

**Rapport à l'Assemblée nationale
pour l'année 1996-1997
Tome I**

Chapitre 5

***Services conseils
offerts à la clientèle agricole***

Étude conduite auprès du ministère de l'Agriculture,
des Pêcheries et de l'Alimentation

TABLE DES MATIÈRES

	FAITS SAILLANTS	5.1
	VUE D'ENSEMBLE	5.8
	OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.18
	RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
	SERVICES CONSEILS OFFERTS AUX PRODUCTEURS AGRICOLES	5.20
	GESTION DES ACTIVITÉS EN RÉGION	5.37
	ÉVALUATION D'ACTIVITÉS	5.51
	REDDITION DE COMPTES	5.63
	TARIFICATION DES PRODUITS ET SERVICES	5.71
	Actions du ministère	5.74
	Types de biens et services	5.81
	Incohérence, iniquité et manque d'uniformité	5.87

Étude conduite par
G. Bédard
Vérificateur général
adjoint

G. Cayer
Directeur de
vérification

M. Bourgeois

I. Caouette

J. Cloutier

G. Couturier

R. Fournier

A. Ouellet

M.-C. Ouimet

B. Ricard

Les commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation apparaissent à la suite de chacun des sujets traités.

Faits saillants

5.1 Nous avons effectué la vérification des activités liées aux services conseils offerts à la clientèle agricole du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) ainsi qu'à la tarification des produits et services du ministère. Un peu plus de 430 agronomes, ingénieurs et techniciens sont à la disposition des producteurs agricoles dans les 13 directions régionales et les 65 bureaux de renseignements agricoles du ministère. Les frais de fonctionnement de cette structure régionale sont de 35,5 millions de dollars en 1995-1996. Nous avons examiné les activités de l'exercice 1995-1996 jusqu'à la fin de décembre 1996.

5.2 Le ministère est conscient, depuis plusieurs années déjà, de la nécessité de revoir son intervention auprès des producteurs agricoles. Pourtant, il continue d'offrir des services conseils bien que les producteurs agricoles puissent en obtenir ailleurs, soit dans le secteur privé ou auprès des organismes qu'il finance en partie.

5.3 Le ministère dispose de peu d'information de gestion complète et à jour sur la clientèle et les activités en région. Il n'a pas de données sur le nombre de producteurs qui le consultent, sa part de marché dans le service conseil de chaque bureau de renseignements agricoles, le profil des demandeurs, la fréquence et la nature de leurs demandes. Lors d'un mandat de vérification effectué en 1991, nous avons souligné le manque d'information de gestion sur la clientèle agricole et ses demandes. Le ministère avait alors laissé entendre qu'il était en train d'améliorer son système d'information de gestion. Sept ans plus tard, le ministère en est encore à la phase d'implantation de ce système.

5.4 Le service conseil du ministère est ponctuel : il répond aux demandes des producteurs agricoles et ses agents n'assistent pas la clientèle sur une base continue. Par contre, les conseillers du secteur privé se rendent régulièrement chez les producteurs agricoles et ils font un suivi de leurs recommandations. De plus, les dispensateurs de services conseils du milieu agricole sont particulièrement versés dans une production ou un domaine d'activité. Le ministère offre des services conseils dans tous les domaines.

5.5 Le contenu du rapport annuel du ministère devrait être amélioré quant à l'information fournie sur les services conseils offerts aux producteurs agricoles. En effet, même si la complémentarité des services conseils fait partie des préoccupations du ministère, son rapport annuel ne permet pas de juger de l'importance de l'offre des autres dispensateurs et il n'informe pas le lecteur quant à son incidence sur le rôle du ministère en cette matière. Le rapport annuel est également muet sur l'importance de la présence du ministère en région ; pourtant, un peu plus du quart de l'effectif du ministère y travaille.

5.6 Bien que l'idée de tarification ne soit pas récente au ministère, ses produits et services n'ont presque pas été financés de cette façon par les utilisateurs. Certaines sources de revenus ciblées en 1986 ne sont pas encore tarifées.

5.7 Le ministère a adopté une politique de tarification des produits et services, dont l'entrée en vigueur ne pourra se faire avant avril 1998 puisqu'il en étudie présentement les incidences. Actuellement, le financement des services individuels est incohérent : certains services sont offerts gratuitement alors que d'autres, de même nature, sont tarifés. De plus, le coût des inspections est récupéré inéquitablement : certains secteurs seulement sont mis à contribution. Ainsi, la portion des coûts d'inspection que le ministère ne réclame pas au secteur de la transformation est de 5 millions de dollars.

Vue d'ensemble

Le ministère

5.8 Jusqu'en 1913, les services conseils offerts aux producteurs agricoles sont dispensés par des sociétés d'agriculture financées par le ministère, présentes dans tous les comtés de la province. Ces sociétés renseignent les producteurs sur les dernières découvertes agronomiques et les innovations technologiques. Dans le but de rendre les fermes plus productives, elles incitent les producteurs à adopter de meilleures pratiques culturales et d'élevage. Les sociétés organisent des conférences, des démonstrations et des expositions.

5.9 Toutefois, le ministère se rend compte que peu d'agriculteurs se déplacent pour assister aux activités de formation de ces sociétés. C'est pourquoi, à partir de 1913, pour joindre davantage de producteurs agricoles, il décide d'intervenir directement dans la diffusion des connaissances scientifiques et techniques en agriculture. Pour ce faire, il engage cinq agronomes de comté, responsables de porter les connaissances agricoles jusqu'aux producteurs, et ce, gratuitement.

5.10 Par la suite, le nombre d'agronomes de comté augmente très rapidement ; tout un réseau de services conseils agronomiques se développe et, en 1996, le ministère coordonne les activités de 13 directions régionales et de 65 bureaux de renseignements agricoles. Cette structure régionale coûte 35,5 millions de dollars en 1995-1996. Un peu plus de 430 agronomes, ingénieurs et techniciens y sont à la disposition des producteurs agricoles. Ils ont pour mandat d'assurer l'encadrement techno-économique des producteurs, de gérer les programmes d'aide financière et d'enregistrer les exploitations agricoles auprès du ministère.

