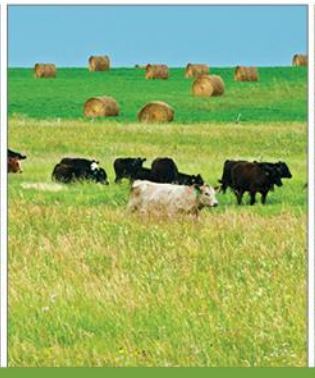
Agriculture et Agroalimentaire Canada | Agriculture and Agri-Food Canada

Canada

Rapport au Parlement

Examen de la Loi canadienne sur les prêts agricoles



Rapport au Parlement - Examen de la Loi canadienne sur les prêts agricoles

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, (2016)

Version électronique disponible à l'adresse www.agr.gc.ca/fra/?id=1450808292238

No de catalogue A22-274/2016E-PDF
ISBN 978-0-660-05344-8
No d'AAC 12499F

Issued also in English under the title
Report to Parliament - Review of the Canadian Agricultural Loans Act

Pour de plus amples renseignements, rendez-vous au www.agr.gc.ca ou composez sans frais le 1-855-773-0241.

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉSENTATION 2
2. CONTEXTE 2
3. PROGRAMME 3
4. UTILISATION ET ACTIVITÉ DU PROGRAMME 5
5. EXAMEN 8
6. RÉSULTATS DE L'EXAMEN 9
6.1. Examen juridique 9
6.2. Pertinence du programme 9
6.3. Impact sur les exploitations agricoles et les coopératives 11
6.4. Impact sur les prêteurs 12
6.5. Coûts du programme pour le gouvernement 12
6.6. Contribution au mandat et aux priorités du Ministère 14
7. CONCLUSIONS 14

1. PRÉSENTATION

Le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, en consultation avec le ministre des Finances, doit examiner tous les cinq ans les dispositions et l'administration de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles* comme l'indique l'article 22.1 de la *Loi*. Le présent rapport au Parlement est conforme aux dispositions de la *Loi* et couvre la période de cinq ans allant de 2009 à 2014.

Le présent rapport décrit brièvement le programme (le programme de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles)*, tout en expliquant de façon succincte ses origines et son rôle dans le contexte d'un éventail plus large de programmes gouvernementaux. Le rapport décrit ensuite le fonctionnement du programme et énumère une liste de paramètres législatifs et réglementaires du programme. Cette information est suivie d'une description des activités du programme réalisées au cours des cinq dernières années et d'un résumé des constatations de l'évaluation officielle du programme.

Dans le cadre de cette évaluation, le ministère de la Justice a entrepris un examen exhaustif de la *Loi* et de son règlement d'application et n'a trouvé rien à changer du point de vue juridique. Une évaluation officielle du programme a également été effectuée en 2013, des réunions ont eu lieu et des sondages ont été menés auprès d'institutions financières. Ces activités constituent le fondement d'une discussion, dans le présent rapport, sur la pertinence du programme, l'impact sur les intervenants, la contribution du programme au mandat et aux priorités du Ministère et les coûts engagés par le gouvernement fédéral.

2. CONTEXTE

L'origine de la *Loi* remonte à la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, promulguée en 1944. La *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles* a été adoptée afin de favoriser l'octroi, aux agriculteurs, de prêts à moyen et à court terme destinés à augmenter la productivité des exploitations agricoles et à y améliorer les conditions d'existence. La *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles* a été remplacée par la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative* en 1987. Elle avait une portée plus large et comprenait l'octroi de prêts pour la transformation, la distribution et la commercialisation des produits de la production agricole par des associations coopératives. L'objet a donc changé; il vise maintenant l'octroi de prêts à moyen et à long terme.

La *Loi canadienne sur les prêts agricoles (la Loi)* a remplacé la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative* en juin 2009. Plus particulièrement, la *Loi* a augmenté la limite de prêt, a établi des critères d'admissibilité élargis et a augmenté la valeur en pourcentage des biens qui pourraient être financés pour les agriculteurs débutants. Ces changements ont été apportés en réponse

aux recommandations transmises à Agriculture et Agroalimentaire Canada à la suite de consultations nationales menées en 2006 auprès de producteurs et d'institutions financières au sujet de la modernisation de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative*.

