préparer une présentation pour remédier aux besoins immédiats en matière de trésorerie des agriculteurs. Le Ministère a disposé d'un peu plus de deux semaines seulement pour établir les critères d'admissibilité et déterminer comment les paiements au titre du programme seraient calculés. Le Ministère a aussi demandé que les fonds soient distribués au plus tard à la fin de mars 2008. Le POHEBP a été annoncé dans l'Énoncé économique de l'automne au milieu de décembre 2007.
- **Les critères d'admissibilité n'étaient pas conformes à l'objectif du programme :** Comme il était mentionné dans le communiqué du gouvernement, le financement visait à aider les agriculteurs « à aborder les difficultés immédiates associées à la situation économique et aux effets de longue durée de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ». Cependant, pour que les fonds soient versés dans les plus brefs délais, le Ministère a utilisé les renseignements provenant d'un autre programme fédéral-provincial ponctuel dans le cadre duquel on s'était fondé en grande partie sur les données sur le revenu de 2000 à 2004 pour déterminer l'admissibilité et calculer les paiements. En raison des critères d'admissibilité, les nouveaux agriculteurs qui avaient commencé leurs activités en 2007 n'ont pas eu droit à un paiement. Par ailleurs, les changements ou les agrandissements des exploitations effectués après 2004 n'ont pas été pris en compte dans le calcul des paiements. En outre, des personnes qui avaient mis fin à leurs activités agricoles ont reçu de l'argent dans le cadre du POHEBP. Il ressort de nos analyses qu'un montant total de 1,4 million de dollars a été payé à 20 producteurs qui, à ce moment-là, ne vivaient plus en Ontario ou ne menaient plus d'activités agricoles dans la province.
- **Le personnel du Ministère a exprimé des préoccupations concernant les critères d'admissibilité et la base de calcul avant la mise en oeuvre du programme :** Le personnel du Ministère s'est inquiété du fait que certains agriculteurs puissent être laissés de côté ou que le programme puisse ne pas répondre aux besoins actuels des producteurs.
- **Une analyse subséquente du Ministère a confirmé les préoccupations précédemment exprimées :** Il est ressorti d'une analyse effectuée en 2013 par le Ministère que 1 350 agriculteurs auraient reçu des paiements si l'admissibilité avait été fondée sur le revenu de 2007 plutôt que sur les critères d'admissibilité utilisés pour le programme. L'analyse a estimé que si les paiements avaient été fondés sur leur revenu de 2007, ces agriculteurs auraient reçu 18 800 \$ chacun en moyenne, et les paiements totaux se seraient chiffrés à 25,5 millions de dollars. Le Ministère a aussi repéré deux catégories d'agriculteurs qui n'ont touché aucun paiement ou qui ont reçu des paiements qu'ils estiment insuffisants (compte tenu de leur situation en 2007) : plus de 7 200 agriculteurs qui avaient agrandi leur exploitation et, de ce nombre, plus de 1 500 qui avaient amorcé leurs activités agricoles entre 2005 et 2007.

## Annexe 7 : Indicateurs de rendement communiqués publiquement pour les programmes de soutien agricole

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Élément mesuré	Mesure du rendement et cible	Résultats en 2015-2016
Assurance-production	Rapidité des paiements	Traitement des demandes dans les 20 jours ouvrables suivant la réception de tous les renseignements requis	Délai moyen de traitement des demandes en 2015-2016 = 7,2 jours
	Exactitude des paiements	Taux d'erreur de 2 % ou moins <sup>1</sup>	Taux d'erreur = 0 %
	Satisfaction des agriculteurs	Cote de satisfaction d'au moins 3,5 (sur 5)	Cote de satisfaction = 4,31 dans le cadre du sondage de 2016
Agri-stabilité	Rapidité des paiements	Traitement de 75 % des demandes dans les 75 jours suivant la réception de tous les renseignements requis Traitement de 95 % des demandes au 30 novembre	Traitement de 77 % des demandes dans les 75 jours suivant la réception de tous les renseignements requis Traitement de 95 % des demandes au 26 novembre
	Exactitude des paiements	Réduction de 2 % du nombre de demandes de modification	Réduction de 38 %
	Satisfaction des agriculteurs	Cote de satisfaction d'au moins 3,5 (sur 5)	Cote de satisfaction = 3,83 dans le cadre du sondage de 2016
Programme ontarien de gestion des risques	Rapidité des paiements	Traitement de 95 % des demandes dans les 60 jours suivant la réception de tous les renseignements requis	Traitement de 99 % des demandes dans les 60 jours suivant la réception de tous les renseignements requis
	Exactitude des paiements	Taux d'erreur de 2 % ou moins <sup>2</sup>	Taux d'erreur = 0 %
	Satisfaction des agriculteurs	Cote de satisfaction d'au moins 3,5 (sur 5)	Cote de satisfaction = 4,10 dans le cadre du sondage de 2016

1. Calculé au moyen d'examens par tranches monétaires. Pour chaque nouvelle tranche de 400 000 \$ versés, un examen du dernier paiement est effectué. Le nombre d'examens réalisés chaque année varie selon la valeur totale des paiements. Par exemple, pour une année pendant laquelle 80 millions de dollars sont versés, 200 examens sont effectués.

2. Calculé à partir de l'examen d'un échantillon de paiements. En 2016, 1 629 paiements ont été examinés.