

2021

Rapports de la vérificatrice générale du Canada au
Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

PANDÉMIE DE COVID-19

RAPPORT 12

Protéger le système alimentaire du Canada



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

La publication est également diffusée sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par la vérificatrice générale du Canada, 2021

N^o de catalogue FA1-27/2021-1-12F-PDF

ISBN 978-0-660-40922-1

ISSN 2561-3456

Table des matières

Introduction	1
Information générale.....	1
Objet de l’audit	6
Constatations, recommandations et réponses	6
La conception des programmes alimentaires d’urgence	7
Le gouvernement n’avait pas de plan national de préparation et d’intervention en cas d’urgence pour le système alimentaire du Canada	7
L’absence d’un plan national de préparation et d’intervention en cas d’urgence pour l’ensemble du système alimentaire	8
Les dialogues engagés avec un vaste éventail de parties prenantes pour guider la conception des programmes	11
Les ministères et les organismes ont conçu et élaboré rapidement les programmes alimentaires d’urgence que nous avons examinés	12
Le recours à des mécanismes déjà en place pour accélérer la conception des programmes	12
La contribution des programmes d’urgence aux résultats liés au développement durable, aux genres et à la diversité n’a pas toujours été évaluée	13
Des renseignements imprécis sur les contributions au développement durable.....	15
Des résultats liés aux genres et à la diversité pas toujours évalués	18
Certaines incohérences dans la conception des programmes ont mené à un traitement inéquitable des demandeurs et des bénéficiaires.....	19
Des incohérences pour les demandeurs et les bénéficiaires.....	20
La mise en œuvre des programmes alimentaires d’urgence	22
Plusieurs contrôles étaient en place pour surveiller la mise en œuvre des programmes	22
Des processus d’évaluation des demandes parfois non respectés ou non documentés	23
Des décisions rapides concernant le financement.....	24
Une surveillance adéquate des dépenses.....	25

L'obtention et la communication des résultats	26
Des problèmes liés aux données et à l'évaluation du rendement ont empêché la communication d'informations fiables sur les résultats attendus	26
Un manque de fiabilité des évaluations du rendement des agences de développement régional	26
Des lacunes dans l'évaluation des résultats des trois programmes alimentaires d'urgence d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.....	28
L'absence de données sur les prix des aliments avant l'application de la subvention de la part de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.....	31
Conclusion	35
À propos de l'audit	37
Tableau des recommandations	43

Introduction

Information générale

Protection du système alimentaire du Canada pendant la pandémie de COVID-19

12.1 La pandémie de **maladie à coronavirus (COVID-19)**, qui a frappé le Canada au début de 2020, menaçait directement la santé de la population canadienne en raison des risques d'infection. Elle est aussi venue perturber le système alimentaire du Canada. Ainsi, des éclosions dans des établissements de production et de transformation des aliments ont mené à une réduction ou une interruption des activités. Le chômage et la perte de revenus pendant la crise ont également accentué le risque d'**insécurité alimentaire**, surtout au sein des populations vulnérables.

12.2 Selon une étude effectuée en mai 2020 par Statistique Canada, le taux d'insécurité alimentaire au sein de la population canadienne a augmenté pendant la pandémie de COVID-19 : alors qu'il était de 10,5 % (près de 3,1 millions de personnes) selon une enquête de 2017-2018, ce taux a atteint 14,6 % (près de 4,4 millions de personnes) en mai 2020. L'étude a aussi révélé que le taux d'insécurité alimentaire était encore plus élevé chez les ménages avec des enfants, s'élevant à 19,2 %, et qu'il atteignait 28,4 % chez les personnes absentes du travail en raison d'une fermeture d'entreprise, d'une mise à pied ou de circonstances personnelles attribuables à la pandémie.

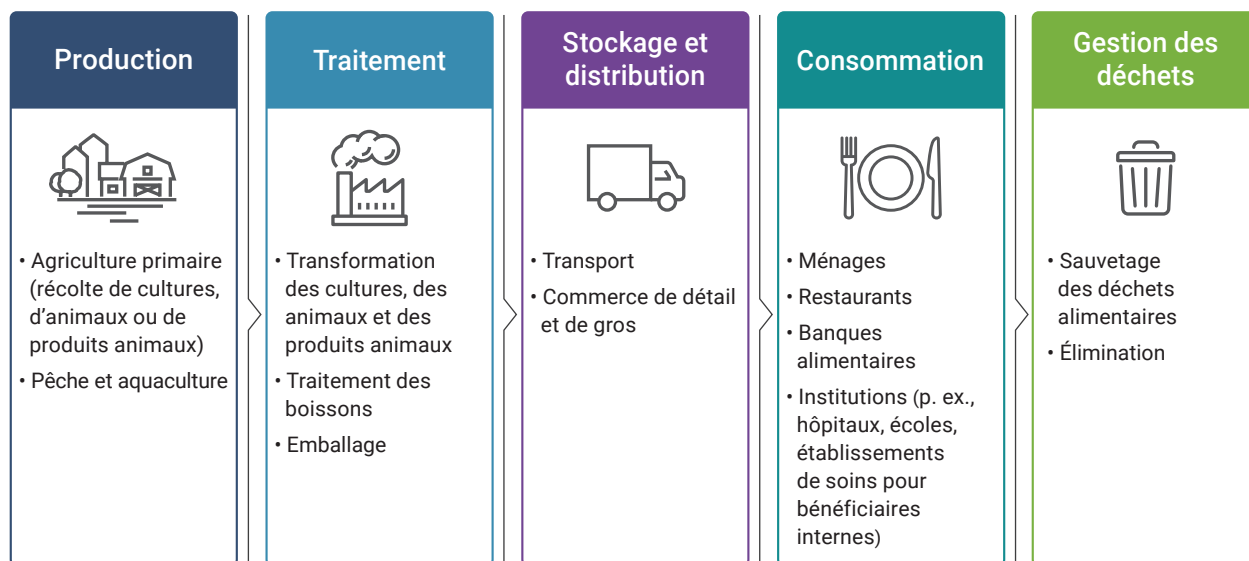
12.3 Dans sa réponse globale à la pandémie, le gouvernement du Canada a annoncé un large éventail de nouveaux programmes et l'octroi de fonds supplémentaires à des programmes existants. Nous avons examiné trois initiatives qui visaient à atténuer l'insécurité alimentaire au Canada, notamment dans les collectivités vulnérables et isolées, et deux initiatives qui avaient pour but de favoriser la résilience dans le secteur canadien de la transformation alimentaire. Ensemble, ces cinq initiatives touchaient tous les éléments clés du système alimentaire, sauf celui lié à la production (voir la pièce 12.1).

Maladie à coronavirus (COVID-19) – Maladie causée par le coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère 2 (SRAS-CoV-2).

Insécurité alimentaire – Incapacité financière ou physique de se procurer une quantité suffisante d'aliments salubres, nutritifs et culturellement diversifiés.

Source : D'après des documents d'Agriculture et Agroalimentaire Canada

Pièce 12.1 – Les éléments clés du système alimentaire du Canada et les initiatives connexes que nous avons examinées



Les programmes que nous avons examinés et leurs liens avec le système alimentaire canadien

Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer



Fonds d'urgence pour la transformation



Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire



Programme de récupération d'aliments excédentaires



Programme de subventions Nutrition Nord Canada



Source : Adapté de diverses sources publiques

Importance du système alimentaire du Canada

12.4 Le gouvernement fédéral reconnaît l'importance du système alimentaire pour le bien-être de la population canadienne. Selon la Politique alimentaire pour le Canada publiée en 2019, « les systèmes alimentaires, notamment la façon dont les aliments sont produits, transformés, distribués, consommés et éliminés, ont des répercussions directes sur la vie des Canadiens. Les systèmes alimentaires sont interdépendants et font partie intégrante du bien-être des collectivités, notamment des communautés nordiques et autochtones, de la santé publique, de la durabilité de l'environnement et de la vigueur de l'économie ».

12.5 De plus, la Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles publiée en 2009 a désigné l'alimentation comme l'un des dix secteurs des infrastructures essentielles, donc « nécessaires pour assurer la santé, la sûreté, la sécurité ou le bien-être économique des Canadiens et des Canadiennes ainsi que l'efficacité du gouvernement ».

Le 2 avril 2020, le gouvernement a souligné l'importance critique de l'industrie alimentaire en publiant le document intitulé *Orientation sur les services et les fonctions essentiels au Canada pendant la pandémie de la COVID-19*. Ce document rappelait la nécessité de protéger les services et les fonctions liés à l'alimentation pendant la pandémie.

Initiatives

12.6 Quatre des initiatives que nous avons examinées ont été créées en 2020 en réponse à la pandémie de COVID-19. La cinquième initiative, qui existe depuis 2011, a bénéficié d'un financement supplémentaire en 2020 (voir la pièce 12.2).

Pièce 12.2 – Les programmes abordant les questions de la transformation des aliments et de l'insécurité alimentaire que nous avons examinés

Programme ou initiative	Aide financière liée à la COVID-19
<p>Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer – Nouveau financement destiné au secteur de la transformation du poisson et des fruits de mer pour aider à la mise en place de mesures de sécurité pour les travailleuses et travailleurs et adapter la capacité et les activités d'entreposage des usines en fonction de l'évolution de la demande des consommateurs en raison de la pandémie de COVID-19.</p> <p>Ministère responsable : Pêches et Océans Canada, avec l'aide de trois agences de développement régional :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agence de promotion économique du Canada atlantique; • Développement économique Canada pour les régions du Québec; • l'ancienne agence de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. 	<p>Total de 62,5 millions de dollars :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 42,7 millions de dollars • 9,1 millions de dollars • 10,7 millions de dollars
<p>Fonds d'urgence pour la transformation – Nouveau financement pour aider les entreprises de transformation du secteur agricole et agroalimentaire à préserver et à accroître la capacité nationale de production et de transformation des aliments.</p> <p>Ministère responsable : Agriculture et Agroalimentaire Canada</p>	77,5 millions de dollars
<p>Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire – Nouveau financement destiné aux banques alimentaires, aux organisations de récupération alimentaire et à d'autres services d'aide canadiens pour offrir aux personnes en situation d'insécurité alimentaire un meilleur accès aux aliments.</p> <p>Ministère responsable : Agriculture et Agroalimentaire Canada</p>	300 millions de dollars
<p>Programme de récupération d'aliments excédentaires – Nouveau financement pour aider les organisations vouées à la lutte contre l'insécurité alimentaire à gérer les excédents alimentaires et à les réorienter afin d'éviter le gaspillage.</p> <p>Ministère responsable : Agriculture et Agroalimentaire Canada</p>	50 millions de dollars
<p>Nutrition Nord Canada – Financement supplémentaire attribué à un programme existant pour subventionner davantage les aliments dans les collectivités éloignées et isolées du Nord.</p> <p>Ministère responsable : Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada</p>	25 millions de dollars

12.7 **Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer** –

Cette initiative visait à aider les entreprises de transformation du poisson et des fruits de mer à s'adapter à la pandémie et à instaurer des mesures de sécurité pour la main-d'œuvre. Elle était destinée aux entreprises de transformation du poisson, des fruits de mer et des produits aquacoles de même qu'aux organisations sans but lucratif qui appuient le secteur de transformation des fruits de mer. Le Fonds a versé une aide financière aux bénéficiaires dans les buts suivants :

- accroître leur capacité d'entreposage afin d'éviter que les poissons et les fruits de mer non vendus ou excédentaires ne se détériorent;
- mettre en œuvre des modifications et des mesures de santé et de sécurité en milieu de travail;
- élaborer de nouveaux produits ou de nouvelles stratégies de commercialisation, ou adapter les produits existants en fonction de l'évolution des conditions des marchés.