La *Loi* n'est que l'un des nombreux programmes et lois fédéraux qui visent précisément à améliorer la compétitivité agricole au Canada. La *Loi*, ainsi que d'autres initiatives du gouvernement fédéral, telles que la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* et la *Loi sur Financement agricole Canada*, permettent de veiller à ce que les agriculteurs disposent d'un accès raisonnable au financement. Collectivement, ces initiatives aident les producteurs à mieux gérer le risque commercial associé à l'exploitation de leur entreprise agricole et à prendre des décisions en matière d'investissement. La *Loi* aide notamment à améliorer l'accès des agriculteurs et des coopératives agricoles au financement à moyen et long terme en vue de l'acquisition et de l'amélioration des ressources, par exemple les équipements, les bâtiments et les terres.

La *Loi* prévoit des options de financement pour les agriculteurs et les coopératives agricoles de façon similaire à la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* d'Industrie Canada, mais pour les entreprises non agricoles. La *Loi* et la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* prévoient des garanties de prêts du gouvernement qui permettent aux prêteurs d'octroyer un prêt à leurs clients à des taux d'intérêt préférentiels, des acomptes moins élevés et, dans certains cas, des périodes d'amortissement plus longues par rapport aux prêts bancaires plus conventionnels.

3. PROGRAMME

La *Loi* et son règlement d'application forment le programme.

Au cours des années, ce programme a permis à de nombreuses exploitations d'avoir accès à un financement qu'elles n'auraient peut-être pas pu obtenir autrement. Selon les dispositions du programme, un prêteur (p. ex., une banque, une caisse populaire ou une autre organisation désignée) peut octroyer un prêt à un agriculteur ou à une coopérative agricole admissible. En échange, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire garantit le remboursement de 95 pour cent de la perte nette (y compris les intérêts) subie dans le cadre d'un prêt enregistré aux termes de la *Loi*. [a]

Le programme comprend les caractéristiques suivantes :

Les prêts sont limités au montant maximal de :

- 500 000 $, s'ils servent à l'achat de terres et à la construction ou à la rénovation de bâtiments;
- 350 000 $, s'ils servent à toute autre fin (p. ex., matériel, équipements et bétail) et à un regroupement de prêts/refinancement;
- le plafond actuel pour le regroupement de prêts d'une exploitation agricole est de 500 000 $;
- le plafond actuel pour le regroupement de prêts d'une coopérative agricole est de 3 millions de dollars, avec l'approbation du ministre.

Acomptes

- Les prêts émis aux agriculteurs existants et aux coopératives peuvent représenter jusqu'à 80 pour cent du prix d'achat ou de la valeur d'expertise du bien admissible.
- Les prêts émis aux agriculteurs débutants (ceux qui exercent depuis moins de six ans et qui déclarent leurs revenus d'exploitation aux fins de l'impôt sur le revenu) peuvent représenter jusqu'à 90 pour cent du prix d'achat ou de la valeur estimative du bien admissible.

Taux d'intérêt maximum

- Le taux d'intérêt maximal à payer selon un taux variable équivaut au taux préférentiel du prêteur plus 1 pour cent.
- Le taux d'intérêt maximal à payer selon un taux fixe à terme équivaut au taux hypothécaire du prêteur applicable à un terme comparable plus 1 pour cent.

Périodes de remboursement des prêts

- Pour les exploitations agricoles, la durée maximale d'un prêt pour les terres est de 15 ans; pour les coopératives agricoles, la durée maximale pour les terres et la construction ou l'amélioration de bâtiments est de 20 ans.
- La durée maximale d'un prêt pour tout autre motif d'emprunt est de 10 ans.

Frais

- Des droits d'inscription établis à 0,85 pour cent du montant du prêt sont exigibles et doivent être versés au « Receveur général du Canada » quand le prêt est enregistré.
- Des frais d'administration peuvent également être facturés par le prêteur en vertu de la *Loi*.
- Ces frais peuvent être ajoutés au montant du prêt, pourvu que le total ne dépasse pas les montants maximaux prévus.

4. UTILISATION ET ACTIVITÉ DU PROGRAMME

Lors de la première présentation du programme en 2009, il a été estimé que 217 millions de dollars par an, soit 1 milliard de dollars sur cinq ans, seraient garantis conformément aux dispositions du programme. Il était alors supposé que :

- des critères d'admissibilité améliorés entraîneraient une hausse de la participation des agriculteurs débutants, soit 346 nouveaux prêts par an pour un total de 127 millions de dollars;
- des règles d'admissibilité plus larges pour les coopératives augmenteraient la valeur totale des prêts aux coopératives agricoles à 40 millions de dollars par an;
- des limites de prêt accrues entraîneraient une hausse de la participation des agriculteurs existants de 50 millions de dollars par an.

