# BUREAU DE LA VÉRIFICATION ET DE L'ÉVALUATION

## Évaluation du Programme de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles*

Comité de gestion des résultats et de l'exécution
19 mars 2019

Agriculture and Agri-Food Canada
Agriculture et Agroalimentaire Canada
Canada

Le sous-ministre a approuvé le présent rapport d'évaluation le *26 mars 2019.*

Évaluation du Programme de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles*

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (2019).

Version électronique disponible à l'adresse http://www.agr.gc.ca/fra/a-propos-de-nous/bureaux-et-emplacements/bureau-de-la-verification-et-de-levaluation/?id=1231423632566

N° de catalogue A29-2/4-2019F-PDF
ISBN 978-0-660-30913-2
N° d'AAC 12908F

Also available in English under the title
Evaluation of the *Canadian Agricultural Loans Act* Program

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

# TABLE DES MATIÈRES

**ABRÉVIATIONS.....1**

**RÉSUMÉ……...2**

**1.0 INTRODUCTION .....4**

**2.0 MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE .....4**

**3.0 APERÇU DU PROGRAMME DE LA *LOI CANADIENNE SUR LES PRÊTS AGRICOLES*.....4**

**4.0 PERTINENCE DU PROGRAMME.....7**

**5.0 CONCEPTION ET PRESTATION DU PROGRAMME.....14**

**6.0 RENDEMENT DU PROGRAMME .....19**

**7.0 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....24**

**ANNEXE A : MÉTHODE D'ÉVALUATION.....27**

**ANNEXE B : MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME DE LA LCPA ....30**

# ABRÉVIATIONS

| | |
|---|---|
| AAC | Agriculture et Agroalimentaire Canada |
| FAC | Financement agricole Canada |
| GRE | Gestion des risques de l'entreprise |
| ISDE | Innovation, Science et Développement économique Canada |
| LCPA | *Loi canadienne sur les prêts agricoles* |

# RÉSUMÉ


## Objectif

Le Bureau de la vérification et de l'évaluation d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) a entrepris une évaluation du Programme de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles* (LCPA) afin d'en évaluer la pertinence, la conception, l'exécution et le rendement. Cette évaluation répond à une exigence de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. Les résultats doivent éclairer l'examen législatif de la LCPA en 2019.

## Méthodologie et portée

L'évaluation du Programme porte sur la période allant de l'exercice 2013-2014 à l'exercice 2017-2018, et porte plus particulièrement sur son incidence sur les nouveaux venus et les agriculteurs débutants et son accessibilité pour les groupes sous-représentés. L'évaluation portait sur plusieurs sources de données, y compris : les documents, les dossiers et les données sur le rendement du Programme; un examen comparatif des autres programmes en vigueur; une analyse comparative des bénéficiaires et des non-bénéficiaires; une analyse documentaire; des entrevues avec des employés d'AAC, des représentants des gouvernements provinciaux et des associations de producteurs; et un sondage auprès des prêteurs financiers et des agriculteurs au sujet des prêts de la LCPA.

## Contexte

Le Programme de la LCPA est un programme fédéral de garantie de prêts qui relève de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles*. La LCPA vise à rendre plus accessibles les prêts au secteur privé pour les agriculteurs et les coopératives agricoles. Les producteurs agricoles peuvent utiliser ces prêts en vue de construire, de rénover et d'agrandir leurs exploitations agricoles, alors que les coopératives agricoles peuvent aussi avoir accès aux prêts pour transformer, distribuer ou commercialiser des produits agricoles.

En vertu du Programme de la LCPA, des prêts peuvent être consentis par un prêteur enregistré à un agriculteur établi pour 80 % de la valeur du bien acheté ou à un agriculteur débutant pour 90 % de la valeur du bien acheté, jusqu'à concurrence de 500 000 $ pour les agriculteurs ou de 3 millions de dollars pour les coopératives agricoles, pour l'acquisition d'immobilisations admissibles à des fins d'utilisation à la ferme. Le Programme vise à ce que les emprunteurs puissent bénéficier de taux d'intérêt avantageux et de modalités de remboursement souples.

La ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire garantit au prêteur enregistré le remboursement de 95 % d'une perte nette sur un prêt enregistré en vertu de la LCPA, tant que les dispositions de la loi et des règlements connexes sont respectées. Les institutions financières font elles-mêmes leurs vérifications de diligence raisonnable pour déterminer l'admissibilité des motifs d'emprunt et des emprunteurs; toutefois, elles peuvent, au besoin, communiquer avec le personnel du Programme de la LCPA concernant les règles d'admissibilité et pour obtenir des conseils.

## Constatations

- Le Programme de la LCPA donne accès à un crédit abordable, notamment pour les nouveaux agriculteurs et les agriculteurs spécialisés. Toutefois, les modalités de prêt actuelles limitent la capacité des agriculteurs de répondre à leurs besoins en matière d'investissements de capitaux.