12.8 **Fonds d'urgence pour la transformation** – Cette

initiative offrait une aide financière aux entreprises dans les buts suivants :

- protéger la santé et la sécurité des travailleuses et travailleurs et celles de leur famille en appuyant des projets qui répondent à des besoins urgents en vue de préserver la capacité opérationnelle des entreprises et d'éviter les fermetures prolongées;
- améliorer, automatiser et moderniser les installations afin d'accroître l'approvisionnement alimentaire du Canada.

12.9 **Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire** – Cette initiative a

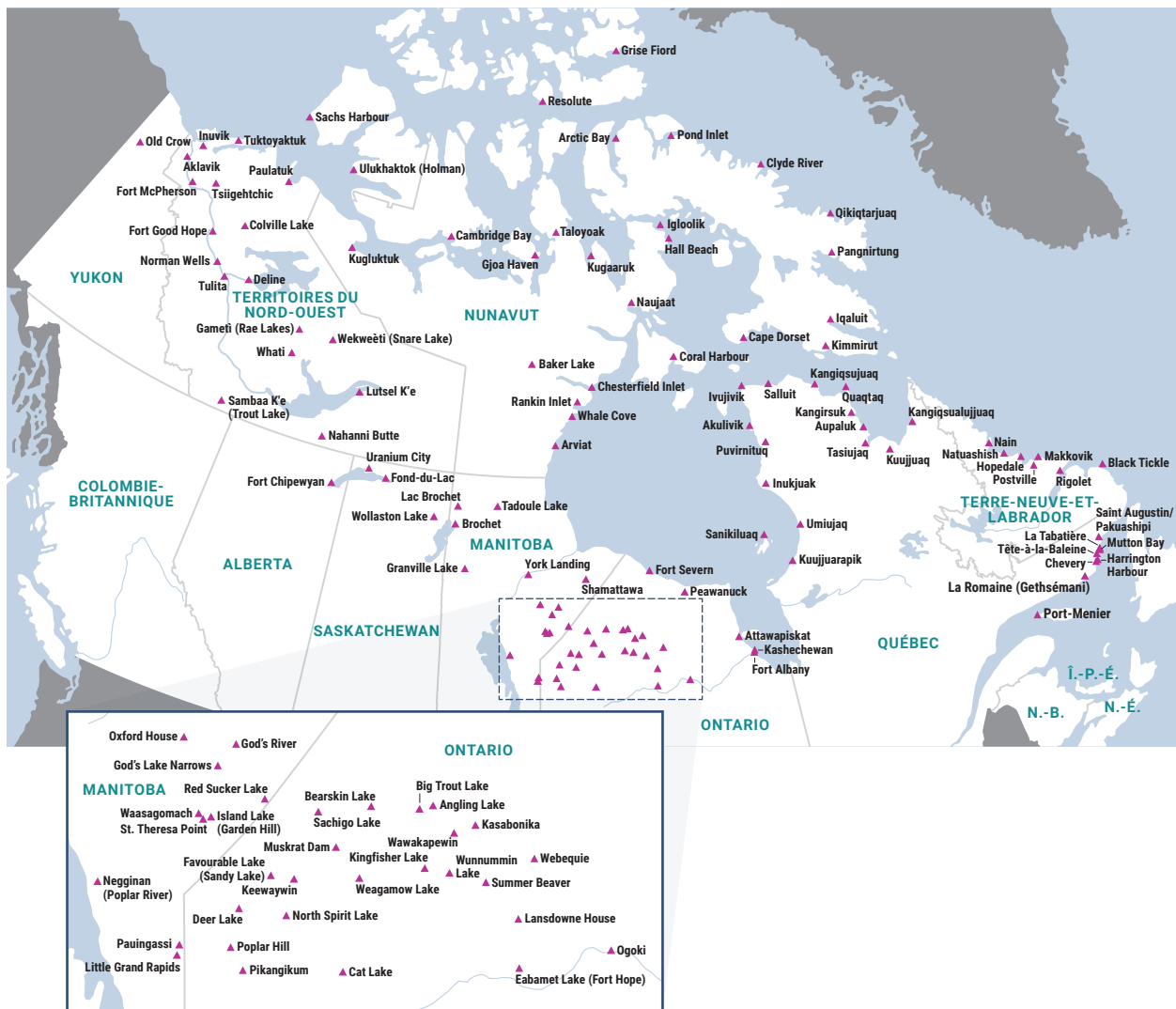
permis d'aider financièrement des organisations sans but lucratif. Ces organisations devaient avoir un réseau de distribution national, des capacités administratives avérées et une vocation de sécurité alimentaire. Les fonds reçus devaient ensuite être utilisés ou remis à des organisations d'aide alimentaire locales pour la réalisation d'activités telles que l'achat d'aliments, l'achat ou la location d'équipement, le transport d'aliments et l'embauche de main-d'œuvre.

12.10 **Programme de récupération d'aliments excédentaires** – Ce

programme a permis d'accorder un soutien financier à des organisations sans but lucratif ou à but lucratif pour les aider à gérer et à rediriger les aliments excédentaires qui, autrement, pourraient devenir avariés, se gaspiller ou ne pas parvenir aux populations en situation d'insécurité alimentaire. Grâce au programme, ces organisations ont pu faire des offres pour acheter des produits excédentaires à un coût égal ou inférieur au coût de production. Elles pouvaient ensuite soit les transformer en denrées moins périssables (par la mise en conserve ou la congélation, par exemple) ou les distribuer à des organismes engagés dans la lutte contre l'insécurité alimentaire afin d'avoir l'assurance que les populations vulnérables en bénéficient.

12.11 **Nutrition Nord Canada** – Lancé en 2011, ce programme subventionne 78 produits alimentaires (et 13 produits non alimentaires) destinés aux 121 collectivités admissibles dans les trois territoires (le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut) ainsi que dans le nord de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador (voir la pièce 12.3). Les denrées alimentaires sont coûteuses dans ces collectivités éloignées et isolées, surtout en raison des frais d'expédition. Les détaillants participants dans ces collectivités utilisent les subventions pour réduire les coûts des produits pour les consommateurs. En réponse à la pandémie, le programme a reçu 25 millions de dollars supplémentaires pour rendre encore plus accessibles et plus abordables les aliments et d'autres articles de première nécessité destinés aux collectivités admissibles.

Pièce 12.3 – Les 121 collectivités admissibles au programme de subventions Nutrition Nord Canada



Note : Le 3 août 2021, 121 collectivités isolées et éloignées étaient admissibles au Programme de subventions Nutrition Nord Canada.

Source : Adapté de documents de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

Objet de l'audit

12.12 Cet audit visait à déterminer si les ministères et les organismes responsables avaient protégé le système alimentaire du Canada pendant la pandémie de COVID-19 en concevant, en mettant en œuvre et en gérant avec efficacité des programmes répondant aux objectifs suivants :

- réduire l'insécurité alimentaire au Canada grâce au Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire, au Programme de récupération d'aliments excédentaires et au programme de subventions Nutrition Nord Canada;
- favoriser la résilience des entreprises de transformation du secteur agricole et agroalimentaire et du secteur du poisson et des fruits de mer grâce au Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer et au Fonds d'urgence pour la transformation.

12.13 Cet audit est important parce que la population canadienne et les parlementaires doivent avoir l'assurance que ces programmes ont produit les résultats attendus en offrant un soutien aux personnes en situation d'insécurité alimentaire et en favorisant la résilience du secteur de la transformation alimentaire. De plus, les constatations du présent audit peuvent aider les ministères et les organismes fédéraux à mieux se préparer aux prochaines crises.

12.14 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 37 à 42), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

12.15 Les rapports de la vérificatrice générale du Canada de 2021 comprennent également un rapport d'audit du Programme des travailleurs étrangers temporaires, dans le secteur agricole. Le rapport de cet audit présente les résultats de l'examen du Programme d'aide pour l'isolement obligatoire des travailleurs étrangers temporaires et du Fonds d'urgence pour les mesures de soutien à la ferme. Conjointement, ces deux initiatives visaient à aider les producteurs agricoles à couvrir les coûts associés à la quarantaine obligatoire des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires et à améliorer la santé et la sécurité dans les fermes.

Constatations, recommandations et réponses

Message général

12.16 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le gouvernement n'avait pas établi de plan national de préparation et d'intervention en cas d'urgence en prévision d'une crise qui toucherait l'ensemble du système

alimentaire et la sécurité alimentaire de la population canadienne. Pourtant, le gouvernement a désigné l'alimentation comme un secteur des infrastructures essentielles en 2009. Nous avons toutefois constaté que les ministères et les organismes responsables examinés avaient tiré parti de programmes et de mécanismes déjà en place pour accélérer la création de nouveaux programmes alimentaires d'urgence. Ils ont aussi largement consulté diverses parties prenantes du secteur alimentaire pour guider la conception de ces programmes.

12.17 Nous avons constaté que, même si l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) et le développement durable ont été pris en considération pour concevoir chaque programme, les ministères et organismes responsables ne parvenaient pas toujours à évaluer les résultats liés aux genres et à la diversité, et que la contribution des programmes au développement durable n'était pas toujours claire.

12.18 Nous avons constaté que les ministères et les organismes responsables avaient plusieurs contrôles de suivi pour la mise en œuvre des programmes alimentaires d'urgence et s'assuraient que les fonds étaient dépensés de la manière indiquée. Toutefois, nous avons relevé des incohérences dans la conception des programmes, ce qui a donné lieu à un traitement inéquitable des demandeurs et des bénéficiaires d'une région à une autre.

12.19 Nous avons aussi constaté que chaque programme avait contribué à atténuer certains effets de la pandémie de COVID-19 sur des éléments du système alimentaire canadien. Toutefois, en raison de lacunes dans leurs modalités de collecte d'information, les ministères et les organismes responsables n'ont pas pu montrer qu'ils avaient réalisé leurs objectifs par rapport à tous les résultats qu'ils prévoyaient atteindre pour réduire l'insécurité alimentaire ou pour favoriser la résilience des entreprises de transformation du secteur agricole et agroalimentaire et du secteur du poisson et des fruits de mer.

La conception des programmes alimentaires d'urgence

Le gouvernement n'avait pas de plan national de préparation et d'intervention en cas d'urgence pour le système alimentaire du Canada

Ce que nous avons constaté

12.20 Nous avons constaté que, même si le gouvernement avait désigné l'alimentation comme un secteur des infrastructures essentielles, Agriculture et Agroalimentaire Canada, en tant que principal ministère responsable du secteur alimentaire, n'avait pas établi de plan national de préparation et d'intervention en cas d'urgence pour l'ensemble du système alimentaire et la sécurité

alimentaire de la population canadienne avant le début de la pandémie de COVID-19. Même si certains plans d'urgence existaient, aucun ne constituait un plan d'action à même de répondre à une crise touchant l'ensemble du système alimentaire.

12.21 Nous avons par ailleurs constaté que les dialogues engagés avec les parties prenantes avaient aidé les ministères et organismes visés par l'audit à comprendre les besoins suscités par la pandémie dans l'ensemble du secteur alimentaire et à élaborer les programmes d'urgence que nous avons examinés.

12.22 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- l'absence d'un plan national de préparation et d'intervention en cas d'urgence pour l'ensemble du système alimentaire;
- les dialogues engagés avec un vaste éventail de parties prenantes pour guider la conception des programmes.

Importance de cette constatation

12.23 Cette constatation est importante parce que nul ne peut prédire quand la prochaine crise frappera le système alimentaire du Canada ni la forme que celle-ci prendra. Pour répondre efficacement à une crise qui évolue rapidement, il faut pouvoir compter sur la collaboration et la participation des partenaires ainsi que sur la coordination de leurs actions afin de favoriser des mesures cohérentes. Pour ce faire, ces partenaires doivent avoir des rôles, des responsabilités, des pouvoirs et des capacités appropriés qui sont clairement définis. La préparation aux situations d'urgence et la planification des mesures d'intervention avant une crise pourraient consister à évaluer une plus grande diversité de modèles, ce qui permettrait au gouvernement d'avoir la flexibilité voulue pour faire face à des problèmes tels que l'aggravation de l'insécurité alimentaire.