De 2006 à 2009, le programme de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative* a représenté en moyenne environ 1 800 garanties de prêts par an. Les garanties de prêts ont augmenté à 2 500 par an au début du programme de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles* (2009-2012).[b] Plus récemment (2012-2014), le nombre de garanties par an est revenu à environ 1 800.

Depuis la mise en œuvre du programme en 2009, les taux d'intérêt sont bas et les prix des produits de base sont relativement élevés. Cela a contribué à réduire le coût des emprunts et à permettre aux agriculteurs d'obtenir plus facilement des prêts auprès d'institutions financières sans avoir besoin de recourir à la garantie offerte par le programme. Les résultats d'une évaluation officielle du programme effectuée par le Bureau de la vérification et de l'évaluation d'Agriculture et Agroalimentaire Canada en 2013 indiquent que ces conditions ont entraîné une participation au programme inférieure à ce qui était prévu au départ.[c]

Pour la période d'examen de 2009 à 2014, un total de 10 149 prêts étaient enregistrés, d'une valeur de 586 millions de dollars (environ 58 000 $ par prêt). Sur ce total, 1 076 prêts étaient enregistrés pour des agriculteurs débutants, d'une valeur totale de 100,7 millions de dollars (environ 94 000 $ par prêt).

Pour la période d'examen, 265 prêts (2,6 pour cent des prêts enregistrés) constituaient des montants supérieurs à 250 000 $, ce qui correspond au plafond de l'ancien programme de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative*. Seulement cinq nouveaux prêts ont été émis à des coopératives au cours des cinq premières années du programme de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles*. Trois prêts ont été enregistrés sous forme de transferts intergénérationnels. (Tableau 1)

TABLEAU 1 : Nombre de prêts enregistrés par exercice et montants accordés

Exercice	Nombre total de prêts enregistrés	Valeur totale des prêts enregistrés (en millions de dollars)	Prêts émis aux agriculteurs débutants	Valeur des prêts enregistrés aux agriculteurs débutants (en millions de dollars)	Prêts émis de plus de 250 000 $	Nombre de prêts aux coopé-ratives	Nombre de prêts intergéné-rationnels
2009–2010*	1 889	97	140	10,3	27	1	0
2010–2011	2 381	137	242	23,0	60	0	0
2011–2012	2 311	132	232	19,6	62	1	2
2012–2013	1 822	107	245	24,0	58	2	0
2013–2014	1 746	113	217	23,8	58	1	1
Total	**10 149**	**586**	**1 076**	**100,7**	**265**	**5**	**3**

* Depuis la promulgation de la *Loi* le 18 juin 2009.
Source : Données du programme.

La valeur totale annuelle des prêts effectués en Saskatchewan est passée de 106 millions de dollars en 2010-2011 à 82 millions de dollars en 2013-2014 (soit 77 pour cent et 72 pour cent de l'ensemble des prêts, respectivement). La plupart des autres provinces ont le plus souvent maintenu une valeur totale annuelle constante des prêts d'une année à l'autre ou ont connu une légère baisse. La seule exception a été le Manitoba, où la valeur totale annuelle des prêts a doublé au cours des quatre dernières années. (Tableau 2)

TABLEAU 2 : Nombre de prêts du programme par province et montants accordés

Prov.	Exercice									
	2009-2010*		2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014	
	#	Valeur (000 $)	#	Valeur (000 $)	#	Valeur (000 $)	#	Valeur (000 $)	#	Valeur (000 $)
T.-N.-L.	0	0	2	307	3	547	3	718	0	0
Î.-P.-É.	14	1 036	20	1 074	20	862	20	1 074	12	1 139
N.-É.	1	23	4	581	5	820	5	1 300	8	1 733
N.-B.	6	838	10	1 115	10	998	11	728	10	734
Qc	16	1 390	16	2 300	11	1 269	2	239	2	144
Ont.	59	5 495	87	9 454	58	7 086	30	4 280	21	4 047
Man.	122	7 277	114	8 192	100	6 079	87	5 573	200	15 969
Sask.	1 575	74 261	2 006	105 861	2 005	106 402	1 597	85 078	1 436	81 528
Alb.	87	5 812	111	7 337	83	6 305	53	7 177	40	5 534
C.-B.	9	904	11	1 052	16	1 119	14	792	17	2 344
Total	**1 889**	**97 036**	**2 381**	**137 273**	**2 311**	**131 487**	**1 822**	**106 958**	**1 746**	**113 172**

* Depuis la promulgation de la *Loi* le 18 juin 2009.
Source : Données du programme.