5.11 Par ailleurs, en 1936, le gouvernement crée l'Office du crédit agricole, qui deviendra en 1993 la Société de financement agricole (SFA), afin de permettre aux producteurs agricoles de contracter les emprunts nécessaires au financement de leur ferme. En 1972, la Régie des assurances agricoles (RAAQ) est créée : elle offre aux agriculteurs de l'assurance-récolte et, plus tard, de l'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Cette dernière protection permet aux producteurs agricoles de se prémunir contre les fluctuations des prix du marché en leur garantissant un certain revenu.

5.12 À l'instar du ministère, la SFA et la RAAQ ont mis sur pied un réseau de bureaux régionaux et locaux, soit 16 pour la Société et 13 pour la Régie, et qui coûtent, en 1995-1996, 18 millions de dollars. En tout, 114 conseillers en financement et 150 conseillers agricoles sont au service des producteurs agricoles.

5.13 Ainsi, la province est quadrillée par trois réseaux de services qui représentent au total plus de 694 professionnels et techniciens.

Les entreprises agricoles

5.14 Au cours de cette même période, les entreprises agricoles ont évolué. Au début, les fermes sont de type familial et principalement laitières, mais elles s'occupent parfois aussi d'autres productions.

5.15 À compter de 1945, les fermes se spécialisent. On observe un accroissement de leur taille ; elles deviennent plus imposantes tant par leur volume de production que par leurs revenus. En effet, le revenu brut moyen par ferme passe de 3 000 à 102 000 dollars entre 1961 et 1991.

5.16 Par ailleurs, l'agriculture se diversifie. De nouvelles productions animales et végétales sont entreprises : de plus en plus d'exploitations agricoles s'engagent dans les productions bovine et porcine, les grandes cultures, la culture fruitière et légumière, les spécialités diverses, alors que le nombre de fermes laitières décroît.

5.17 Dans l'ensemble, le nombre d'entreprises agricoles a diminué au Québec.

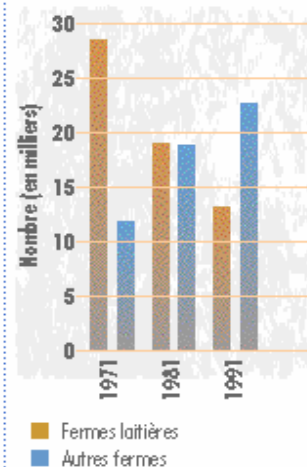
Objectifs et portée de notre vérification

5.18 Nous avons effectué la vérification des activités liées aux services conseils offerts à la clientèle agricole du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Nous nous sommes également penchés sur la tarification dans ce ministère. Notre démarche avait pour but de déterminer si le souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité était présent chez les gestionnaires, si ceux-ci avaient mis en place les moyens nécessaires pour évaluer leurs activités et s'ils en rendaient raisonnablement compte.

5.19 Notre vérification a été axée principalement sur les services conseils et la tarification des produits et services du ministère. Nos travaux ont comporté des rencontres avec le personnel du ministère, notamment celui qui se trouve en région, et avec divers dispensateurs privés de services conseils. Nous avons examiné les activités de l'exercice 1995-1996 jusqu'à la fin de décembre 1996, bien que certains commentaires se rapportent à des situations antérieures.

Graphique 1

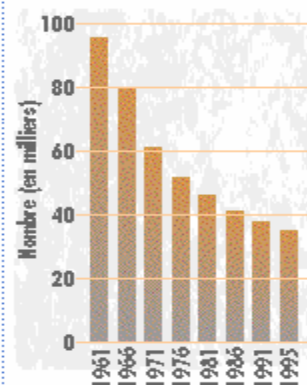
Évolution du nombre de fermes selon la principale production*



*Fermes qui déclarent un revenu brut annuel de ? 500 \$ et plus

Graphique 2

Évolution du nombre d'entreprises agricoles



Résultats de notre vérification

Services conseils offerts aux producteurs agricoles

5.20 Au départ, le gouvernement est pour ainsi dire le seul à offrir des services conseils aux producteurs agricoles. Cependant, au fil des ans, ce marché attire de plus en plus d'autres fournisseurs de ces services.

5.21 À présent, des représentants de fournisseurs de biens, des employés de l'Union des producteurs agricoles (UPA), des consultants de firmes privées spécialisées dans divers domaines, des conseillers d'institutions financières sont disposés à répondre aux demandes des producteurs. On propose, par exemple, des conseils en culture et protection des plantes, en nutrition, en génétique, en régie de troupeaux et de bâtiments, en gestion financière et fiscale ; certains organisent aussi des visites et des réunions d'information. Les conseils offerts touchent principalement les productions porcine, laitière et avicole ainsi que les grandes cultures, productions qui à elles seules intéressent un peu plus de la moitié des fermes du Québec.

5.22 De plus, certains organismes financés en partie par le ministère et qui offrent des services conseils aux entreprises agricoles sont spécialisés dans des productions comme le porc, le lait, l'horticulture, ou dans certains domaines tels que la gestion économique et financière, la régie des élevages et des cultures, la conservation des ressources, l'amélioration de races animales, la diffusion d'informations scientifiques et techniques, etc. D'autres organismes, présentés en annexe, sont également voués au milieu agricole.

5.23 Ces organismes cofinancés ont les mêmes champs d'intérêt que le ministère, et la plupart sont présents en région agricole. En 1995-1996, le ministère a versé un peu plus de 9,7 millions de dollars à ces organismes.

5.24 Depuis 1913, le paysage des campagnes a changé. En effet, des entreprises agricoles spécialisées et de grande envergure s'y sont installées ainsi que des exploitations agricoles de moindre importance qui s'adonnent à des productions nouvelles. Le foisonnement de consultants du secteur privé et des organismes cofinancés témoigne de l'adaptation du milieu agricole à cette nouvelle réalité.

5.25 Pourtant, le ministère et les organismes relevant du ministre continuent d'offrir des services conseils bien que les producteurs agricoles puissent en obtenir ailleurs, soit dans le secteur privé ou auprès des organismes qu'il finance en partie.

Le ministère et les organismes relevant du ministère continuent d'offrir des services conseils bien que les producteurs agricoles puissent en obtenir dans le secteur privé ou auprès des organismes qu'il finance en partie.