Recommandation

12.24 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 12.29.

Analyse à l'appui de la constatation

L'absence d'un plan national de préparation et d'intervention en cas d'urgence pour l'ensemble du système alimentaire

12.25 Avant la pandémie, le gouvernement avait reconnu l'importance du système alimentaire et avait désigné l'alimentation comme un secteur des infrastructures essentielles (voir les paragraphes 12.4 et 12.5). Toutefois, nous avons constaté que le plan de préparation et

d'intervention en cas d'urgence du gouvernement n'envisageait pas une crise menaçant l'ensemble du système alimentaire et la sécurité alimentaire de la population canadienne.

12.26 En 2016, Agriculture et Agroalimentaire Canada a publié le Cadre de gestion des urgences en agriculture au Canada, qui avait été rédigé par le Groupe de travail sur le Cadre de gestion des urgences fédéral, provincial et territorial. Nous avons constaté que ce cadre était axé uniquement sur la santé des végétaux et des animaux, et non sur le secteur alimentaire pris dans son ensemble. Des fonctionnaires du Ministère nous ont indiqué que le cadre n'avait pas été activé lors de la pandémie et qu'il ne constituait pas un plan d'intervention d'urgence.

12.27 En 2019, Agriculture et Agroalimentaire Canada a aussi instauré un plan ministériel d'intervention d'urgence afin de fournir à la haute direction et aux membres du personnel une description précise des principaux rôles et responsabilités et de la structure de gouvernance qui seraient en place pendant une crise. Ce plan visait à appuyer les mesures prises par le Ministère pour répondre à des urgences menaçant les secteurs agricole et agroalimentaire. Une de ses composantes clés était un système de gestion des incidents, qui comportait des éléments de supervision, de coordination, de soutien et de fonctionnement. Des responsables du Ministère nous ont fait savoir que ce plan n'avait pas non plus été utilisé pendant la pandémie pour deux raisons : d'une part, parce qu'il n'avait jamais été mis à l'essai et, d'autre part, parce que le Ministère le considérait comme insuffisant pour établir une réponse pangouvernementale à une crise touchant l'ensemble de la société.

12.28 Nous avons constaté que l'absence de plan exhaustif de préparation et d'intervention en cas d'urgence avait nui aux mesures prises par le Ministère pour lutter contre la pandémie, surtout au début. En août 2020, Agriculture et Agroalimentaire Canada a établi un rapport interne sur les enseignements tirés. Cet exercice a permis de relever plusieurs lacunes et éléments à améliorer, notamment les suivants :

- Des rôles et des responsabilités imprécis ont donné lieu à un dédoublement des efforts, à une lassitude au sein de l'industrie et à des disparités entre les provinces et les territoires pour ce qui est des services jugés essentiels.
- Avant la pandémie, le Ministère mettait surtout l'accent sur la production et la transformation des aliments. La pandémie a cependant perturbé les chaînes d'approvisionnement, ce qui a causé des pénuries temporaires dans les épiceries. Le Ministère a déterminé qu'il devait étendre son engagement et son soutien à l'ensemble du système d'approvisionnement alimentaire.

- Même si le Ministère, en collaboration avec les provinces, les territoires et les parties prenantes, avait, avant la pandémie, mené des activités de planification et de préparation pour répondre aux situations d'urgence pouvant toucher certaines filières du secteur agroalimentaire, l'accent n'était pas mis sur le système alimentaire dans son ensemble. Le rapport interne indiquait que de meilleurs efforts conjoints de planification et de préparation auraient pu contribuer à une définition plus claire des rôles et des responsabilités et améliorer la coordination afin de permettre une intervention plus rapide. Le rapport notait également que les plans d'intervention des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des parties prenantes qui visaient à gérer les situations d'urgence touchant le secteur avaient été définis et mis en œuvre individuellement.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada a aussi indiqué, dans le rapport, que la nature des pouvoirs législatifs fédéraux et de ses propres pouvoirs qui pourraient lui être utiles pour aborder les effets d'une crise sur le secteur et la sécurité alimentaire de la population canadienne n'avait pas été examinée en détail avant la pandémie. Le rapport a également indiqué qu'il n'était pas efficace ni efficient de revoir les lois et d'envisager la dévolution de nouveaux pouvoirs au plus fort de la crise.

12.29 Recommandation — Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait collaborer avec ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les parties prenantes à l'élaboration d'un plan national de préparation et d'intervention en cas d'urgence à même de répondre à une crise qui toucherait l'ensemble du secteur alimentaire du Canada, en tenant compte de la sécurité alimentaire de la population canadienne.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada — *Recommandation acceptée. Dans le cadre de son mandat axé sur la croissance, la durabilité et la compétitivité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, Agriculture et Agroalimentaire Canada compte s'engager à travailler en collaboration avec d'autres ministères fédéraux concernés, ses homologues fédéraux, provinciaux et territoriaux du secteur de l'agriculture et les parties prenantes pour définir un plan d'action à l'appui de la préparation et de la planification des moyens d'intervention au sein de la chaîne d'approvisionnement au Canada. Ce plan d'action viserait à décrire la marche à suivre pour les partenaires fédéraux-provinciaux-territoriaux et les parties prenantes. Le plan tiendra compte de l'importance de la sécurité alimentaire et reconnaîtra la nécessité d'appuyer le fonctionnement efficace de la chaîne d'approvisionnement pour pouvoir nourrir la population canadienne.*

Le plan d'action contiendra une analyse des lacunes et présentera une approche faisable pour les partenaires fédéraux-provinciaux-territoriaux et les parties prenantes d'ici à l'automne 2022.

Les dialogues engagés avec un vaste éventail de parties prenantes pour guider la conception des programmes

12.30 Nous avons constaté que, malgré l'absence d'un plan national de préparation et d'intervention en cas d'urgence pour le système alimentaire, la plupart des ministères et des organismes responsables avaient dialogué avec diverses parties prenantes à l'étape de la conception des programmes d'urgence. Ces discussions visaient à aider les ministères et les organismes à comprendre les risques, les besoins et les priorités du secteur alimentaire pendant la pandémie de COVID-19. Les ministères et organismes responsables ont aussi collaboré les uns avec les autres pour coordonner leurs initiatives.

12.31 À partir de mars 2020, Agriculture et Agroalimentaire Canada a organisé des conférences téléphoniques quotidiennes pouvant parfois réunir jusqu'à 750 partenaires du système alimentaire afin de discuter de l'état de la crise et des nouvelles préoccupations. Nous avons constaté que les ministères et les organismes responsables s'étaient inspirés de ces conférences et d'autres séances de consultation pour guider la conception et l'élaboration des initiatives que nous avons examinées, dont voici des exemples :

- Lors de la mise au point du Programme de récupération d'aliments excédentaires, Agriculture et Agroalimentaire Canada a donné suite aux commentaires des parties prenantes concernant l'augmentation des aliments excédentaires dans la chaîne d'approvisionnement et le risque élevé de détérioration des aliments. Ces commentaires ont aussi été pris en compte au moment d'établir une liste de denrées admissibles au programme et une méthode de mise en œuvre du programme.
- Les commentaires des transformateurs d'aliments ont guidé la conception du Fonds d'urgence pour la transformation et celle du Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer, notamment en aidant à déterminer ce qui était admissible au financement (l'installation de barrières de protection dans les usines, par exemple).
- Les critères de sélection des banques alimentaires, des organisations de récupération d'aliments et d'autres organismes prestataires du Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire ont été établis en tenant compte des observations d'un groupe de travail réunissant des membres de grands organismes sans but lucratif, de commerces alimentaires de détail et du gouvernement.

12.32 Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada n'a pas consulté les parties prenantes afin de déterminer les besoins et les priorités propres aux collectivités du Nord et éloignées pendant la pandémie et la façon d'utiliser au mieux les 25 millions de dollars alloués au programme de subventions Nutrition Nord Canada.

Les ministères et les organismes ont conçu et élaboré rapidement les programmes alimentaires d'urgence que nous avons examinés

Ce que nous avons constaté

12.33 Nous avons constaté que les ministères et les organismes responsables avaient utilisé des mécanismes déjà en place pour accélérer la conception et l'élaboration des programmes alimentaires d'urgence que nous avons examinés.

12.34 L'analyse à l'appui de la constatation porte sur :

- le recours à des mécanismes déjà en place pour accélérer la conception des programmes.

Importance de cette constatation

12.35 Cette constatation est importante parce que les mesures prises par le gouvernement pour gérer la pandémie de COVID-19 devaient être à la fois rapides et coordonnées pour être efficaces. Le recours à des mécanismes tirés de programmes semblables déjà en place et l'octroi de fonds à des organismes de prestation extérieurs ayant fait leur preuves peuvent permettre d'élaborer un programme rapidement, sans avoir à partir de zéro, et d'intégrer des pratiques exemplaires qui s'appuient sur les réussites du passé.

Recommandation

12.36 Nous n'avons pas présenté de recommandation relativement au secteur examiné.

Analyse à l'appui de la constatation

Le recours à des mécanismes déjà en place pour accélérer la conception des programmes

12.37 Nous avons constaté que, pour accélérer la conception, l'élaboration et l'approbation des programmes d'urgence que nous avons examinés, les ministères et organismes responsables s'étaient appuyés sur des mécanismes déjà en place, au lieu de concevoir des éléments de programme entièrement neufs.

12.38 Les quatre nouveaux programmes — le Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer, le Fonds d'urgence pour la transformation, le Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire et le Programme de récupération d'aliments excédentaires — ont tiré parti d'une combinaison des éléments suivants :

- des processus simplifiés pour faire approuver les programmes et les fonds, comme des lettres de consentement et des lettres hors cycle;
- des pouvoirs existants, notamment des modalités révisées de programmes similaires;
- des outils pour examiner les demandes, comme des modèles et des formulaires déjà utilisés pour d'autres programmes;
- des personnes d'expérience, par exemple, des membres du personnel connaissant la situation économique de leur région d'affectation;
- des procédures adaptées pour établir, entre autres, une option de paiement anticipé pour les bénéficiaires.

12.39 Les responsables du programme de subventions Nutrition Nord Canada qui était déjà en place ont continué d'utiliser les mécanismes en vigueur pour gérer les fonds d'urgence supplémentaires octroyés au programme. Toutefois, ils ont eu recours aux processus simplifiés d'approbation de financement.

12.40 À l'échelle nationale, les responsables du Fonds d'urgence pour la transformation ont aussi eu recours à des organismes de prestation extérieurs qui avaient bonne réputation et qui avaient prouvé qu'ils étaient aptes à gérer un grand volume de demandeurs, tout comme l'ont fait les responsables du Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer en Colombie-Britannique.

La contribution des programmes d'urgence aux résultats liés au développement durable, aux genres et à la diversité n'a pas toujours été évaluée

Ce que nous avons constaté

12.41 Nous avons constaté que, lors de la conception des programmes d'urgence, les ministères et les organismes responsables que nous avons examinés avaient tenu compte, dans une certaine mesure, des objectifs et des engagements du Canada en matière de développement durable et d'alimentation, notamment ceux énoncés dans la Politique alimentaire pour le Canada. Toutefois, les contributions à ces objectifs et engagements n'étaient pas toujours claires. Nous avons aussi constaté qu'une évaluation de l'**analyse comparative entre les sexes plus (ACS+)** avait été réalisée pour chacune des initiatives que nous avons examinées. Toutefois, les ministères et les organismes responsables avaient évalué dans certains cas seulement dans quelle mesure les initiatives avaient contribué à l'amélioration des résultats liés aux genres et à la diversité.

12.42 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- des renseignements imprécis sur les contributions au développement durable;
- des résultats liés aux genres et à la diversité pas toujours évalués.