Plus de 8 200 prêts ont été enregistrés dans le cadre du programme par des caisses populaires. La plupart de ceux-ci ont été enregistrés en Saskatchewan. (Tableau 3)

TABLEAU 3 : Nombre de prêts garantis du programme par type d'établissement de crédit et total des montants accordés (du 18 juin 2009 au 31 mars 2014)

Établissement	Nombre de prêts	Pourcentage de prêts	Montant moyen ($)	Montant total ($)
Banques à charte	1 925	19,0	70 351	135 425 106
Caisses populaires	8 217	81,0	54 683	449 330 644
Autres	7	0,0	167 279	1 170 950
Total	**10 149**	**100,0**	**57 738**	**585 926 700**

Source : Données du programme.

Soixante-cinq pour cent des prêts émis au cours de la période d'évaluation visaient l'achat de machinerie agricole. Comme prévu, les valeurs moyennes des prêts pour toutes les autres catégories étaient inférieures à celles des prêts pour les terres. (Tableau 4)

TABLEAU 4 : Nombre de prêts garantis de la LCPA par objectif principal et total des montants accordés (du 18 juin 2009 au 31 mars 2014)

Objectif principal	Nombre de prêts	Pourcentage de prêts (pour cent)	Montant moyen ($)	Montant total ($)
Matériel	6 646	65,5	49 549	329 304 174
Bétail	1 029	10,1	38 150	39 256 750
Équipements	984	9,7	55 160	54 277 122
Terres	876	8,6	141 369	123 838 998
Bâtiments	357	3,5	59 178	21 126 638
Consolidation de la dette/refinancement	140	1,4	92 561	12 958 571
Amélioration ou développement	60	0,6	49 718	2 983 069
Réparation/rénovation majeure	38	0,4	24 641	936 367
Prêts intergénérationnels	< 10*	0,0	-	461 715
Autres	< 20*	0,2	-	783 189
Total	**10 149**	**100**	**57 738**	**585 926 700**

Source : Données du programme.
* Les chiffres sont masqués pour des raisons de confidentialité.

5. EXAMEN

Comme il est décrit à la section Présentation, l'évaluation officielle de la *Loi* comportait plusieurs volets, dont un examen complet de la *Loi* et de son règlement d'application effectué par le ministère de la Justice, une évaluation du programme et une mobilisation des prêteurs par le truchement de réunions et de sondages.

Évaluation du programme : Une évaluation du rendement, de la pertinence et de l'efficacité du programme de la *Loi* a été réalisée par le Bureau de la vérification et de l'évaluation, à l'aide de ressources internes et externes. Cette évaluation, publiée en février 2014 sur le site Web d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, englobait un examen des données du programme par une tierce partie, une analyse des programmes provinciaux similaires et une enquête auprès des agriculteurs ayant bénéficié de prêts garantis par le programme, des prêteurs qui utilisent le programme et des fonctionnaires fédéraux. L'évaluation a conclu que le programme comporte peu de risques et est un moyen abordable d'appuyer le secteur agricole. Il permet également aux agriculteurs d'investir davantage dans leur exploitation et d'accroître ainsi la valeur globale de leur exploitation. Le risque lié au programme est atténué du fait que les prêteurs voient à autoriser les prêts et à recouvrer les sommes en souffrance, réduisant ainsi le nombre de défauts de remboursement et de demandes d'indemnisation. L'évaluation recommandait à Agriculture et Agroalimentaire Canada de prendre des mesures pour mieux faire connaître le programme aux prêteurs et

aux producteurs. Le rapport d'évaluation s'intitule « *Évaluation du Programme de la* Loi canadienne sur les prêts agricoles*. »* et est appelé « *Évaluation* »[d] dans le présent rapport.