Tableau 1 **Dispensateurs de services conseils
aux entreprises agricoles en 1995-1996**

ORGANISME	DOMAINE D'ACTIVITÉ	CLIENTÈLE	DISPONIBILITÉ DES SERVICES CONSEILS
MAPAQ SFA RAAQ	<ul style="list-style-type: none"> · Production animale et végétale · Gestion financière et économique · Génie rural · Information sur les programmes d'aide 	Toutes les entreprises agricoles	Le MAPAQ, la RAAQ et la SFA ont 694 professionnels et techniciens répartis dans toutes les régions agricoles.
Fournisseurs de biens	<ul style="list-style-type: none"> · Production animale et végétale · Génie rural 	Toutes les entreprises agricoles	La plupart des régions agricoles du Québec sont desservies. Il y a quelque 180 entreprises en production animale, 130 en production végétale et 375 dans la vente d'équipement.**
Consultants : · agronomes · comptables · ingénieurs en génie rural	<ul style="list-style-type: none"> · Gestion économique, financière et fiscale · Production animale et végétale · Génie rural 	Toutes les entreprises agricoles	Une dizaine de firmes travaillent en production animale, 18 en production végétale et 36 dans le domaine rural. Il y a de nombreuses firmes comptables.**
Institutions financières	<ul style="list-style-type: none"> · Financement de projets d'entreprises agricoles · Gestion financière et économique 	Toutes les entreprises agricoles	Les institutions financières sont partout au Québec. Elles ont du personnel qualifié en agronomie.
UPA	<ul style="list-style-type: none"> · Services techniques et de gestion · Gestion financière et fiscale 	La plupart des producteurs agricoles	Les représentants des fédérations de PUPA sont présents en région.
Médecins vétérinaires	<ul style="list-style-type: none"> · Santé animale 	Entreprises agricoles en production animale	Environ 440 médecins vétérinaires répartis dans le territoire du Québec.
SGA [^] (syndicats de gestion agricole)	<ul style="list-style-type: none"> · Gestion économique et financière 	Un peu plus de 2 000 entreprises agricoles	Il y a 47 SGA et environ 60 conseillers présents dans toutes les régions, sauf en Gaspésie.
CEI [^] (clubs d'encadrement technique)	<ul style="list-style-type: none"> · Services techniques en production animale et végétale 	Un peu plus de 1 000 entreprises agricoles	Il y a 47 CEI et environ 47 conseillers présents dans toutes les régions, sauf en Abitibi-Témiscamingue.
Clubs-conseils [^] (éco-clubs)	<ul style="list-style-type: none"> · Pratiques agricoles liées à l'agriculture durable 	Près de 300 entreprises agricoles	Il y a 12 clubs et 12 conseillers répartis dans neuf régions agricoles.

SERVICES CONSEILS OFFERTS À LA CLIENTÈLE AGRICOLE

ORGANISME	DOMAINE D'ACTIVITÉ	CLIENTÈLE	DISPONIBILITÉ DES SERVICES CONSEILS
IQDHO* (Institut québécois de développement de l'horticulture ornementale)	<ul style="list-style-type: none"> Services techniques et économiques Fonds de recherche 	Toutes les entreprises en horticulture ornementale	Il y a cinq conseillers.
OGF* (Organismes de gestion de fumier)	<ul style="list-style-type: none"> Gestion de fumier 	Un peu plus de 340 entreprises agricoles membres	Trois OGF doivent gérer les surplus dans leurs régions respectives.
PATLQ* (Programme d'amélioration des troupeaux laitiers du Québec)	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle et gestion des troupeaux laitiers 	8 000 des 11 000 fermes laitières	Il y a environ 225 conseillers et inspecteurs en région.
PATBQ (Programme d'analyse des troupeaux de boucherie du Québec)	<ul style="list-style-type: none"> Outil informatique de sélection et de gestion technique des troupeaux de bovins de boucherie 	Il y a environ 900 membres sur les 7 000 entreprises bovines	Il y a 31 bureaux en région.

* Organismes qui reçoivent une aide financière du ministère.

** Données de 1992.

Source : MAFPAQ, Direction de la formation et de la main-d'œuvre en bioalimentaire, juin 1993.

5.26 Le ministère est conscient, depuis plusieurs années déjà, de la nécessité de revoir son intervention auprès des producteurs agricoles.

5.27 En effet, dès 1990, le ministère mentionne dans ses orientations que la diversité des besoins, leur constante évolution et l'hétérogénéité des clientèles peuvent conduire à un éparpillement des ressources et de l'expertise, ainsi qu'à des interventions moins utiles. C'est pourquoi il est crucial pour lui de faire des choix parmi la multitude d'interventions possibles, afin de dispenser des services encore plus pertinents et de meilleure qualité.

5.28 Il mentionne également qu'il est impératif d'optimiser l'utilisation des ressources en réduisant les chevauchements des actions et des infrastructures. Il veut mettre en valeur la complémentarité des divers dispensateurs de services conseils afin de développer un maillage plus soutenu de leurs actions.

5.29 En 1992, le ministère organise le Sommet sur l'agriculture au cours duquel les partenaires de l'industrie agroalimentaire font le point sur la politique d'intervention du gouvernement dans ce domaine. Ils adoptent des résolutions au sujet des services conseils : ceux-ci doivent être de haut niveau, axés sur une meilleure complémentarité entre les partenaires, susceptibles de répondre aux besoins spécialisés et aux particularités régionales, orientés vers le transfert technologique et la capacité de gestion des producteurs. De plus, la gestion et la responsabilité financière seront partagées entre les secteurs public et privé.

5.30 À la suite du Sommet, plusieurs comités se penchent sur l'offre de services conseils en agriculture et ils concluent que le ministère doit absolument revoir son rôle en tenant compte de l'apport de tous les autres participants.

5.31 Un peu plus tard, en 1994, le ministère demande aux responsables régionaux d'examiner les produits et services offerts et de formuler des recommandations quant à ceux qu'il faut abandonner, modifier, améliorer ou maintenir. Cet exercice n'a débouché sur aucun geste concret.

5.32 Par la suite, le ministère demande aux responsables des bureaux régionaux de faire l'inventaire des services offerts par les partenaires de leurs régions respectives. Aucun document n'est produit. Finalement, à l'automne de 1996, un autre comité a été formé par le ministère ; son mandat est de trouver la meilleure formule pour continuer d'offrir les services conseils aux producteurs agricoles.