**Importance de
cette constatation**

12.43 Cette constatation est importante parce que le gouvernement fédéral s'attend à ce que les ministères et organismes tiennent compte des dimensions sociales, économiques et environnementales du développement durable lorsqu'ils élaborent leurs programmes et politiques. Les initiatives du gouvernement devraient aussi répondre aux besoins des divers groupes de la population canadienne, notamment les peuples autochtones, en plus d'aider à repérer les obstacles à la participation pleine et entière de groupes variés de femmes et d'hommes dans le but de les atténuer ou de les éliminer.

Contexte



Source: Nations-Unies

12.44 En septembre 2015, les 193 États membres de l'Assemblée générale des Nations Unies, incluant le Canada, ont adopté à l'unanimité le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies. Ce programme s'articule autour de 17 objectifs de développement durable ambitieux de portée planétaire, qui tiennent compte des dimensions sociales, économiques et environnementales du développement durable. Par exemple, l'objectif « Faim zéro » (ODD 2) consiste à « éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable », tandis que l'objectif « Égalité entre les sexes » (ODD 5) vise à « parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser les femmes et les filles ».

12.45 La Stratégie fédérale de développement durable 2019-2022 définit les priorités du gouvernement en matière de durabilité de l'environnement, établit des objectifs et des cibles et décrit des mesures à prendre pour les réaliser. Un des jalons de cette stratégie a été le lancement de la Politique alimentaire pour le Canada afin d'appuyer l'atteinte de résultats sociaux, économiques et environnementaux interdépendants, y compris un meilleur accès à des aliments sûrs et sains pour toute la population canadienne.



Source : Nations Unies

12.46 En 1995, lors de la ratification du Programme d'action de Beijing des Nations Unies, le gouvernement du Canada s'est engagé à utiliser l'analyse comparative entre les sexes pour favoriser l'égalité des sexes au Canada. L'égalité est également inscrite dans la Charte canadienne des droits et libertés. Depuis 1995, le gouvernement se consacre donc à analyser, dans l'ensemble des ministères et des organismes fédéraux, les effets sexospécifiques que les politiques, les programmes et les lois en place peuvent avoir sur les femmes et les hommes. Cet engagement a depuis été élargi pour inclure de nombreux autres groupes, notamment les peuples autochtones.

Recommandation

12.47 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 12.51.

Des renseignements imprécis sur les contributions au développement durable

Analyse à l'appui de la constatation

12.48 Nous avons constaté que, dans la plupart des cas, les ministères et les organismes responsables avaient examiné dans quelle mesure leurs programmes d'urgence s'harmoniseraient avec les engagements politiques liés à l'alimentation ainsi qu'avec leurs stratégies de développement durable, la Stratégie fédérale de développement durable de 2019-2022 et les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies (voir la pièce 12). Toutefois, nous avons aussi constaté que les ministères et les organismes responsables qui avaient établi ces liens n'avaient pas toujours défini d'indicateurs de rendement leur permettant de montrer l'apport de leurs initiatives, notamment :

- Agriculture et Agroalimentaire Canada a intégré le Programme de récupération d'aliments excédentaires et le Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire à sa stratégie ministérielle de développement durable en indiquant qu'ils étaient tous les deux liés à l'ODD 2 « Faim zéro » et à l'objectif sur l'alimentation durable de la Stratégie fédérale de développement durable. Le Ministère a aussi défini des indicateurs de rendement pour évaluer la contribution des deux programmes à cet objectif de la Stratégie fédérale de développement durable, mais pas à l'ODD 2.

Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) – Processus analytique qui fournit une méthode rigoureuse pour évaluer les inégalités systémiques et un moyen de déterminer comment différents groupes de femmes, d'hommes et de personnes de diverses identités de genre peuvent vivre les politiques, programmes et initiatives. Le signe « plus » reconnaît que l'analyse comparative entre les sexes ne se limite pas aux différences biologiques (sexe) et socioculturelles (genre) et tient compte de nombreux autres facteurs identitaires comme la race, l'origine ethnique, la religion, l'âge et les capacités mentales ou physiques.

Source : Adapté d'un document de Femmes et Égalité des genres Canada

- Dans le cas du Fonds d'urgence pour la transformation, nous avons constaté que le Ministère avait envisagé une harmonisation uniquement avec la Stratégie fédérale de développement durable. En outre, le Ministère n'a pas défini d'indicateurs de rendement pour mesurer l'apport possible du Fonds à la durabilité.
- Pêches et Océans Canada et les agences de développement régional estimaient que le Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer cadrait avec certains engagements à l'égard du développement durable. Toutefois, nous avons constaté qu'ils n'avaient établi aucun indicateur de rendement pour mesurer la contribution du programme à ces engagements.

Pièce 12.4 – Les ministères et les organismes responsables n’ont pas toujours défini d’indicateurs de rendement pour évaluer la contribution de leurs programmes au développement durable

Oui
 Non
 Sans objet

Programme ou initiative	Stratégie fédérale de développement durable 2019–2022	Stratégie ministérielle de développement durable	Objectifs de développement durable	Politique alimentaire pour le Canada*
Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer				
Lien établi avec les engagements à l’égard du développement durable	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Indicateurs de rendement pour mesurer la contribution de l’initiative aux engagements	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fonds d’urgence pour la transformation				
Lien établi avec les engagements à l’égard du développement durable	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Indicateurs de rendement pour mesurer la contribution de l’initiative aux engagements	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fonds d’urgence pour la sécurité alimentaire				
Lien établi avec les engagements à l’égard du développement durable	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicateurs de rendement pour mesurer la contribution de l’initiative aux engagements	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programme de récupération d’aliments excédentaires				
Lien établi avec les engagements à l’égard du développement durable	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicateurs de rendement pour mesurer la contribution de l’initiative aux engagements	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nutrition Nord Canada**				
Lien établi avec les engagements à l’égard du développement durable	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicateurs de rendement pour mesurer la contribution de l’initiative aux engagements	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

* Étant donné que les résultats décrits dans la Politique alimentaire pour le Canada ne comportaient encore aucune cible, la question sur les indicateurs de rendement était sans objet.

** Dans le cas de Nutrition Nord Canada, des liens avec les engagements à l’égard du développement durable ont été établis pour l’ensemble du programme. Par ailleurs, les liens avec les objectifs de développement durable portaient aussi expressément sur le financement d’urgence de 25 millions de dollars supplémentaires octroyé au programme.

Des résultats liés aux genres et à la diversité pas toujours évalués

12.49 Le gouvernement fédéral s'attendait à ce que les ministères et organismes responsables que nous avons examinés réalisent une analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) lors de la conception des initiatives. Nous avons constaté que cela avait été fait. Par exemple, l'analyse effectuée pour le programme de subventions Nutrition Nord Canada a révélé que ce programme desservait des collectivités composées dans une plus large mesure de personnes à faible revenu et d'Autochtones, deux groupes qui ont été particulièrement vulnérables aux répercussions de la pandémie de COVID-19.

12.50 Nous avons aussi constaté que les ministères et les organismes responsables n'avaient pas toujours défini de cibles à l'appui des résultats de l'ACS+, ni mesuré la contribution de leurs programmes à cet égard.

- Dans le cadre du Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer, les agences de développement régional ont offert des contributions non remboursables (au lieu de contributions remboursables) à des groupes sans but lucratif et à des entreprises dirigées par des Autochtones afin de favoriser l'amélioration des résultats relatifs aux genres et à la diversité. Les agences de développement régional ont aussi recueilli des données sur le nombre de projets financés et les sommes versées pour appuyer ces groupes et d'autres groupes, comme les entreprises appartenant à des femmes. Toutefois, nous avons constaté que Pêches et Océans Canada et les agences de développement régional n'avaient pas défini de cibles à l'appui des résultats de l'ACS+.
- Dans le cadre du Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire, Agriculture et Agroalimentaire Canada exigeait que les organismes de prestation extérieurs octroient, à des organisations autochtones ou à des organisations au service des populations autochtones, 25 % d'une tranche de financement de 25 millions de dollars reçu. Le Programme de récupération d'aliments excédentaires du Ministère avait établi une cible en vue de garantir que 10 % des denrées alimentaires du programme seraient acheminés vers les collectivités les plus vulnérables et éloignées du pays, particulièrement les collectivités du Nord, dont bon nombre se composent en grande majorité de membres des populations autochtones. Nous avons constaté que le Ministère avait atteint ces deux cibles.
- Dans le cadre du Fonds d'urgence pour la transformation, Agriculture et Agroalimentaire Canada a inclus les groupes autochtones en tant que demandeurs admissibles, sans toutefois leur attribuer une cible de financement précise.

- Agriculture et Agroalimentaire Canada a mesuré l'inclusion des peuples autochtones dans ses trois programmes d'urgence (Fonds d'urgence pour la transformation, Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire et Programme de récupération d'aliments excédentaires). Nous avons cependant constaté que le Ministère n'avait pas sollicité ni recueilli d'autres données auprès des bénéficiaires concernant les progrès accomplis vers l'atteinte des résultats liés aux genres et à la diversité.

12.51 **Recommandation** – Pêches et Océans Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada devraient s'assurer de mesurer la contribution de leurs futures initiatives alimentaires aux engagements à l'égard du développement durable et aux résultats liés aux genres et à la diversité, et d'en faire état, dans le but d'améliorer les évaluations et les progrès réalisés.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada –

Recommandation acceptée. Agriculture et Agroalimentaire Canada veillera à ce que ses futures initiatives liées à l'alimentation comportent des indicateurs de rendement, un plan de collecte de données pour l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) et des mécanismes d'établissement de rapports pour lui permettre d'évaluer si les initiatives contribuent à la réalisation des engagements pris en faveur du développement durable, de l'égalité entre les sexes et de la diversité.

Réponse de Pêches et Océans Canada – Recommandation acceptée.

Pêches et Océans Canada veillera à ce que les futures initiatives en faveur du secteur de l'alimentation qu'il élaborera, notamment toute nouvelle initiative élaborée dans le cadre de sa Stratégie de l'économie bleue, soient assorties d'objectifs et d'indicateurs afin de pouvoir faire connaître à la population canadienne la contribution des initiatives aux résultats en matière de développement durable et de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+), conformément aux exigences des directives applicables sur l'établissement de rapports.

Certaines incohérences dans la conception des programmes ont mené à un traitement inéquitable des demandeurs et des bénéficiaires

Ce que nous avons constaté

12.52 Nous avons constaté que certains éléments dans la conception des initiatives que nous avons examinées ne garantissaient pas un traitement équitable des demandeurs et des bénéficiaires d'une région à une autre.

12.53 L'analyse à l'appui de la constatation porte sur :

- des incohérences pour les demandeurs et les bénéficiaires.

Importance de cette constatation

12.54 Cette constatation est importante parce qu'il est primordial d'assurer un traitement équitable des demandeurs et des bénéficiaires si l'on veut nouer des relations positives avec eux. Or, les bonnes relations sont déterminantes pour l'élaboration de futurs programmes, que l'on se trouve ou non en situation d'urgence. L'équité entre les régions est aussi essentielle pour susciter la confiance du public.

Contexte

12.55 La directive du Conseil du Trésor, dans le cadre de la Politique sur les paiements de transfert, exige des ministères et organismes publics qu'ils s'assurent que les programmes de paiements de transfert sont offerts de façon équitable à toutes les parties concernées, notamment aux demandeurs et aux bénéficiaires. La directive prévoit aussi des exigences de conception et de gestion qui garantissent la responsabilisation, la transparence et l'efficacité. Les gestionnaires des ministères doivent évaluer plusieurs éléments de base de la conception d'un programme de paiements de transfert et consigner en dossier la prise en compte de ces éléments, au nombre desquels figurent :

- le recensement des bénéficiaires admissibles;
- la détermination des types de dépenses admissibles;
- les conditions qui déterminent la somme versée et le calendrier de remboursement des contributions.