Réunions avec les prêteurs : En 2013-2014, Agriculture et Agroalimentaire Canada a organisé quatre réunions, auxquelles ont participé des prêteurs et l'Association des coopératives du Canada, afin de réunir de l'information sur le fonctionnement et l'exécution du programme. Plus particulièrement, on a demandé aux prêteurs de formuler des commentaires sur les paramètres du programme et les facteurs touchant l'exécution du programme. Les commentaires glanés à partir de ces réunions sont mentionnés dans cet examen sous « *Réunions avec les prêteurs* ».

Enquête auprès des prêteurs : En 2014, Agriculture et Agroalimentaire Canada a sondé les prêteurs participants pour déterminer : a) la perception des modifications du programme de 2009; b) la raison pour laquelle les prêts sont émis à l'aide du programme; c) les avantages que présente le programme; et d) le fonctionnement du nouveau Système d'enregistrement des prêts en ligne. Cette enquête est appelée « *Enquête auprès des prêteurs* ».

6. RÉSULTATS DE L'EXAMEN

6.1. Examen juridique

Dans le cadre de l'évaluation officielle, le ministère de la Justice a entrepris un examen exhaustif de la *Loi* et de son règlement d'application et n'a rien trouvé à changer du point de vue juridique.

6.2. Pertinence du programme

L'accès au financement externe est vital pour les agriculteurs, que ce soit pour démarrer ou croître. Ces agriculteurs doivent surmonter de nombreuses difficultés qui découlent de leur manque de ressources financières. Les exploitations agricoles continuent de jouer un rôle important dans l'économie rurale du Canada. Le soutien du gouvernement visant à encourager les investissements dans l'agriculture et à améliorer le rendement agricole est particulièrement important pour assurer un secteur viable et concurrentiel. De façon plus générale, les entreprises ayant une plus grande accessibilité au financement sont plus susceptibles d'augmenter leur production et sont donc plus viables que celles donc l'accessibilité au financement est limitée.

Le programme de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles* n'est que l'un des nombreux programmes fédéraux qui visent précisément à améliorer la compétitivité agricole au Canada en veillant à ce que les agriculteurs puissent bénéficier de prêts à des conditions avantageuses. Le programme qui bénéficie de garanties de prêts, comme le Programme de financement des petites entreprises du Canada destiné aux entreprises non agricoles,

peut générer un grand nombre de prêts financés par le secteur privé, ce qui représente des coûts administratifs peu élevés pour le gouvernement.

Le programme réduit le risque qu'assument les institutions financières lorsqu'elles octroient des prêts aux producteurs agricoles, ce qui accroît leur capacité et leur volonté d'accorder de tels prêts. Cette réduction du risque est particulièrement importante lorsque les conditions du marché ne sont pas bonnes et lorsque le portefeuille du prêteur est très axé sur le secteur. Durant les périodes de mauvaises conditions du marché et de resserrement du crédit, les prêteurs ont tendance à réduire le risque associé au secteur, surtout si leur portefeuille comprend déjà de nombreux prêts agricoles. Avec la garantie offerte, le prêteur peut accorder des prêts et offrir de meilleures conditions compte tenu du risque moins élevé. Le fait que 78 pour cent des prêts sont accordés par des caisses populaires illustre l'importance de la garantie pour les petits prêteurs ayant moins de capitaux et qui font affaire dans des collectivités rurales où les producteurs sont leurs plus gros clients.

Grâce aux garanties de prêts, le programme continue d'aider les agriculteurs et les coopératives agricoles à mieux gérer les risques opérationnels liés aux investissements effectués dans leurs activités en réduisant l'acompte requis, en baissant les taux d'intérêt sur les prêts de capital et en amortissant les prêts sur une plus longue période.

Le crédit financier offert au secteur agricole n'est pas uniforme dans l'ensemble du Canada, ce qui peut créer un écart entre les solutions et produits financiers dont le secteur agricole peut profiter. Le programme est particulièrement important pour la Saskatchewan, où la loi provinciale interdit aux institutions financières de saisir les biens qui auraient une incidence sur la subsistance de l'emprunteur, ce qui réduit l'ampleur de la garantie offerte aux prêteurs et nuit à la capacité des producteurs et des coopératives agricoles de la Saskatchewan d'obtenir des prêts. La garantie du programme offre une sûreté supplémentaire aux prêteurs qui peuvent ainsi continuer d'accorder des prêts au secteur dans la province. Le programme fait aussi exception à la loi provinciale, ce qui permet aux producteurs et aux coopératives agricoles d'utiliser des biens pour garantir un prêt dans le cadre du programme. (*Évaluation*)

Le programme vient donc compléter le crédit privé et provincial en permettant aux agriculteurs d'avoir accès aux mêmes conditions d'emprunt concurrentielles dans l'ensemble du pays. Le programme s'ajoute aux prêts accordés par la *Loi sur Financement agricole Canada*. Bien que Financement agricole Canada soit la seule institution financière nationale qui se consacre entièrement à l'agriculture, le programme joue un rôle important en s'assurant que les banques et les caisses populaires ont la souplesse nécessaire pour fournir d'autres genres de prêts aux producteurs.