Tableau 2**Répartition des demandes de services conseils**

Entité	Services conseils techniques	Services conseils de gestion
Organismes publics et parapublics		
Provincial :		
MAPAQ	32 %	23 %
SFA	0 %	9 %
RAAQ	1 %	0 %
	33 %	32 %
Fédéral :		
Société de crédit agricole du Canada	0 %	3 %
Total partiel	33 %	35 %
Organismes et professionnels financés en partie par le ministère		
Vétérinaires	10 %	1 %
CIAQ* et PATLQ	4 %	1 %
SGA	1 %	11 %
CEI	2 %	1 %
Autres organismes	6 %	1 %
Total partiel	23 %	15 %
Organisations du secteur privé		
Fournisseurs de biens	43 %	4 %
Comptables	0 %	30 %
UPA	1 %	7 %
Institutions financières	0 %	9 %
Total partiel	44 %	50 %
TOTAL	100 %	100 %

* CIAQ : Centre d'insémination artificielle du Québec. Cet organisme est une filiale de la Société québécoise d'initiatives agroalimentaires.

Source : Analyse de l'offre et de la demande de services conseils de gestion agricole au Québec, Université Laval et Université McGill, octobre 1992.

5.33 Pourtant, le secteur privé occupe une place de plus en plus importante dans l'offre de services conseils aux producteurs agricoles. En effet, à partir des résultats d'une étude de 1992, nous avons évalué que le ministère et les organismes qui relèvent du ministre ne reçoivent qu'un tiers des demandes de conseils relatifs à la gestion agricole.

Le ministère et les organismes relevant du ministre ne reçoivent qu'un tiers des demandes de conseils relatifs à la gestion agricole.

5.34 Bien que le rôle du ministère ait été souvent remis en question, il n'a fondamentalement pas été modifié depuis sa création, pas plus que les services conseils qu'il offre aux producteurs agricoles. L'émergence de nouvelles sources de services du genre n'a pas été l'occasion de modifier son action auprès des producteurs agricoles. Il n'a pas recensé les secteurs d'activité où il juge son action prioritaire et continue à allouer ses ressources aux besoins qui sont déjà largement comblés par le milieu.

5.35 Nous avons recommandé au ministère et aux organismes relevant du ministre de revoir leur rôle dans le service conseil de façon à éviter les chevauchements avec les autres dispensateurs de services conseils.

5.36 Commentaires du ministère : « Plusieurs services ont été abandonnés, délaissés ou considérablement diminués depuis quelques années au profit du secteur privé :

<i>Services abandonnés</i>	<i>- Activités des laboratoires de chimie</i>
<i>Services considérablement diminués</i>	<i>- Comptabilité</i>
	<i>- Drainage</i>
	<i>- Plans de culture et d'élevage</i>
	<i>- Plans de ferme</i>
	<i>- Plans de fertilisation</i>

« Le rôle du ministère s'est grandement modifié depuis sa création par la mise en place d'organismes cogérés et/ou cofinancés tels que le Centre de développement du porc du Québec (CDPQ), les syndicats de gestion agricole (SGA), les clubs de production, l'Institut québécois d'horticulture ornementale (IQDHO), le Programme d'amélioration des troupeaux laitiers du Québec (PATLQ inc.), etc.

« Pour actualiser son offre de service au milieu agricole et réorganiser son intervention en service conseil, le ministère a convenu d'un plan directeur qu'il met graduellement en place depuis un certain temps. Le plan privilégie d'orienter le service conseil vers :

- les services collectifs en conservation et mise en valeur des ressources ;
- le support au milieu dans l'aménagement du territoire, la concertation dans l'action et l'animation de groupes de développement ;
- le transfert technologique et la vulgarisation de nouvelles technologies en regard des orientations des différentes filières.

« Au niveau des moyens, le plan directeur privilégie :

- d'orienter les services conseils individuels, notamment dans les productions majeures, vers des regroupements à frais partagés ;
- de favoriser le partenariat intersectoriel avec les organismes du milieu tels que les tables de concertation régionales, afin d'impliquer directement les collectivités locales dans le développement du secteur agroalimentaire. »

Gestion des activités en région

5.37 Le ministère dispose de peu d'information de gestion complète et à jour sur la clientèle et les activités des régions.

5.38 En effet, le ministère n'a pas d'information sur le nombre de producteurs qui le consultent, la part de marché de chaque bureau de renseignements agricoles dans le service conseil, le profil des demandeurs – c'est-à-dire s'il s'agit d'entreprises agricoles en démarrage, en difficulté financière ou autre –, la fréquence et la nature de leurs demandes.

5.39 Lors d'un mandat de vérification effectué en 1991, nous avons souligné le manque d'information de gestion sur la clientèle agricole et ses demandes. Le ministère avait alors laissé entendre qu'il était en train d'améliorer son système d'information de gestion. Sept ans plus tard, le ministère en est encore à la phase d'implantation de ce système qui devrait être opérationnel en avril 1997 dans toutes les régions.

5.40 Pour gérer les activités des directions régionales, le ministère utilise deux outils, soit le plan d'action et le rapport d'activité. Ces deux documents doivent être préparés par les directions régionales et les bureaux de renseignements agricoles. Toutefois, le rapport d'activité sera obligatoire seulement pour l'exercice 1997-1998. Un logiciel de gestion des activités est également à l'essai dans 4 des 13 directions régionales.

5.41 Le plan d'action régional est bâti à partir des orientations du ministère et des priorités régionales, et il comporte le nombre et le genre d'interventions prévues. Par exemple, en ce qui concerne la conservation des ressources et leur mise en valeur, le plan d'action d'un bureau de renseignements agricoles prévoit l'exécution de 25 plans de fertilisation, 3 recommandations d'aménagement de brise-vent, etc. Toutefois, il est impossible d'apprécier si le nombre des activités prévues est pertinent. Rien n'indique le nombre de producteurs agricoles qui n'ont pas de plan de fertilisation, ni s'il est suffisant d'en exécuter 25 au cours d'un exercice. En effet, le ministère ne s'est pas fixé d'objectif en la matière et il ne connaît pas les caractéristiques de la clientèle des bureaux régionaux.

5.42 Même si le ministère a établi des indicateurs de mesure de ses activités à l'automne de 1996, les cibles ne sont pas toutes fixées, et la contribution de chacune des directions régionales aux objectifs ministériels n'a pas encore été déterminée. Par exemple, il veut augmenter de « x p. cent » d'ici 1999 la pénétration, dans les fermes, des technologies et des pratiques visant à conserver les ressources, à protéger l'environnement et à réduire les nuisances.