Recommandation

12.56 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 12.64.

Analyse à l'appui de la constatation**Des incohérences pour les demandeurs et les bénéficiaires**

12.57 Nous avons constaté qu'il y avait plusieurs incohérences dans les éléments de conception des initiatives que nous avons examinées. Bien que nous reconnaissons qu'un programme national puisse être géré différemment dans diverses régions du pays afin de répondre aux besoins locaux, ces incohérences ont abouti à un traitement inéquitable des demandeurs et des bénéficiaires d'une région à une autre du pays.

12.58 Nous avons constaté qu'il y avait une incohérence entre deux programmes de soutien au secteur de la transformation des aliments. En effet, l'équipement de protection individuelle jetable constituait une dépense admissible en vertu du Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer, mais ce n'était pas le cas en ce qui a trait au

Fonds d'urgence pour la transformation, et ce, malgré les préoccupations soulevées par l'industrie de la transformation des viandes à l'étape de la conception des programmes.

12.59 Dans le cas du Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer, nous avons constaté que les entreprises de transformation du poisson et des fruits de mer des provinces de l'Atlantique (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador) et des provinces de l'Ouest (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et Manitoba) pouvaient demander à la fois du financement remboursable et du financement non remboursable. Or, jusqu'en octobre 2020, le programme n'autorisait qu'un seul type de financement par entreprise dans la région du Québec. Les demandeurs pouvaient en effet solliciter des fonds pour financer leurs projets qui étaient soit remboursables soit non remboursables, mais pas les deux. Par ailleurs, selon les régions, les demandeurs avaient droit à différents pourcentages de remboursement pour des activités admissibles. Enfin, les échéances pour présenter une demande n'étaient pas les mêmes d'une région à une autre, la différence pouvant dépasser 18 mois.

12.60 Nous avons aussi constaté que les échéances pour présenter une demande de financement auprès du Fonds d'urgence pour la transformation variaient d'une région à une autre et que l'écart pouvait atteindre jusqu'à deux mois et demi. Certains demandeurs avaient donc moins de temps que d'autres pour solliciter une aide financière. De plus, à compter de juillet 2020, les bénéficiaires de la région de l'Ouest canadien (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Territoires du Nord-Ouest et Yukon) ont commencé à recevoir des paiements anticipés. Or ceux des trois autres régions, à savoir le Québec, la région du Centre du Canada (Ontario, Manitoba et Nunavut) et la région de l'Atlantique (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador) devaient plutôt présenter des demandes de remboursement. Dans la région du Centre du Canada et la région de l'Atlantique, les premiers paiements ont été versés quatre ou cinq mois plus tard que dans la région de l'Ouest.

12.61 Pour ce qui est du Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire, Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas lancé un appel de propositions ouvert à tous. Le Ministère a plutôt décidé d'inviter 5 organisations à soumettre une demande pour le financement disponible. Les 5 organisations qui ont reçu un financement au titre du programme faisaient partie d'un groupe de travail qui a conseillé le Ministère sur la conception du programme, y compris les critères d'admissibilité. Le groupe de travail était composé de près de 30 organismes caritatifs, de quelques organisations du secteur privé et de certains ministères.

12.62 Nous avons constaté que le Ministère a autorisé par la suite une sixième organisation, et ce, même s'il avait déterminé que cette dernière ne répondait pas à tous les critères. Ainsi, l'organisation n'avait pas une portée nationale ou régionale et n'avait pas prouvé, par le passé, qu'elle pouvait assurer la prestation de ce type de programme.

12.63 Nous avons par ailleurs constaté que des fonctionnaires du Ministère soulignaient, dans leurs correspondances, le risque que d'autres organisations similaires puissent juger le processus inéquitable, parce que ces organisations n'avaient pas eu l'occasion de participer au programme. Nous avons entrepris un certain nombre d'activités d'audit afin de vérifier si nous pouvions détecter des indices de malversation dans la sélection des bénéficiaires; nous n'en avons trouvé aucun.

12.64 **Recommandation** — Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait s'assurer que ses futurs programmes sont offerts de façon équitable et transparente à toutes les parties concernées, notamment les demandeurs et les bénéficiaires.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada — Recommandation acceptée. Agriculture et Agroalimentaire Canada s'emploie à assurer l'équité et la transparence dans le cadre de la mise en œuvre de tous ses programmes, y compris pour l'aide financière d'urgence qu'il a octroyée pendant la pandémie de COVID-19 sans précédent, pour les aider les personnes vulnérables du pays en situation d'insécurité alimentaire et pour aider les producteurs alimentaires canadiens à continuer de produire.

Agriculture et Agroalimentaire Canada s'efforcera de renforcer l'uniformité, l'équité et la transparence de ses futurs programmes d'urgence dans l'intérêt de tous les demandeurs et bénéficiaires potentiels.

La mise en œuvre des programmes alimentaires d'urgence

Plusieurs contrôles étaient en place pour surveiller la mise en œuvre des programmes

Ce que nous avons constaté

12.65 Nous avons constaté que les ministères et les organismes responsables avaient appliqué des contrôles pour surveiller la mise en œuvre de trois des quatre initiatives que nous avons examinées le Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer, le Fonds d'urgence pour la transformation et le Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire. Ils ont notamment fait le suivi des demandes, établi l'admissibilité des demandeurs, obtenu les approbations en bonne et due forme et vérifié que les fonds accordés étaient dépensés de la manière indiquée. Nous avons toutefois constaté que certaines étapes du processus d'évaluation des demandes n'ont pas toujours été suivies ou documentées.

12.66 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- des processus d'évaluation des demandes parfois non respectés ou non documentés;
- des décisions rapides concernant le financement;
- une surveillance adéquate des dépenses.

Importance de cette constatation

12.67 Cette constatation est importante parce que des processus de demande équitables et transparents de même que la présentation de rapports financiers et de rendement donnent l'assurance à la population canadienne et aux parlementaires que les fonds publics sont utilisés aux fins promises. La mise en œuvre de programmes pendant une situation d'urgence peut poser des difficultés particulières, car il faut agir rapidement, mais les obligations de reddition de comptes et de transparence subsistent.

Recommandation

12.68 Nous n'avons pas présenté de recommandation relativement au secteur examiné.

Analyse à l'appui de la constatation

Des processus d'évaluation des demandes parfois non respectés ou non documentés

12.69 Nous avons constaté que, pour trois des quatre programmes audités (le Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer, le Fonds d'urgence pour la transformation et le Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire), les ministères et les organismes responsables avaient mis en place des contrôles de suivi pour étudier et approuver les demandes. Cela comprenait des processus d'examen des demandes au regard des critères d'admissibilité des programmes, des analyses de risques, des listes de vérification de la diligence raisonnable, des grilles d'évaluation et des approbations selon la délégation des pouvoirs appropriée. Nous avons aussi constaté que les responsables des programmes avaient obtenu des documents justificatifs auprès des demandeurs, notamment des états financiers, des plans de projet et des renseignements sur les propriétaires des entreprises.

12.70 Toutefois, nous avons constaté que certaines étapes des processus d'évaluation des demandes n'avaient pas toujours été suivies ni documentées. Par exemple, Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas suivi toutes les étapes de son cadre de gestion des subventions et des contributions et de contrôle interne.

- Le Ministère n'a pas pu prouver qu'il avait confirmé que les 30 demandes présentées en vertu du Programme de récupération d'aliments excédentaires satisfaisaient aux critères d'admissibilité. Il n'a pas non plus effectué l'analyse des risques financiers exigée pour évaluer la situation financière des demandeurs et leur attribuer une cote de risque. En omettant ces deux étapes clés du suivi, il y avait un risque qu'un financement ait été approuvé pour des organisations qui n'étaient pas admissibles.
- Même si le Ministère a réalisé des évaluations des risques pour les six organisations bénéficiaires du Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire, ces évaluations ont été effectuées seulement après la signature de l'accord de contribution. Cela était contraire au Cadre de gestion des risques liés au bénéficiaire ou au projet du Ministère, qui prévoit que les accords de contribution doivent comprendre des stratégies d'atténuation des risques.

Des décisions rapides concernant le financement

12.71 Nous avons constaté que les ministères et les organismes responsables des trois programmes assortis de normes régissant la prise de décisions sur le financement d'un demandeur avaient respecté ces normes dans une large mesure (voir la pièce 12.5). Cependant, tel qu'indiqué dans le paragraphe qui précède, 2 étapes clés du point de vue de la gouvernance du processus d'évaluation des demandes n'ont pas été suivies dans le cadre du Programme de récupération d'aliments excédentaires.

Pièce 12.5 – Les ministères et organismes responsables que nous avons examinés ont respecté dans une large mesure les normes régissant la prise de décisions sur le financement

Programme ou initiative*	Norme des ministères ou organismes : nombre de jours ouvrables pour évaluer, examiner et approuver ou rejeter une demande	Nombre de cas examinés	Nombre de cas où la norme a été respectée
Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer	de 35 à 90	40 (échantillon)	35 (88 %)
Fonds d'urgence pour la transformation	50	61 (échantillon)	56 (92 %)
Programme de récupération d'aliments excédentaires **	30	30 (population)	28 (93 %)

* Le processus d'approbation du financement du Fonds d'urgence pour la Sécurité alimentaire n'est pas assorti de normes régissant les délais de prestation des fonds.

**Deux étapes clés du processus d'évaluation des demandes n'ont pas été réalisées dans le cadre du Programme de récupération d'aliments excédentaires

Une surveillance adéquate des dépenses

12.72 Nous avons constaté que, dans le cas des quatre initiatives à l'intention de bénéficiaires (le Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer, le Fonds d'urgence pour la transformation, le Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire et le Programme de récupération d'aliments excédentaires), les ministères et les organismes responsables ont effectué un suivi en bonne et due forme des dépenses d'urgence. Ils ont consigné par écrit leur approbation et surveillé les paiements versés aux bénéficiaires.

12.73 Nous avons aussi constaté que les bénéficiaires de chaque programme avaient présenté les rapports financiers finaux demandés et que les ministères et les organismes responsables avaient examiné l'information financière reçue et effectué les rapprochements requis.

L'obtention et la communication des résultats

Des problèmes liés aux données et à l'évaluation du rendement ont empêché la communication d'informations fiables sur les résultats attendus

Ce que nous avons constaté

12.74 Nous avons constaté que les ministères et organismes responsables que nous avons examinés avaient des problèmes liés aux données et à l'évaluation du rendement et ils n'ont pas pu démontrer qu'ils avaient atteint tous les résultats attendus.

12.75 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- un manque de fiabilité des évaluations du rendement des agences de développement régional;
- des lacunes dans l'évaluation des résultats des trois programmes alimentaires d'urgence d'Agriculture et Agroalimentaire Canada;
- l'absence de données sur les prix des aliments avant l'application de la subvention de la part de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.

Importance de cette constatation

12.76 Cette constatation est importante parce que, même si la pandémie de COVID-19 était sans précédent dans l'histoire récente, une crise de cette ampleur pourrait se reproduire. Il est donc primordial de connaître l'efficacité de l'intervention du gouvernement du Canada et de déterminer les éléments qui ont fonctionné et ceux qui pourraient être améliorés pour pouvoir établir des plans d'intervention d'urgence pour le secteur essentiel de l'alimentation.

Recommandations

12.77 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 12.80 et 12.87.

Analyse à l'appui de la constatation

Un manque de fiabilité des évaluations du rendement des agences de développement régional

12.78 Nous avons constaté que les responsables du Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer avaient réussi à démontrer que certains progrès avaient été réalisés par rapport au résultat souhaité

d'outiller les entreprises du secteur. Toutefois, il sera difficile pour Pêches et Océans Canada et les agences de développement régional de mesurer la contribution du programme à l'atteinte du deuxième résultat : La reprise des activités dans le secteur canadien de la transformation du poisson et des fruits de mer (voir la pièce 12.6).