En raison des faibles taux d'intérêt et des prix élevés des produits de base, les activités du programme ont été inférieures aux niveaux prévus. Néanmoins, le programme demeure pertinent et sert de filet pour les circonstances et les périodes où il peut être plus difficile

d’obtenir du crédit. Bien que le crédit ait été favorable au cours de la période d’examen quinquennal, le programme constitue une option importante pour les agriculteurs débutants qui souhaitent financer des investissements dans leurs activités.

6.3. Impact sur les exploitations agricoles et les coopératives

Les agriculteurs participants (84 pour cent) ont indiqué que les conditions de financement aux termes du programme leur ont permis d’augmenter leurs investissements et d’améliorer la valeur globale de leur exploitation, et 90 pour cent ont déclaré qu’il s’agissait d’une option importante. (*Évaluation*)

Les agriculteurs sont de vifs partisans de l’acompte de 10 pour cent pour les agriculteurs débutants. Les prêts conventionnels requièrent généralement un acompte de 25 pour cent et les agriculteurs débutants ne possèdent généralement pas de valeur nette, comme c’est le cas pour les agriculteurs bien établis. (*Enquête auprès des prêteurs*) La période d’amortissement de dix ans pour les biens tels que les équipements est appréciée par les agriculteurs, car elle leur permet d’obtenir un financement au-delà de la durée d’amortissement traditionnelle pour des biens similaires. (*Enquête auprès des prêteurs*)

Seul un petit nombre de prêts ont été enregistrés comme prêts intergénérationnels sur la période de cinq ans faisant l’objet d’un examen. Comme l’ont souligné les administrateurs du programme, ceci minimise probablement le nombre réel de transferts intergénérationnels qui ont en partie été facilités par le programme. Certains des prêts enregistrés par les prêteurs comme prêts à des agriculteurs débutants auraient également pu être classés comme des prêts intergénérationnels.

Un nombre important de prêts garantis dans le cadre du programme sont en moyenne au-dessous de la limite maximale de prêt. Le programme a tendance à être utilisé pour de petits achats. Néanmoins, certains agriculteurs ont exprimé des inquiétudes au sujet des limites de prêt actuelles, trop faibles pour les achats importants tels que des terres ou de gros équipements. Une augmentation des limites de prêt et de la période d’amortissement des terres pourrait accroître le nombre d’exploitations participant au programme. (*Évaluation*, *Enquête auprès des prêteurs*)

Le fait que leur mode d’exercice puisse entraîner des complications pour établir des titres de capitaux propres, limitant ainsi l’accès à un financement, constitue l’une des raisons derrière le faible taux de participation des coopératives. Comme l’ont souligné les administrateurs du programme, ceci peut expliquer que certains types d’entreprises agricoles quittent les coopératives pour s’orienter vers l’incorporation.

6.4. Impact sur les prêteurs

Le programme offre aux institutions financières un outil de gestion des risques dans le cadre des prêts octroyés à des exploitations agricoles, car la garantie de prêt atténue l'exposition des prêteurs aux pertes découlant d'un défaut de remboursement.

Certains prêteurs, surtout les caisses populaires, considèrent que le programme les aide à être compétitifs par rapport à Financement agricole Canada. Quelques prêteurs pensent que le programme les aide à « rendre les règles du jeu équitables ». (*Évaluation*, *Réunions avec les prêteurs*)

Un nombre de prêteurs et de producteurs ont exprimé des inquiétudes par rapport au fardeau perçu à l'égard de l'enregistrement des prêts dans le cadre du programme et des réclamations conséquentes. Cependant, d'autres prêteurs apprécient la simplicité d'utilisation et les économies réalisées grâce au nouveau système d'enregistrement des prêts en ligne, mis en œuvre en février 2013. (*Réunions avec les prêteurs*)