5.43 Or, le ministère est incapable de préciser le pourcentage à atteindre parce qu'il ne possède pas d'information sur les technologies et les pratiques actuellement utilisées par les producteurs agricoles. À compter de 1997, il compte recueillir cette information à l'aide de la fiche d'enregistrement des exploitations agricoles. Ainsi, la cible ne pourra être établie avant l'exercice 1998-1999.

5.44 Par ailleurs, au cours de l'exercice, les directions régionales recensent le nombre d'activités réalisées par les conseillers dans les bureaux de renseignements agricoles et elles le comparent à l'objectif de départ. Aucun document n'est préparé pour expliquer les écarts entre les activités planifiées et celles qui se sont concrétisées, ni pour proposer les correctifs à apporter le cas échéant. Même si des rencontres ont lieu entre le ministère et les représentants des directions régionales, aucun compte rendu n'est ensuite acheminé en région. Il est donc impossible de connaître la nature du suivi de gestion que font les directions régionales et le ministère.

5.45 En juillet 1996, le plan directeur des interventions du ministère fait état du manque de suivi de gestion. En effet, le ministère y reconnaît la nécessité d'avoir des outils pour recueillir des données, compiler l'information et produire des rapports. Il indique son intention d'adapter le logiciel de gestion des activités actuellement à l'essai et d'en étendre l'utilisation à toutes les régions.

5.46 Enfin, le ministère est peu exigeant quant à la reddition de comptes des régions : certaines préparent un rapport annuel d'activité, d'autres pas. De plus, comme cette tâche n'est pas encadrée, le contenu des rapports est variable. Le ministère ne regroupe pas les informations des régions, ce qui l'empêche d'obtenir une vue d'ensemble des activités réalisées.

5.47 Le manque d'information de gestion et la reddition de comptes insuffisante ne permettent pas au ministère de s'assurer que les activités confiées aux directions régionales ont été réalisées. Par exemple, en 1996, la Régie des assurances agricoles a demandé au ministère de lui prêter du personnel pour la période de pointe de ses activités, soit 24 personnes pendant huit semaines, et ce, pour économiser 120 000 dollars en embauche de ressources humaines. Le ministère a transmis la demande aux directions régionales.

Le manque d'information de gestion et la reddition de comptes insuffisante ne permettent pas au ministère de s'assurer que les activités confiées aux directions régionales sont réalisées.

5.48 Cependant, notre vérification a permis de constater que le ministère n'était pas vraiment au courant des mesures prises par chacune des directions régionales pour répondre à la demande de la Régie. En fait, 25 jours de travail ont été transférés sur une demande de 960, c'est-à-dire une économie de 3 000 dollars seulement.

5.49 Nous avons recommandé au ministère de se doter d'un système d'information de gestion et d'obtenir une reddition de comptes des régions afin d'améliorer la gestion de ses activités.

5.50 *Commentaires du ministère* : « Chaque direction régionale présente un bilan de ses actions, des résultats obtenus et énonce ses perspectives pour l'année suivante. Ce document sert d'outil de discussion avec les partenaires régionaux et la clientèle afin d'aider à améliorer la pertinence et l'efficacité de leurs interventions.

« L'implantation de la gestion par résultats pour l'ensemble du ministère fait en sorte que des indicateurs précis de résultats ont été identifiés pour chacune des orientations et objectifs ministériels. Chacune des directions régionales est ainsi appelée à identifier sa contribution à ces orientations et objectifs. Les indicateurs retenus vont permettre de s'assurer du suivi des actions en région en termes de résultats précis.

« Pour la gestion des activités, l'implantation d'un logiciel de gestion dans les 13 directions régionales permettra de colliger l'information pertinente sur l'ensemble des activités en région. Tel que mentionné par le Vérificateur général, le logiciel est déjà implanté dans quatre directions régionales du ministère ; il le sera dans l'ensemble des directions régionales au cours de l'année 1997-1998. »

Évaluation d'activités

5.51 Même si le ministère s'interroge depuis plusieurs années quant à son rôle dans les services conseils en agriculture, il continue de tout offrir sans remettre en cause sa façon de faire. Pourtant, bien que cette aide soit gratuite, la demande a diminué, et ce, pour plusieurs raisons.

5.52 Les conseillers du secteur privé ont des produits et des services à vendre. Ils se rendent donc régulièrement chez les producteurs agricoles pour analyser leurs besoins, répondre à leurs questions et leur présenter les biens susceptibles de les satisfaire. Ils font également le suivi de leurs recommandations. Certains organismes financés en partie par le ministère, tels les syndicats de gestion agricole et les clubs d'encadrement technique, ont aussi des contacts fréquents avec leurs membres.

5.53 À l'inverse, le service conseil du ministère est ponctuel : il répond aux demandes des producteurs agricoles et ses agents n'assistent pas la clientèle sur une base continue.

5.54 Auparavant, les conseillers rencontraient surtout les producteurs agricoles quant ceux-ci se présentaient aux bureaux du ministère pour obtenir des renseignements sur les différents programmes d'aide financière disponibles. Cependant, comme les programmes s'adressent maintenant davantage à des regroupements de producteurs qu'à des individus, il s'ensuit que le nombre de demandes de subvention a diminué, entraînant ainsi une diminution des activités. Selon des données du ministère, le nombre de bénéficiaires des programmes est passé de 7 355 en 1990-1991 à 3 251 en 1995-1996, soit une baisse de 56 p. cent.

5.55 Il va de soi qu'un conseiller agricole doit se rendre chez les producteurs pour bien comprendre le milieu. Pourtant, les déplacements des conseillers ont diminué. L'analyse de leurs frais de déplacement montre que la distance moyenne couverte dans une année par un conseiller est passée de 7 154 à 5 794 kilomètres entre 1991 et 1996, soit une diminution de près de 20 p. cent. Ce calcul tient compte de l'effet de la diminution du nombre d'entreprises agricoles et de celui des conseillers. Les rencontres entre les conseillers du ministère et les producteurs agricoles se sont donc raréfiées au cours des dernières années.

5.56 Par ailleurs, comme les entreprises agricoles sont désormais plus spécialisées, les producteurs ont acquis une expertise et des connaissances dans leur domaine de production. De plus, la gestion des entreprises est de plus en plus complexe, notamment en raison de la concurrence et de l'exigence de produits de qualité.