Pièce 12.6 – Les responsables du Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer n'ont pas pu fournir de données fiables sur certains résultats

Résultats attendus du programme	Résultats présentés	Nos constatations
Les entreprises du secteur de la transformation du poisson et des fruits de mer sont outillées pour répondre aux défis de la reprise des activités à la suite de la pandémie de COVID-19.	<p>Au 31 août 2021, sur les 235 accords de contribution signés, 152 concernaient des contributions non remboursables totalisant 18,1 millions de dollars qui ont permis d'aider des entreprises à adapter leurs mesures de santé et de sécurité.</p> <p>Le Fonds a aussi permis de verser 83 contributions remboursables d'une valeur totale de 39,8 millions de dollars qui ont aidé des entreprises à accroître leur capacité d'entreposage ou à développer des marchés.</p>	Les agences de développement régional étaient en mesure de démontrer que certains progrès avaient été réalisés par rapport au résultat visant à outiller les entreprises du secteur.
Le secteur de la transformation du poisson et des fruits de mer du Canada s'est remis des effets de la pandémie de COVID-19.	Les agences de développement régional ont estimé que le Fonds avait contribué directement à la préservation de près de 13 000 emplois au 31 août 2021.	Cette estimation générale du nombre d'emplois préservés grâce au Fonds n'était pas fiable. Les agences de développement régional ont utilisé des méthodes différentes pour recueillir les données et faire ce calcul. Il y avait aussi des cas où des emplois avaient été comptés en double, ce qui veut donc dire que cette estimation générale était surévaluée.
	Aucun résultat n'a été communiqué pendant la période visée par l'audit sur le nombre d'entreprises encore en activité, car celui-ci devrait être présenté dans les années à venir.	Ce résultat dépend de nombreux facteurs allant au-delà des résultats mesurés dans le cadre du programme. Il est donc difficile pour le Ministère et les agences de développement régional de connaître la contribution du Fonds à la poursuite des activités du secteur.

Des lacunes dans l'évaluation des résultats des trois programmes alimentaires d'urgence d'Agriculture et Agroalimentaire Canada

12.79 Nous avons constaté des lacunes dans la façon dont Agriculture et Agroalimentaire Canada évaluait les résultats de ses trois programmes d'urgence (voir la pièce 12.7). Entre autres choses, ses évaluations reposaient sur les autodéclarations des organisations bénéficiaires, sur des exigences imprécises en matière de rapport ainsi que sur des rapports non exhaustifs obtenus des bénéficiaires.

Pièce 12.7 – Il y avait des lacunes dans l'évaluation des résultats des trois programmes alimentaires d'urgence d'Agriculture et Agroalimentaire Canada

Résultats attendus des programmes	Résultats présentés	Nos constatations
Fonds d'urgence pour la transformation		
Les bénéficiaires du programme sont en mesure de maintenir la production alimentaire au Canada pendant la pandémie de COVID-19.	<p>Le Ministère a exigé que les bénéficiaires recevant un financement direct signalent tout changement touchant les unités de production, les revenus, le nombre d'employés et les heures de production prévues, et ce, avant et après la réception des fonds.</p> <p>Au 19 mai 2021, près de 63 % des bénéficiaires avaient répondu à cette demande et la plupart avaient déclaré des augmentations sur les plans de la production, des revenus, du nombre d'employés et des heures de production prévues.</p>	<p>Le Ministère a permis aux bénéficiaires de communiquer leurs données sur les unités de production et les revenus de différentes façons. Il était donc difficile d'interpréter l'information reçue.</p> <p>Le Ministère n'a pas exigé que les bénéficiaires présentent des documents justificatifs afin qu'il puisse vérifier l'exactitude des données.</p>
La santé et la sécurité des travailleuses et travailleurs et celles de leur famille sont protégées.	Le Ministère a demandé aux bénéficiaires d'autoévaluer, sur une échelle de 1 (pas du tout) à 5 (grandement), dans quelle mesure les fonds versés avaient contribué à ce résultat. La vaste majorité des bénéficiaires ont répondu que les fonds reçus avaient considérablement (une note de 4) ou grandement (une note de 5) contribué à renforcer leur capacité à s'adapter aux protocoles de santé et de sécurité.	Le Ministère n'a donné aux bénéficiaires aucune instruction sur les critères de notation, ce qui a pu ainsi nuire à la cohérence de leurs réponses et limiter leur valeur dans le cadre d'une analyse de données. Le Ministère n'a pas non plus exigé que les bénéficiaires présentent des documents justificatifs lui permettant de vérifier les résultats.
Les bénéficiaires du programme élaborent des outils et des stratégies pour s'adapter à la pandémie de COVID-19 ou pour augmenter la capacité nationale de production et de transformation alimentaires.	Le Ministère a recueilli des données auprès des bénéficiaires sur le nombre d'outils, de processus, de matériels et de stratégies qu'ils ont élaborés ou acquis, et sur la manière dont ils les ont utilisés pour s'adapter à la pandémie de COVID-19 ou pour augmenter la production nationale.	Puisque cet indicateur comprenait de nombreux critères d'évaluation différents et incomparables et que la présentation des données quantitatives pour en rendre compte n'était soumise à aucune exigence d'uniformité, le Ministère n'a pas pu déterminer si ce résultat a été atteint.

Résultats attendus des programmes	Résultats présentés	Nos constatations
Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire		
<p>Les organisations ayant reçu du financement ont augmenté leur capacité à fournir aux collectivités bénéficiaires des aliments sains et nutritifs pendant la pandémie de COVID-19.</p> <p>Les projets des organisations ont permis d'offrir aux membres des collectivités bénéficiaires un meilleur accès aux aliments sains et nutritifs ainsi qu'une meilleure disponibilité de ces aliments pendant la pandémie de COVID-19.</p> <p>Les projets des organisations ont permis de réduire l'insécurité alimentaire dans les collectivités bénéficiaires pendant la pandémie de COVID-19.</p>	<p>Le Ministère a demandé aux six organisations bénéficiaires d'autoévaluer, sur une échelle de 1 (pas du tout) à 5 (grandement), dans quelle mesure leurs projets avaient contribué aux résultats. La plupart des organisations ont indiqué que les fonds reçus avaient grandement (une note de 5) ou considérablement (une note de 4) contribué aux trois résultats.</p> <p>Le Ministère a aussi recueilli des données quantitatives auprès des bénéficiaires sur le volume et la valeur des aliments distribués et sur le nombre de repas et de clients servis, avant et après la réception de l'aide financière.</p>	<p>Le Ministère n'a donné aux bénéficiaires aucune instruction sur les critères de notation, ce qui a pu ainsi nuire à la cohérence de leurs réponses et limiter leur valeur dans le cadre d'une analyse de données. Le Ministère n'a pas non plus exigé que les bénéficiaires présentent des documents justificatifs lui permettant de vérifier les résultats.</p> <p>Les données quantitatives recueillies n'étaient pas non plus directement liées aux autoévaluations.</p>
Programme de récupération d'aliments excédentaires		
<p>Les organisations fournissent des aliments excédentaires pendant la crise de la COVID-19.</p>	<p>Le Ministère a indiqué que, en date du 26 août 2021, le programme avait permis de récupérer (c'est-à-dire acheter, distribuer aux populations vulnérables et détourner du flux des déchets) 7,2 millions de kilogrammes d'aliments et 1 million de douzaines d'œufs, pour un total équivalant à 39,9 millions de dollars.</p>	<p>Le Ministère a recueilli les données dont il avait besoin pour faire rapport sur les résultats obtenus pour ce résultat attendu.</p>
<p>Les aliments sont rendus plus disponibles et plus accessibles durant la crise de la COVID-19.</p>	<p>Le Ministère a exigé que les bénéficiaires lui communiquent les quantités d'aliments distribués avant et pendant le projet. En août 2021, sept des neuf bénéficiaires avaient soumis leurs rapports sur le rendement pendant la période visée par l'audit, lesquels comprenaient chacun des données quantitatives indiquant la quantité d'aliments distribués.</p>	<p>Trois de ces sept organisations n'avaient pas de données indiquant qu'il y avait eu une augmentation de la quantité d'aliments distribués.</p>

Résultats attendus des programmes	Résultats présentés	Nos constatations
L'insécurité alimentaire est réduite dans les collectivités bénéficiaires.	<p>Agriculture et Agroalimentaire Canada a demandé aux bénéficiaires d'autoévaluer, sur une échelle de 1 (pas du tout) à 5 (grandement), dans quelle mesure leurs projets avaient contribué à réduire l'insécurité alimentaire dans les collectivités visées. Sept des neuf bénéficiaires ont rempli ce formulaire d'autoévaluation au cours de la période visée par l'audit et la plupart d'entre eux ont indiqué que la contribution avait été modérée (une note de 3).</p> <p>Le Ministère a aussi recueilli des données quantitatives auprès des bénéficiaires sur le volume et la valeur des aliments distribués et sur le pourcentage de collectivités du Nord qui en avait bénéficié, avant et après la réception de l'aide financière.</p>	<p>Le Ministère n'a donné aucune directive aux bénéficiaires sur les critères à respecter pour accorder une note donnée, ce qui a pu ainsi nuire à la cohérence de leurs réponses et limité leur valeur dans le cadre d'une analyse de données. Le Ministère n'a pas non plus exigé de documents justificatifs des bénéficiaires pour lui permettre de vérifier les résultats.</p> <p>Les données quantitatives recueillies n'étaient pas non plus directement liées aux autoévaluations.</p>

12.80 **Recommandation** – Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait s'assurer que ses prochaines initiatives sont assorties de mesures du rendement qui lui permettent de recueillir des données suffisantes, cohérentes et pertinentes pour pouvoir évaluer l'atteinte des résultats visés.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada – *Recommandation acceptée. Agriculture et Agroalimentaire Canada avait des indicateurs de rendement pour évaluer les résultats des initiatives visées par le rapport. Les lacunes dans l'évaluation des résultats signalées par le Bureau du vérificateur général du Canada seront examinées afin que le Ministère puisse tirer des leçons des initiatives et définir des stratégies d'évaluation du rendement améliorées pour les prochaines initiatives ministérielles et ainsi optimiser l'évaluation des résultats des programmes et présenter de meilleurs rapports à ce sujet.*

L'absence de données sur les prix des aliments avant l'application de la subvention de la part de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

12.81 Deux résultats étaient attendus du programme de subventions Nutrition Nord Canada de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada : rendre les aliments plus accessibles et les rendre plus abordables dans les collectivités éloignées et isolées. Pour atteindre ces résultats, le Ministère subventionne des aliments à des taux faibles, moyens et élevés. Le taux des subventions appliqué varie

d'une collectivité admissible à une autre. Les fonds supplémentaires alloués à Nutrition Nord Canada en raison de la COVID-19 ont servi à subventionner des aliments uniquement à des taux moyens et élevés. Nous avons constaté que le Ministère disposait de données suffisantes pour démontrer qu'il avait enregistré des progrès dans la réalisation de son objectif de rendre les aliments plus accessibles, mais pas dans pour l'objectif de les rendre plus abordables.