Le système d'enregistrement externe fonctionne bien pour les prêteurs qui enregistrent des prêts en ligne (qu'ils utilisent ou non le système de paiement des factures pour les paiements électroniques) et il simplifie l'exécution du programme. (*Enquête auprès des prêteurs*)

Les prêteurs ont également exprimé des inquiétudes par rapport aux limites de prêt actuelles, qui sont trop faibles pour permettre aux agriculteurs d'effectuer des achats importants. (*Évaluation*, *Enquête auprès des prêteurs*)

6.5. Coûts du programme pour le gouvernement

Depuis le lancement du programme de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative* en 1987, puis du programme de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles* en 2009, les coûts des défauts de remboursement pour le gouvernement fédéral sont inférieurs à 1 pour cent de la valeur des prêts émis. (*Évaluation*) Le coût net annuel moyen du programme pour les cinq dernières années (2009-2014) est de 562 014 $.[e] (Tableau 5)

TABLEAU 5 : Recettes et dépenses du programme

	2009-2010* ($)	2010-2011 ($)	2011-2012 ($)	2012-2013 ($)	2013-2014 ($)	Total ($)
Dépenses						
Crédit 1 - Coûts administratifs du programme	303 680	2 510 814	1 410 159	715 520	573 140	5 513 313
Subventions et contributions législatives	1 681 536	316 603	164 679	251 843	20 883	2 435 544
Total des dépenses	**1 985 216**	**2 827 417**	**1 574 838**	**967 363**	**594 023**	**7 948 857**
Recettes						
Frais d'enregistrement	823 837	1 204 905	1 113 212	901 592	946 374	4 989 920
Recouvrement des défauts de remboursement	243 197	84 132	23 637	47 736	33 712	273 458
Total des recettes	**908 078**	**1 289 037**	**1 136 849**	**949 328**	**980 086**	**5 263 378**
Coût total	**1 077 141**	**1 538 380**	**437 989**	**18 035**	**(386 063)**	**2 685 479**

Source : Données du programme.

Les coûts et recouvrements des défauts de remboursement comprennent les prêts garantis dans le cadre des programmes de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative* et de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles*.

*Les dépenses de l'exercice 2009-2010 ont été rajustées pour représenter la portion de l'année où le programme a été exécuté (9,4 mois, ou 78,6 pour cent du montant annuel).
- Les paiements de garantie des subventions et contributions législatives du budget principal des dépenses pour le programme s'élevaient à 13,1 millions de dollars en 2014.

Le programme est offert comme prévu et a satisfait à toutes les normes de service au cours de la période d'évaluation allant de 2009 à 2014. Dans l'ensemble, les coûts de fonctionnement du programme sont comparables ou inférieurs à ceux des autres programmes fédéraux de prêts assortis de mécanismes d'exécution et d'objectifs semblables. (*Évaluation*)

L'efficacité de l'exécution du programme est en partie due à la mise en œuvre en février 2013 d'un processus d'enregistrement des prêts en ligne. Ce processus a été élaboré conjointement avec le Programme de financement des petites entreprises du

Canada. Le processus permet de réduire les coûts administratifs de l'émission des prêts et de la gestion des réclamations pour le gouvernement et les prêteurs.

Le programme est une façon économique et peu risquée pour le gouvernement d'aider le secteur agricole.

Le programme repose sur les prêteurs. Une mauvaise connaissance du programme et l'hésitation des prêteurs à l'utiliser nuisent également aux taux de participation. Pour les agriculteurs et les coopératives, les prêteurs constituent une source d'information importante sur le programme et ils décident de l'émission des prêts garantis par le programme. (*Évaluation*, *Réunions avec les prêteurs*)

6.6. Contribution au mandat et aux priorités du Ministère

Le programme correspond également aux priorités du gouvernement du Canada parce qu'il soutient le secteur agricole à mesure qu'il innove et grandit. Le Canada appuie son secteur agricole en permettant aux agriculteurs existants et débutants d'obtenir des fonds afin d'établir, de développer, de conserver et d'agrandir leur exploitation. En outre, le programme aide les coopératives agricoles à tirer profit des possibilités du marché. Dans l'ensemble, le programme permet de soutenir le renouvellement du secteur agricole et permet aux coopératives de tirer davantage parti des nouveaux débouchés sur les marchés commerciaux. Le gouvernement du Canada contribue à son objectif visant à favoriser l'investissement et la croissance. (*Évaluation*)

Le programme appuie le premier résultat stratégique de l'architecture d'alignement des programmes 2014-2015 d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui consiste à encourager « Un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels compétitif et axé sur le marché qui gère les risques de manière proactive ». (*Évaluation*)

7. CONCLUSIONS

À la suite d'une évaluation exhaustive de la *Loi* et de son règlement d'application, le ministère de la Justice n'a rien trouvé à changer du point de vue juridique.