5.57 Pour répondre à ces nouveaux besoins, les dispensateurs de services conseils du milieu agricole sont spécialistes d'une production ou d'un domaine d'activité. De leur côté, les conseillers du ministère offrent leurs services dans tous les domaines, sauf dans quelques régions où certains connaissent davantage un genre de production. Au cours des dernières années, quelques conseillers spécialisés ont quitté leur emploi et le ministère ne les a pas remplacés.

5.58 De plus, les restrictions budgétaires ont entraîné une diminution de l'effectif. Ainsi, 25 bureaux de renseignements agricoles ne comptent plus qu'un ou deux agronomes — ou même aucun —, tandis que d'autres n'emploient que trois personnes ou moins. Déjà en 1994, un rapport du ministère mentionne la nécessité de réviser la structure régionale de manière à constituer de plus grosses équipes de conseillers, afin de favoriser leur efficacité et de réduire les coûts. Selon le plan directeur des interventions du ministère en cette matière, un service conseil de haut niveau présuppose une équipe multidisciplinaire de professionnels, techniciens, spécialistes et généralistes.

5.59 Par ailleurs, les conseillers ont également besoin d'instruments de travail adéquats pour offrir des services de haut niveau. Ainsi, les représentants du secteur privé se sont dotés d'équipement informatique et de banques de données provinciales sur les coûts et la productivité des fermes. Certains ont un lien informatique avec les producteurs, ce qui

permet de répondre rapidement à leurs demandes. D'autres utilisent même un système de géopositionnement par satellite pour réaliser les plans de fertilisation des sols. Les conseillers du ministère ne disposent pas d'instruments de travail semblables.

5.60 Nous avons recommandé au ministère de préciser son rôle dans les services conseils en agriculture et de s'assurer de répondre efficacement aux besoins.

5.61 Commentaires du ministère : « *Le ministère fait des efforts constants pour répondre efficacement aux besoins de la clientèle. Les conclusions d'un sondage scientifique, réalisé au cours de l'hiver dernier et auquel ont répondu 1 936 producteurs et productrices agricoles, sont éloquentes à cet égard :*

- *93 p. cent de la clientèle se dit satisfaite des services reçus du ministère ;*
- *94 p. cent de la clientèle estime que, dans l'ensemble, les services reçus leur ont été utiles ;*
- *89 p. cent de la clientèle considère que les conseils ou services reçus sont généralement à la fine pointe de la technologie ;*
- *80 p. cent de la clientèle recommanderait avec certitude les services du ministère à un autre producteur. »*

5.62 Réaction aux commentaires du ministère : Les résultats du récent sondage du ministère ne modifient pas notre commentaire puisqu'il ne fait état de la satisfaction de la clientèle qu'en ce qui concerne ses propres services conseils, et non à l'endroit des autres offres. Comme les firmes privées spécialisées et les organismes financés en partie par le ministère occupent le même champ d'action que lui, il doit chercher à assurer des services plus pertinents et de meilleure qualité. Nos propos ont pour objet de démontrer que le ministère devrait faire des choix parmi la multitude d'activités offertes. Présentement, le ministère continue de tout offrir sans remettre en cause sa façon de faire.

Reddition de comptes

5.63 Nous avons examiné le rapport annuel du ministère pour l'année financière 1995-1996. Son contenu devrait être amélioré quant à l'information fournie sur les services conseils offerts aux producteurs agricoles.

5.64 Bien que le rapport annuel énonce les objectifs poursuivis par le ministère en matière de service conseil, les termes utilisés sont généraux et vagues, si bien qu'il est difficile d'établir un lien entre ces objectifs et les réalisations décrites.

SERVICES CONSEILS OFFERTS À LA CLIENTÈLE AGRICOLE

5.65 Par exemple, le ministère veut soutenir des projets qui correspondent à la stratégie de développement de chaque région agricole et qui visent à résoudre les problèmes particuliers. Or, le rapport annuel ne donne pas d'information sur les régions, sur leurs stratégies de développement ou sur les difficultés qu'elles connaissent, pas plus que sur les mesures prises en vue de trouver des solutions.

5.66 Par ailleurs, la complémentarité des services conseils fait partie des préoccupations du ministère. Toutefois, le rapport annuel ne permet pas de juger de l'importance de l'offre des autres dispensateurs et il n'informe pas le lecteur quant à son incidence sur le rôle du ministère en cette matière.

5.67 La présence du ministère en région accapare une part importante de ses ressources humaines, soit un peu plus du quart de son effectif. Pourtant, le rapport annuel ne fait pas état de l'ampleur de ces ressources, des efforts consacrés à la formation continue du personnel, des outils de travail disponibles, etc.

5.68 De plus, le rapport renseigne davantage le lecteur sur les tâches et les responsabilités des conseillers que sur leurs activités. Il serait pourtant pertinent de communiquer le nombre et la nature des demandes, le profil des demandeurs et même les effets des services rendus à la clientèle agricole. Cependant, n'ayant pas de système d'information de gestion et de reddition de comptes, le ministère n'en est pas lui-même informé.

5.69 **Nous avons recommandé au ministère de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information plus complète et significative sur les activités réalisées en région pour la clientèle agricole.**

5.70 *Commentaires du ministère* : « Le ministère tiendra compte des préoccupations du Vérificateur général dans la préparation de ses futurs rapports annuels. »

Tarification des produits et services

5.71 Entre 1960 et 1980, la plupart des services offerts à la population étaient accessibles gratuitement sur une base universelle.

5.72 Depuis quelques années, le gouvernement désire s'attaquer au déficit sans augmenter ni les taxes ni les impôts. Le recours accru à la tarification permet à la fois d'obtenir des recettes et de diminuer les coûts, grâce à la rationalisation de la demande.

5.73 Conscient de ces avantages, le gouvernement a instauré un processus permanent de développement et de révision de la politique tarifaire. Chaque année depuis 1991, les ministères et les organismes budgétaires doivent se pencher sur les nouvelles activités qui peuvent faire l'objet d'une tarification, réévaluer les grilles tarifaires et proposer, au besoin, les relèvements appropriés.

Actions du ministère

5.74 Au début de 1997, le ministère a rédigé une politique de tarification et de recouvrement des coûts des produits et services. Le ministère veut tarifier les activités dont il est possible d'identifier le bénéficiaire. Les services professionnels octroyés aux entreprises, l'inspection des entreprises, la recherche en partenariat, les droits reconnus à des individus sont des activités offrant un potentiel de tarification selon la politique ministérielle. Son entrée en vigueur ne pourra se faire avant avril 1998 puisque le ministère en étudie présentement les incidences.