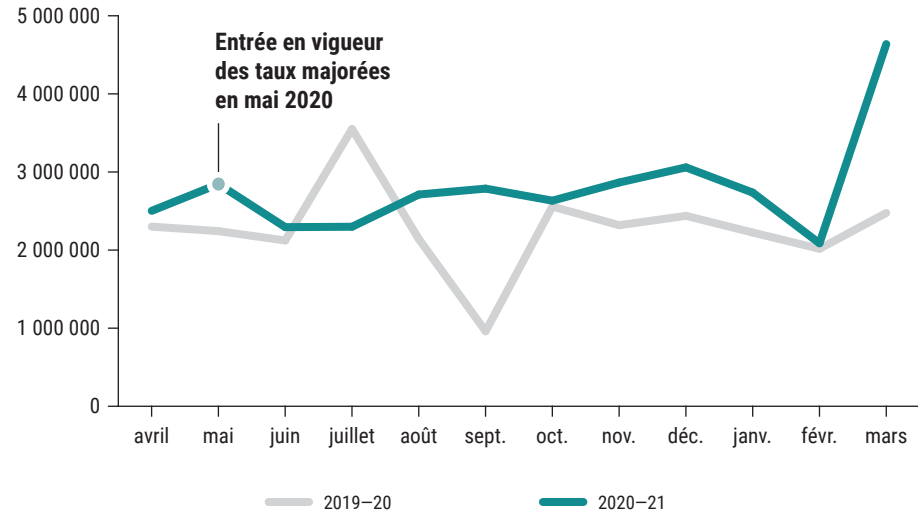
12.82 Nous avons constaté que les responsables du programme disposaient de données sur les expéditions qui démontraient que des progrès avaient été réalisés en vue de rendre les aliments plus accessibles dans les collectivités éloignées et isolées, notamment pendant la pandémie (voir la pièce 12.8).

Pièce 12.8 – Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada avait des données sur le programme Nutrition Nord Canada qui prouvaient que les aliments étaient plus accessibles dans les collectivités éloignées et isolées

Résultats attendus du programme	Résultats du programme	Nos constatations
Des aliments plus accessibles	Le Ministère disposait de données pour évaluer l'atteinte du premier résultat, qui est d'améliorer l'accessibilité des aliments.	<p>Nous avons utilisé les données du programme pour calculer l'évolution des quantités d'aliments expédiés dans les collectivités admissibles. Nous avons constaté que, pendant la période où des taux majorés étaient appliqués, soit de mai 2020 à mars 2021, les quantités d'aliments expédiés avaient augmenté de près de 24 % par rapport à la même période de l'année précédente (voir la pièce 12).</p> <p>Notre évaluation comprenait, entre autres, des fruits frais, des légumes, du lait et des produits de viande frais, qui, pris globalement, représentaient environ 68 % de tous les aliments expédiés dans les collectivités admissibles au cours de la même période.</p>

Pièce 12.9 – Les quantités d’aliments admissibles subventionnés à des taux moyens et élevés et expédiés dans le Nord en vertu du programme Nutrition Nord Canada ont augmenté pendant la pandémie

Poids d'embarquement (kg)



Source : Adapté à partir de données de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

12.83 Pour le deuxième résultat attendu, à savoir rendre les aliments plus abordables, nous avons constaté que le Ministère n’avait pas recueilli de données sur les prix avant l’application de la subvention et qu’il ne pouvait donc pas montrer l’incidence de la subvention sur les prix des aliments (voir la pièce 12.10).

Pièce 12.10 – Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada n’a pas recueilli de données sur les prix avant l’application de la subvention dans le cadre du programme Nutrition Nord Canada

Résultats attendus du programme	Résultats présentés	Nos constatations
Des aliments à des prix plus abordables	Le Ministère n’a pas dressé une liste des prix des aliments avant la subvention. Il a plutôt recueilli cette information uniquement après que les détaillants ont appliqué la subvention. Cette lacune concernait l’ensemble du programme, et non seulement le financement de 25 millions de dollars lié à la COVID-19 que nous avons examiné.	Sans ces données, le Ministère ne pouvait pas évaluer l’incidence des subventions sur l’abordabilité des aliments.

12.84 Pour évaluer l'effet des subventions sur les prix des aliments, nous avons obtenu les prix avant l'application de la subvention pour quelques aliments vendus dans un magasin d'Iqaluit (Nunavut). Ces données permettent de rendre compte de l'incidence des subventions (voir la pièce 12.11).

Pièce 12.11 – Lorsque les données étaient disponibles, l'incidence de la subvention du programme Nutrition Nord Canada sur l'abordabilité des aliments était évidente, comme le démontrent les exemples ci-après

Aliment et quantité	Prix en juin 2021, selon l'étiquetage d'un magasin à Iqaluit (Nunavut)			Données de juin 2021 de Statistique Canada
	Prix avant la subvention (\$)	Prix après la subvention (\$)	Réduction du prix après la subvention (%)	Prix moyen (\$) dans les 10 provinces*
Bacon (375 g)	8,40 \$	7,99 \$	-4,9 %	6,53 \$**
Bananes (1 kg)	6,91 \$	3,29 \$	-52,4 %	1,77 \$
Beurre (454 g)	8,26 \$	6,69 \$	-19,0 %	5,14 \$
Œufs (12)	7,05 \$	4,29 \$	-39,1 %	4,12 \$
Lait (4 L)	21,69 \$	5,59 \$	-74,2 %	5,93 \$***
Carottes (2,27 kg)	16,13 \$	7,99 \$	-50,5 %	3,89 \$****

* Les aliments subventionnés dans les collectivités du Nord proviennent des marchés des dix provinces. Les prix de ces produits fluctuent dans ces marchés.

** Les données de Statistique Canada concernent le prix moyen de 500 g de bacon.

*** Au moment de notre audit, le prix du lait (4 L) n'était pas disponible pour Terre-Neuve-et-Labrador.

**** Les données de StatistiqueCanada concernent le prix moyen de 1,36 kg de carottes.

12.85 Comme il n'y avait pas de données sur les prix avant l'application de la subvention, nous avons utilisé une méthode indirecte pour évaluer l'incidence sur l'abordabilité des aliments des taux de subvention majorés qui ont été utilisés par le Ministère pendant la pandémie. Nous avons utilisé les données du programme, lorsqu'elles étaient disponibles, afin d'observer l'évolution des prix, après l'application de la subvention, de 28 aliments subventionnés offerts dans toutes les collectivités du Nord admissibles. Nous avons examiné les prix en vigueur de mai 2020 à mars 2021 (alors que des taux de subvention majorés étaient appliqués) par rapport aux prix en vigueur à la même période de l'année précédente (alors que des taux moins élevés étaient appliqués avant la pandémie).

12.86 Les résultats obtenus ont révélé une très grande disparité entre l'augmentation et la diminution des prix selon les aliments et selon les collectivités. Ainsi, dans 13 des collectivités admissibles, le prix de plus de la moitié des aliments subventionnés avait augmenté lorsque les taux majorés étaient appliqués, alors que dans 9 autres collectivités, le prix de plus de la moitié des aliments subventionnés avait diminué.

12.87 **Recommandation** – Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada devrait systématiquement recueillir les prix avant subvention de tous les aliments admissibles au programme de subventions Nutrition Nord Canada afin de pouvoir évaluer dans quelle mesure le programme atteint l'objectif de rendre les aliments plus abordables dans les collectivités visées.

Réponse de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada – Recommandation acceptée. *Pour le programme de subventions Nutrition Nord Canada, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada s'engage à travailler directement avec les détaillants agréés pour recueillir les prix hors subvention de tous les articles admissibles. Le Ministère collaborera directement avec les détaillants afin d'obtenir ce nouveau sous-groupe de données et établira, sous le signe de la collaboration, la meilleure façon de procéder à cette transition.*

Le Ministère examinera et révisera aussi les accords de contribution de tous les détaillants afin d'ajouter une clause indiquant qu'ils doivent soumettre les prix hors subvention des articles en même temps que leurs demandes de remboursement mensuelles au titre de la subvention.

Le Ministère prévoit mettre en œuvre cette recommandation au cours des 12 prochains mois.

Conclusion

12.88 Nous avons conclu que les initiatives d'urgence que nous avons auditées avaient contribué à atténuer certains effets de la pandémie de COVID-19 sur divers éléments du système alimentaire du Canada. Toutefois, en raison de problèmes liés aux données et à l'évaluation du rendement, les ministères et les organismes visés par l'audit ne pouvaient pas savoir si les initiatives avaient atteint tous les résultats visés afin de réduire l'insécurité alimentaire ou de favoriser la résilience des entreprises de transformation des aliments du secteur agricole et agroalimentaire et du secteur du poisson et des fruits de mer.

12.89 Nous avons conclu que les ministères et les organismes responsables avaient de nombreux contrôles en place pour faire le suivi de la mise en œuvre des programmes alimentaires d'urgence. Toutefois, Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas appliqué deux étapes importantes de son processus d'évaluation des demandes

de financement dans le cadre d'un de ses programmes. De même, la conception de trois des initiatives que nous avons examinées comportait des incohérences qui ont donné lieu à des iniquités entre les demandeurs et les bénéficiaires des différentes régions du pays.

12.90 Nous avons aussi conclu qu'il n'y avait aucun plan national de préparation et d'intervention en cas d'urgence pour le système alimentaire du Canada et la sécurité alimentaire, et ce, malgré le fait que le gouvernement avait déterminé, bien avant le début de la pandémie de COVID-19, que l'alimentation faisait partie des infrastructures essentielles. Même si Agriculture et Agroalimentaire Canada avait deux plans d'urgence en place, le Ministère a reconnu que ceux-ci ne suffisaient pas pour gérer une crise d'une telle ampleur. Toutefois, les ministères et organismes responsables ont su tirer parti de programmes et mécanismes déjà en place pour accélérer la création des nouveaux programmes alimentaires d'urgence que nous avons examinés.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur la protection du système alimentaire du Canada pendant la pandémie de COVID-19 a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité de la gestion des programmes d'urgence visant à protéger le système alimentaire du Canada, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Le Bureau du vérificateur général du Canada applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite professionnelle pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de chaque entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si les ministères et organismes sélectionnés avaient protégé le système alimentaire du Canada pendant la pandémie de COVID-19 en concevant, en mettant en œuvre et en gérant avec efficacité des programmes visant à réduire l'insécurité alimentaire au Canada et à favoriser la résilience des entreprises de transformation du secteur agricole et agroalimentaire et du secteur du poisson et des fruits de mer.

Étendue et méthode

L'audit a porté essentiellement sur cinq initiatives quifaisaient partie de la réponse du gouvernement à la pandémie de COVID-19 :

- le Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer, mis en œuvre par Pêches et Océans Canada et exécuté par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les régions du Québec, et l'ancienne agence de Diversification de l'économie de l'Ouest (qui a été scindé en deux nouvelles agences en août 2021, soit Développement économique Canada pour le Pacifique, et Développement économique Canada pour les Prairies);
- le Fonds d'urgence pour la transformation, mis en œuvre par Agriculture et Agroalimentaire Canada;
- le Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire, mis en œuvre par Agriculture et Agroalimentaire Canada;
- le Programme de récupération d'aliments excédentaires, mis en œuvre par Agriculture et Agroalimentaire Canada;
- le programme de subventions Nutrition Nord Canada, mis en œuvre par Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.

Dans le présent audit visant la conception des programmes d'urgence, nous avons vérifié :

- si les fonds cadraient avec les priorités fédérales en matière de gestion des urgences, mais aussi avec les engagements pris par le Canada à l'égard du développement durable ainsi qu'avec les politiques et les stratégies alimentaires;
- s'il y avait des processus documentés pour déterminer les bénéficiaires et les initiatives admissibles;
- si les parties prenantes avaient été consultées;
- si les facteurs liés aux genres et à la diversité avaient été pris en compte comme il se doit.

Lors de nos travaux visant à vérifier la mise en œuvre et la gestion des programmes d'urgence, nous avons examiné si les demandes avaient été évaluées de manière appropriée en fonction des critères d'admissibilité et si des contrôles avaient été instaurés et appliqués pour l'utilisation du financement et les rapports connexes.

Pour ce qui est du Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer et du Fonds d'urgence pour la transformation, nous avons examiné des échantillons représentatifs des demandes présentées. La taille de ces échantillons était suffisante pour nous permettre d'extrapoler les résultats obtenus avec un niveau de confiance de 90 % et une marge d'erreur (intervalle de confiance) de +10 %. Dans le cas du Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire et du Programme de récupération d'aliments excédentaires, nous avons étudié l'examen et l'approbation de toutes les demandes de financement présentées.