Le programme est géré et mis en œuvre de façon efficace et constitue une façon économique et peu risquée pour le gouvernement d'aider le secteur agricole. Le rôle que jouent les prêteurs dans la détermination de l'admissibilité aux prêts et leur collecte sous forme d'arriérés entraîne de faibles défauts de remboursement.

Le programme fait partie intégrale de l'engagement du gouvernement fédéral à veiller à ce que le secteur agricole canadien soit durable, compétitif et innovateur. Il offre un accès amélioré au financement à moyen et long terme pour les agriculteurs et les coopératives

agricoles. Le programme vient donc compléter le crédit privé et provincial en veillant à ce que tous les agriculteurs du pays aient accès aux mêmes conditions d'emprunt concurrentielles. Grâce au programme, les banques et les caisses populaires ont la souplesse nécessaire pour offrir des solutions de financement aux producteurs, accroissant ainsi la compétition sur le marché.

Il semble être particulièrement avantageux pour les agriculteurs débutants. Selon les agriculteurs, les modalités de financement aux termes du programme leur permettent d'investir davantage dans leurs activités et d'améliorer la valeur globale de leur exploitation agricole, facilitant par le fait même la productivité et la pérennité de leurs activités.

Bien qu'un certain nombre de prêteurs aient exprimé des inquiétudes quant aux limites imposées par le programme, les données administratives laissent entendre que ces limites répondent aux besoins de la majorité des producteurs. Les responsables du programme continueront de surveiller les montants des prêts qui sont enregistrés et de consulter les représentants du secteur et les prêteurs. Comme les activités agricoles continuent de prendre de l'expansion et d'accroître la capitalisation, il pourrait être nécessaire de revoir les limites de prêt à l'avenir.

La participation au programme, au cours de cette période d'examen, n'a pas été aussi importante que prévu. La conjoncture économique des dernières années a facilité l'accès au crédit sans avoir besoin de recourir à la garantie offerte par le programme. Cependant, une période de chute des prix des produits et une hausse des taux d'intérêt pourraient faire augmenter la participation au programme.

Les prêteurs jouent un rôle de premier plan en faisant la promotion du programme, en l'exécutant et en incitant les agriculteurs à y prendre part. Il est important qu'ils aient une compréhension claire et précise de tous les aspects du programme. Une meilleure connaissance du programme par les prêteurs sera essentielle pour accroître la participation au programme au cours de la prochaine période d'examen.

NOTES DE FIN DE TEXTE

[a] Comme le précise la *Loi*, l'exposition du programme au risque d'un prêteur unique est atténuée grâce à un taux décroissant de paiement des sommes assurées.

[b] Les 1 889 prêts approuvés pour 2009-2010 l'ont été sur une période de neuf mois. Par conséquent, le taux annuel d'approbation de prêts pour cette période est de 2 532 (4/3*1889).

[c] Lorsque les prix des produits de base sont élevés (et les recettes qui en résultent sont élevées), les agriculteurs ont une plus grande capacité de rembourser leurs prêts. Par conséquent, les prêteurs ont tendance à offrir directement des taux d'intérêt préférentiels, sans une garantie du gouvernement. Si les recettes baissent, la capacité des agriculteurs de rembourser leurs dettes devient incertaine et les prêteurs sont plus enclins à demander d'autres garanties, y compris la garantie du gouvernement dans le cadre du

programme. De plus, lorsque les taux d'intérêt sont bas, les prêteurs ont peu de marge de manœuvre pour offrir des taux inférieurs préférentiels, même avec la garantie du gouvernement. Ainsi, les faibles taux d'intérêt combinés à des prix élevés des produits de base sont susceptibles d'avoir une incidence sur le niveau d'enregistrement des prêts du programme.

[d] Les données pour l'évaluation ont couvert la période 2009-2012. Les données incluses dans cet examen ont été mises à jour et couvrent la période 2009-2014.

[e] Le coût net annuel moyen du programme équivaut au coût total (2 689 799 $) divisé par la durée du programme (4,786 ans).