Bien que l'idée de tarification ne soit pas récente au ministère, ses produits et services n'ont presque pas été financés de cette façon par ses utilisateurs jusqu'à présent.

5.75 Bien que l'idée de tarification ne soit pas récente au ministère, ses produits et services n'ont presque pas été financés de cette façon par ses utilisateurs jusqu'à présent.

5.76 Les revenus liés à la tarification pour l'année 1995-1996 sont de 13,6 millions de dollars. Ils proviennent majoritairement des restaurateurs et des détaillants qui versent près de 8 millions de dollars chaque année pour l'obtention de leur permis. Bien qu'ils bénéficient de plusieurs produits et services, les producteurs agricoles sont peu sollicités financièrement par le ministère, sauf en ce qui a trait aux analyses de laboratoire qui rapportent plus de 1 million de dollars par année.

5.77 Depuis 1991, le ministère prépare ses états de prévision de revenus et de recettes qu'il transmet au ministère des Finances. Ainsi, tous les gestionnaires doivent revoir la tarification en vigueur et évaluer l'opportunité de tarifier les produits et services qui ne le sont pas déjà.

5.78 Toutefois, le dernier inventaire exhaustif des sources de revenus potentiels du ministère date de 1986. À l'époque, le ministère voulait réduire le coût net des biens et services offerts aux usagers en revoyant sa structure de tarification selon l'approche qui vise à faire payer par l'utilisateur une proportion plus grande des coûts associés aux services rendus. L'augmentation potentielle des revenus avait alors été estimée à 6,2 millions de dollars sans que soit déterminé, pour chacune des activités du ministère, le pourcentage des coûts à récupérer auprès de la clientèle.

5.79 Aujourd'hui, certaines sources de revenus ciblées en 1986 ne sont pas encore tarifées puisque le ministère n'a pas refait l'exercice de déterminer les produits et services qui doivent être tarifés ni dans quelle mesure ils devraient l'être.

5.80 Par exemple, l'étude sur la tarification des biens et services de 1986 recommande l'imposition d'un droit de 50 dollars pour l'obtention de la carte de producteur agricole. Cette carte donne accès, entre autres, aux différents programmes d'aide financière et aux services conseils du ministère. Des revenus de 2,2 millions de dollars avaient alors été prévus. Ces rentrées devaient permettre de récupérer 35 p. cent des frais d'administration relatifs à l'enregistrement des exploitations agricoles. Cependant, la recommandation n'a pas été retenue, ce qui a entraîné un manque à gagner important.

Types de biens et services

5.81 Nous distinguons actuellement trois types de biens et services dispensés par le gouvernement du Québec : les biens et services publics, privés et mixtes.

5.82 Les biens et services publics ont pour caractéristique principale de bénéficier à l'ensemble de la société, sans que l'on connaisse l'avantage réel de chaque individu. Tel est le cas des services de protection civile qu'assure la Sûreté du Québec auprès de la population. En général, ces services sont payés à même les impôts et taxes des citoyens.

5.83 Les biens et services privés sont ainsi appelés parce que leurs bénéficiaires sont nommément identifiables. Ils sont dispensés la plupart du temps par un organisme public ou privé. Dans cette catégorie se placent la fourniture d'électricité, la location de terrains ou de chalets dans les territoires publics, la vente de mobilier excédentaire, etc. La tarification est l'un des moyens d'assurer leur financement.

5.84 Enfin, les nombreux biens et services qui profitent à la fois à la population et, à divers degrés, à des bénéficiaires uniques sont dits à caractère mixte. Par exemple, la scolarisation accrue de la population accorde à la société une main-d'œuvre qualifiée et elle permet à une personne diplômée d'obtenir un emploi mieux rémunéré. Les biens et services mixtes sont financés en partie grâce à une tarification associée à l'utilisateur. La portion des coûts assumés par l'utilisateur varie selon plusieurs facteurs, comme le type de clientèle et sa capacité de payer.

5.85 En cette matière, le ministère n'a pas déterminé lesquels de ses produits et services sont publics, privés ou mixtes, ni dans quelle proportion, le cas échéant. Certains services privés ne sont pas tarifés, tandis que d'autres, à caractère mixte, le sont, sans partage établi entre la responsabilité publique et privée.

5.86 Par exemple, les services conseils offerts aux producteurs agricoles par le ministère sont gratuits. Dans le cas des consultations vétérinaires pour lesquelles les producteurs et la population retirent un bénéfice tangible en produisant et en consommant des animaux sains, les producteurs doivent honorer une partie de la facture. Toutefois, la répartition du coût entre le producteur et le ministère ne s'appuie pas sur une analyse visant à déterminer la portion publique et privée du service : elle est plutôt le fruit d'une négociation entre les parties. Le ministère assume 40 p. cent de cette facture. En 1995-1996, il a ainsi versé près de 12 millions de dollars dans le cadre du programme d'amélioration de la santé animale.

Certains services privés ne sont pas tarifés, tandis que d'autres, à caractère mixte, le sont, sans partage établi entre la responsabilité publique et privée.

Incohérence, iniquité et manque d'uniformité

5.87 Sans politique tarifaire, le ministère et les organismes relevant du ministre ne sont pas en mesure d'assurer la cohérence, l'équité et l'uniformité des tarifs de certaines de leurs activités.

5.88 Au cours des dernières années, certains services individuels offerts par des organismes cofinancés par le ministère et les producteurs ont vu le jour, du fait que les ressources mises à la disposition du ministère étaient désormais limitées. Les syndicats de gestion agricole, l'Institut québécois de développement de l'horticulture et le Centre de développement du porc en sont des exemples. Pour financer leurs activités et, parfois, prendre de l'expansion, ces organismes monnaient leurs services.

5.89 Toutefois, cette participation financière du ministère crée une incohérence entre les services individuels qu'il offre directement aux producteurs et ceux que fournit un organisme qu'il subventionne.