Nous n'avons pas consulté les dossiers liés aux décaissements effectués par les organismes tiers qui ont participé aux activités de distribution du Fonds canadien pour la stabilisation des produits de la mer et du Fonds d'urgence pour la transformation. Toutefois, nous avons examiné les

contrôles que ces organismes avaient mis en place et nous nous sommes entretenus avec leurs représentants et avec les responsables des programmes aux ministères et aux organismes du gouvernement.

Comme il n'y avait aucun processus de demande dans le cas du programme de subventions Nutrition Nord Canada, nous avons examiné les données du programme sur les prix des aliments subventionnés et leur expédition dans les collectivités admissibles afin d'évaluer l'incidence du financement d'urgence sur la disponibilité et l'abordabilité des aliments. Au cours de la période visée par l'audit, 116 collectivités étaient admissibles au programme. Toutefois, cinq autres collectivités sont devenues admissibles au programme en août 2021.

Lors de nos travaux d'audit visant à déterminer si les programmes d'urgence avaient produit les résultats attendus et contribué aux engagements pris par le gouvernement fédéral à l'égard du développement durable ainsi qu'aux politiques et aux stratégies alimentaires du Canada, nous avons examiné dans quelle mesure les ministères et les organismes responsables ont réussi à communiquer de l'information sur l'atteinte des résultats attendus.

Notre examen du Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire a porté sur la première tranche de 100 millions de dollars décaissée et sur la majeure partie de la deuxième tranche de 100 millions de dollars. Nous n'avons cependant pas examiné la troisième tranche du Fonds, qui a été annoncée en août 2021, ni les 30 millions de dollars qui ont été transférés à Services aux Autochtones Canada pour appuyer le Fonds de soutien aux communautés autochtones. Nous n'avons pas non plus examiné les composantes du programme de subventions Nutrition Nord Canada qui ne se rattachaient pas au financement supplémentaire accordé en réponse à la pandémie de COVID-19.

Nous n'avons pas audité les diverses autres initiatives rendues publiques par le gouvernement fédéral pour gérer les effets de la pandémie de COVID-19 sur le système alimentaire du Canada, en partie parce que certaines d'entre elles étaient principalement de portée provinciale et étaient axées sur l'aide au revenu. Nous n'avons pas audité non plus les mesures de soutien des liquidités destinées au secteur alimentaire, comme les prêts aux entreprises, les garanties de crédit ou le report des paiements de taxes.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si les ministères et organismes sélectionnés ont protégé le système alimentaire du Canada pendant la pandémie de COVID-19 en concevant, en mettant en œuvre et en gérant avec efficacité des programmes visant à réduire l'insécurité alimentaire au pays et à favoriser la résilience des entreprises de transformation du secteur agricole et agroalimentaire et du secteur du poisson et des fruits de mer, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Le ministère ou l'organisme s'assure que les fonds s'harmonisent avec les mesures d'urgence du gouvernement fédéral, avec les engagements pris par le Canada à l'égard du développement durable ainsi qu'avec les stratégies et les politiques alimentaires du Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19</i> • <i>Loi sur les paiements relatifs aux événements de santé publique d'intérêt national</i> • <i>Conseil du Trésor, Directive sur les paiements de transfert</i> • <i>Agriculture et Agroalimentaire Canada, Politique alimentaire pour le Canada</i> • <i>Gouvernement du Canada, Vers la Stratégie nationale du Canada pour le Programme 2030</i> • <i>Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030</i> • <i>Environnement et Changement climatique Canada, Réaliser un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2019 à 2022</i>
<p>Le ministère ou l'organisme met en œuvre les contrôles exigés pour la conception et l'approbation des programmes de financement liés à la COVID-19.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Conseil du Trésor, Directive sur les paiements de transfert</i> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> • <i>Conseil du Trésor, Politique sur la gestion financière</i> • <i>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ligne directrice sur l'attestation du dirigeant principal des finances pour les présentations au Cabinet</i> • <i>Conseil du Trésor, Politique sur les communications et l'image de marque</i>
<p>Le ministère ou l'organisme évalue de façon appropriée les demandes en fonction des critères d'admissibilité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Conseil du Trésor, Directive sur les paiements de transfert</i> • <i>Critères d'admissibilité du ministère ou de l'organisme concerné, guides d'évaluation des demandes et procédures opérationnelles normalisées pour l'examen et l'approbation des demandes</i>

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si les ministères et organismes sélectionnés ont protégé le système alimentaire du Canada pendant la pandémie de COVID-19 en concevant, en mettant en œuvre et en gérant avec efficacité des programmes visant à réduire l'insécurité alimentaire au pays et à favoriser la résilience des entreprises de transformation du secteur agricole et agroalimentaire et du secteur du poisson et des fruits de mer, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Le ministère ou l'organisme effectue et gère les dépenses liées à la COVID-19 de manière transparente, responsable et en temps opportun, en tenant compte des risques.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les paiements de transfert</i> • Conseil du Trésor, <i>Directive sur les paiements de transfert</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion financière</i> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i> • Cadres de gestion des subventions et des contributions du ministère ou de l'organisme concerné
<p>Le ministère ou l'organisme établit ou met à jour une stratégie de mesure du rendement afin d'évaluer et de communiquer les progrès à l'égard des dépenses liées à la COVID-19 ainsi que sa contribution aux engagements fédéraux à l'égard du développement durable et aux politiques et stratégies alimentaires du Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les paiements de transfert</i> • Conseil du Trésor, <i>Directive sur les paiements de transfert</i> • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Ligne directrice sur une stratégie de mesure du rendement aux termes de la Politique sur les paiements de transfert</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les résultats</i> • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i>
<p>Le ministère ou l'organisme obtient les résultats attendus des fonds liés à la COVID-19, répond aux besoins des parties prenantes et contribue aux engagements fédéraux à l'égard du développement durable et aux politiques et stratégies alimentaires du Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les résultats</i> • Conseil du Trésor, <i>Directive sur les résultats</i> • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i> • Résultats attendus des programmes alimentaires d'urgence liés à la COVID-19 que nous avons examinés, énoncés dans les communications du gouvernement fédéral et dans les documents des programmes

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 2 mars 2020 au 4 juin 2021. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, pour mieux comprendre le sujet, nous avons également examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 23 septembre 2021, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directrice principale: Kimberley Leach

Directeur : James Reinhart

Glen Barber

Hélène Charest

Allyson Fox

Michaël Hérot

Tristan Matthews

Victor Oligbo

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
La conception des programmes alimentaires d'urgence	
<p>12.29 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait collaborer avec ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les parties prenantes à l'élaboration d'un plan national de préparation et d'intervention en cas d'urgence à même de répondre à une crise qui toucherait l'ensemble du secteur alimentaire du Canada, en tenant compte de la sécurité alimentaire de la population canadienne. (12.25–12.28)</p>	<p>Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada — Recommandation acceptée. Dans le cadre de son mandat axé sur la croissance, la durabilité et la compétitivité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, Agriculture et Agroalimentaire Canada compte s'engager à travailler en collaboration avec d'autres ministères fédéraux concernés, ses homologues fédéraux, provinciaux et territoriaux du secteur de l'agriculture et les parties prenantes pour définir un plan d'action à l'appui de la préparation et de la planification des moyens d'intervention au sein de la chaîne d'approvisionnement au Canada. Ce plan d'action viserait à décrire la marche à suivre pour les partenaires fédéraux-provinciaux-territoriaux et les parties prenantes. Le plan tiendra compte de l'importance de la sécurité alimentaire et reconnaîtra la nécessité d'appuyer le fonctionnement efficace de la chaîne d'approvisionnement pour pouvoir nourrir la population canadienne.</p> <p>Le plan d'action contiendra une analyse des lacunes et présentera une approche faisable pour les partenaires fédéraux-provinciaux-territoriaux et les parties prenantes d'ici à l'automne 2022.</p>

Recommandation	Réponse
<p>12.51 Pêches et Océans Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada devraient s'assurer de mesurer la contribution de leurs futures initiatives alimentaires aux engagements à l'égard du développement durable et aux résultats liés aux genres et à la diversité, et d'en faire état, dans le but d'améliorer les évaluations et les progrès réalisés. (12.48–12.50)</p>	<p>Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada — Recommandation acceptée. Agriculture et Agroalimentaire Canada veillera à ce que ses futures initiatives liées à l'alimentation comportent des indicateurs de rendement, un plan de collecte de données pour l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) et des mécanismes d'établissement de rapports pour lui permettre d'évaluer si les initiatives contribuent à la réalisation des engagements pris en faveur du développement durable, de l'égalité entre les sexes et de la diversité.</p> <p>Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada veillera à ce que les futures initiatives en faveur du secteur de l'alimentation qu'il élaborera, notamment toute nouvelle initiative élaborée dans le cadre de sa Stratégie de l'économie bleue, soient assorties d'objectifs et d'indicateurs afin de pouvoir faire connaître à la population canadienne la contribution des initiatives aux résultats en matière de développement durable et de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+), conformément aux exigences des directives applicables sur l'établissement de rapports.</p>
<p>12.64 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait s'assurer que ses futurs programmes sont offerts de façon équitable et transparente à toutes les parties concernées, notamment les demandeurs et les bénéficiaires. (12.57–12.63)</p>	<p>Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada — Recommandation acceptée. Agriculture et Agroalimentaire Canada s'emploie à assurer l'équité et la transparence dans le cadre de la mise en œuvre de tous ses programmes, y compris pour l'aide financière d'urgence qu'il a octroyée pendant la pandémie de COVID-19 sans précédent, pour les aider les personnes vulnérables du pays en situation d'insécurité alimentaire et pour aider les producteurs alimentaires canadiens à continuer de produire.</p> <p>Agriculture et Agroalimentaire Canada s'efforcera de renforcer l'uniformité, l'équité et la transparence de ses futurs programmes d'urgence dans l'intérêt de tous les demandeurs et bénéficiaires potentiels.</p>

Recommandation	Réponse
<p>L'obtention et la communication des résultats</p> <p>12.80 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait s'assurer que ses prochaines initiatives soient assorties de mesures du rendement qui lui permettent de recueillir des données suffisantes, cohérentes et pertinentes pour pouvoir évaluer l'atteinte des résultats visés. (12.79)</p> <p>12.87 Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada devrait systématiquement recueillir les prix avant subvention de tous les aliments admissibles au programme de subventions Nutrition Nord Canada afin de pouvoir évaluer dans quelle mesure le programme atteint l'objectif de rendre les aliments plus abordables dans les collectivités visées. (12.81–12.86)</p>	<p>Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada — Recommandation acceptée. Agriculture et Agroalimentaire Canada avait des indicateurs de rendement pour évaluer les résultats des initiatives visées par le rapport. Les lacunes dans l'évaluation des résultats signalées par le Bureau du vérificateur général du Canada seront examinées afin que le Ministère puisse tirer des leçons des initiatives et définir des stratégies d'évaluation du rendement améliorées pour les prochaines initiatives ministérielles et ainsi optimiser l'évaluation des résultats des programmes et présenter de meilleurs rapports à ce sujet.</p> <p>Réponse de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada — Recommandation acceptée. Pour le programme de subventions Nutrition Nord Canada, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada s'engage à travailler directement avec les détaillants agréés pour recueillir les prix hors subvention de tous les articles admissibles. Le Ministère collaborera directement avec les détaillants afin d'obtenir un nouveau sous-groupe de données et établira, sous le signe de la collaboration, la meilleure façon de procéder à cette transition.</p> <p>Le Ministère examinera et révisera aussi les accords de contribution de tous les détaillants afin d'ajouter une clause indiquant qu'ils doivent soumettre les prix hors subvention des articles en même temps que leurs demandes de remboursement mensuelles au titre de la subvention.</p> <p>Le Ministère prévoit mettre en œuvre cette recommandation au cours des 12 prochains mois.</p>