5.90 En effet, certains services du ministère sont gratuits, tandis que d'autres, de même nature mais offerts par des organismes qu'il subventionne, exigent la contribution du producteur : l'aide n'est donc pas la même. Par exemple, les conseillers du ministère offrent gratuitement leur aide pour la rédaction d'un plan de fertilisation intégré. Par contre, le même service rendu par un organisme de gestion de fumier, financé à 90 p. cent par le ministère, est assujéti à un tarif horaire. De même, les conseillers des éco-clubs, également financés à 90 p. cent par le ministère, élaborent de tels plans pour leurs membres qui ont dû payer pour adhérer au club.

Que le service soit fourni par le ministère ou offert par un organisme qu'il subventionne, la participation financière du producteur devrait être la même.

5.91 Que le service soit fourni par le ministère ou offert par un organisme qu'il subventionne, la participation financière du producteur devrait être la même.

5.92 Par ailleurs, en matière de santé publique, le ministère a graduellement imposé l'obligation d'obtenir un permis à certains secteurs de la chaîne alimentaire. Toutefois, le coût des inspections est récupéré inéquitablement : certains secteurs seulement sont mis à contribution.

5.93 En effet, selon un document du ministère, le recouvrement des coûts du contrôle de la qualité des aliments est de 36 p. cent en 1995-1996, assumé presque entièrement par le secteur tertiaire. De plus, cette source mentionne que le secteur de la transformation devrait être également sollicité financièrement, de sorte que le taux de récupération serait de 60 p. cent d'ici 1998-1999. Le ministère estime à 5 millions de dollars par année les revenus que lui apporterait ainsi le secteur de la transformation.

5.94 Enfin, la tarification n'est pas non plus uniforme : certains organismes relevant du ministre imposent des frais d'ouverture de dossier, tandis que d'autres ne le font pas, non plus que le ministère. En effet, la SFA, la

SERVICES CONSEILS OFFERTS À LA CLIENTÈLE AGRICOLE

Commission de protection du territoire agricole et le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole ont perçu près de 1,4 million de dollars pour l'étude de 9 275 dossiers en 1995-1996.

5.95 Bien que les coûts d'administration de la Régie des assurances agricoles soient de l'ordre de 18 millions de dollars et qu'elle ait conclu plus de 46 000 contrats d'assurance en 1995-1996, elle ne réclame pas de frais d'ouverture de dossier, pas plus que le ministère et la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec.

5.96 Nous avons recommandé au ministère de poursuivre ses démarches en vue de mettre en application sa politique de tarification et de recouvrement des coûts des produits et services tarifés, afin d'assurer la cohérence, l'équité et l'uniformité dans le financement de ses activités et de celles des organismes relevant du ministère.

5.97 Commentaires du ministère : « Depuis maintenant plusieurs années, le ministère a privilégié la voie de la coparticipation avec la clientèle afin de compléter son offre de service auprès de cette dernière. Dans un contexte où les ressources publiques diminuent et les besoins croissent, cette approche de services à frais partagés avec les utilisateurs via, notamment, la mise en place de corporations autonomes, a permis de soutenir plus efficacement le développement économique du secteur en mettant à profit la contribution des utilisateurs disposés à payer pour financer certains services spécialisés. Cette approche a connu un succès remarquable puisqu'aujourd'hui on estime la valeur des services en coparticipation à plus de 55 millions de dollars dont plus de 33 millions représentent une contribution des utilisateurs.

« Bien qu'une insistance moins grande ait été portée à la tarification pour financer les services directement offerts, il n'empêche que le ministère recouvre pour près de 30 p. cent du prix de revient des produits et services qu'il tarifait en 1996-1997, soit quelque 11 millions de dollars sur 40 millions. Le ministère et les organismes sont à mettre la dernière main à une politique en matière de tarification et de recouvrement des coûts des produits et services qui prendra en compte les préoccupations soulevées par le Vérificateur général. Cette politique sera en application à compter d'avril 1988.

« Il est important de mentionner que la contribution du milieu au financement des services qu'il utilise, soit sous forme de tarification, soit sous forme de coparticipation avec le ministère, atteignait près de 50 p. cent du coût total des services concernés. »

Contribution du milieu au financement des produits et services tarifés et en coparticipation

1996-1997	Coût total des services (M\$)	Contribution du milieu (M\$)
Services en coparticipation*	55,7	33,4
Services tarifés	40,3	11,1
Total	96,0	44,5

* Estimations préliminaires.

Annexe

Liste de divers autres organismes voués au milieu agricole

ORGANISME	MISSION
CDAQ (Centre de développement d'agrobiologie du Québec)	Il vise à former et à informer les agriculteurs en matière de culture biologique ainsi qu'à développer et à faire connaître des modèles de production propres à l'agrobiologie.
CDPQ* (Centre de développement du porc du Québec)	Sa mission est de promouvoir le développement et l'utilisation de technologies de pointe pouvant améliorer la qualité, l'efficacité et la rentabilité de l'industrie porcine dans le respect de l'environnement.
CIAQ, CIPQ, CIOQ* (centres d'insémination)	Ils gèrent les centres d'insémination du Québec.
CPAQ et le CPVQ* (Conseil des productions animales du Québec, Conseil des productions végétales du Québec)	Ils valident l'information scientifique et technique appropriée dans le domaine des productions animales et végétales et en coordonnent la diffusion.
Fédérations spécialisées de l'UPA	Leur mission est la défense des intérêts de leurs membres. Une fédération est le regroupement des syndicats régionaux. Chaque fédération est spécialisée dans une production animale ou végétale.
GEAGRI* (Groupe de gestion et d'économie agricole)	Il a pour mission de contribuer au développement de la gestion et de l'économie agricoles par le regroupement et la concertation des partenaires dans la réalisation d'activités, d'outils et de services.
CORPAQ (Conseil des recherches en pêche et en agroalimentaire du Québec)	Il conseille le ministère sur les questions relatives à la recherche, au développement et au transfert technologique.
ITA* (Institut de technologie agroalimentaire)	Son mandat est de former des technologistes, de développer et de dispenser des programmes de formation continue et de perfectionnement destinés aux clients du secteur agroalimentaire, et de contribuer activement au développement et au transfert technologique.
Les tables filières	Chaque table filière regroupe les principaux chefs de file d'un secteur agroalimentaire pour créer une dynamique de développement.
Les laboratoires de chimie et de pathologie	Leur mandat consiste à faire des analyses à partir des échantillons, à produire les rapports et à les acheminer à qui de droit.

* Organismes qui reçoivent une aide financière du ministère.