- Bien que le Programme s'harmonise avec les priorités d'AAC en matière d'agriculture primaire et contribue à la croissance de la classe moyenne, il ne s'harmonise pas avec les priorités d'AAC liées à l'agroalimentaire, car il ne permet pas aux agriculteurs individuels d'obtenir des prêts de capital pour l'agriculture non primaire, c.-à-d. la transformation agroalimentaire hors ferme.

- Le Programme de la LCPA s'harmonise avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral en offrant aux agriculteurs canadiens un accès égal à un crédit abordable tout en partageant les risques et les possibilités de l'endettement agricole avec le secteur privé.

- Le Programme de la LCPA comble les lacunes provinciales et sectorielles en matière d'accessibilité du crédit en complétant les programmes en vigueur.

- Le modèle de conception et d'exécution du Programme de la LCPA offre des avantages tels que l'expertise des prêteurs, la rapidité des affaires et les garanties de prêts. Toutefois, les critères du Programme, comme la limite des prêts, les frais et l'admissibilité, ont des répercussions sur son efficacité globale.

- Bien que le Programme de la LCPA ait dépassé ses objectifs pour les agriculteurs débutants, il ne les a pas atteints pour les agriculteurs établis ni pour les coopératives.

- Le Programme contribue au renouvellement d'un secteur agricole vieillissant et en voie de consolidation, et contribue aussi à aider les agriculteurs débutants.

- Le modèle logique et les mesures du rendement du Programme ne reflètent pas exactement ses activités et ses objectifs.

- L'administration du Programme est neutre en termes de coûts.

## Recommandations

**Recommandation 1 :** La sous-ministre adjointe, Direction générale des programmes, devrait examiner et réviser, comme il convient, les paramètres du Programme de la LCPA afin de s'assurer que la disponibilité du crédit au secteur privé appuie la productivité, la compétitivité et la durabilité des exploitations agricoles.

**Recommandation 2 :** La sous-ministre adjointe, Direction générale des programmes, devrait réviser le modèle logique et les mesures du rendement du Programme de la LCPA afin de mieux refléter le modèle d'exécution.

**Réponse et plan d'action de la direction** : La direction a convenu d'examiner les options pour rajuster les paramètres du Programme afin de rendre les prêts de la LCPA plus accessibles, et d'actualiser le modèle logique de façon à mieux refléter le modèle d'exécution d'ici le 31 mars 2020. Ces mesures seront prises conjointement avec l'examen législatif de 2019.

# 1.0 INTRODUCTION

Le Bureau de la vérification et de l'évaluation d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) a entrepris une évaluation du Programme de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles* (LCPA) dans le cadre du Plan intégré de vérification et d'évaluation de 2018-2019 à 2021-2022. Cette évaluation répond à une exigence de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. Les résultats de l'évaluation doivent éclairer la planification de la prochaine phase de l'élaboration des politiques et des programmes, de même que l'examen législatif de 2019 de la LCPA.

Le Programme de la LCPA est un programme de garantie de prêts du gouvernement fédéral conçu pour faciliter l'accès au crédit en vue de la rénovation et de l'agrandissement des exploitations agricoles et de la transformation, la distribution et la commercialisation de produits agricoles par les associations coopératives. La première version du Programme a été instaurée en 1944 dans le cadre de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, laquelle a été remplacée en 1988 par la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative* (LPAACFC), puis révisée en 1995 sous le même nom. Le 18 juin 2009, la LCPA a remplacé la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative.*

# 2.0 MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

L'évaluation a été menée conformément à la Politique sur les résultats et à la Directive sur les résultats du Conseil du Trésor. Elle a évalué la pertinence et le rendement du Programme de la LCPA entre 2013-2014 et 2017-2018, en mettant particulièrement l'accent sur l'incidence du Programme sur les nouveaux venus dans le secteur de l'agriculture, les jeunes agriculteurs et l'accessibilité du Programme pour les groupes sous-représentés. Avec seulement quatre prêts coopératifs consentis au cours des cinq années et avec le déclin des coopératives au Canada, l'évaluation s'est concentrée sur les agriculteurs individuels.

L'évaluation portait sur plusieurs sources de données, y compris : un examen des documents, des dossiers et des données sur le rendement du Programme; un examen comparatif; une analyse comparative des bénéficiaires et des non-bénéficiaires; une analyse documentaire; des entrevues avec des représentants d'AAC et des gouvernements provinciaux ainsi que des intervenants externes; et un sondage auprès des prêteurs financiers et des agriculteurs. La méthodologie détaillée figure à l'annexe A.

L'analyse comparative entre les sexes plus est un outil, un processus ou un produit analytique utilisé pour évaluer les répercussions potentielles d'un programme sur divers groupes et identités (comme le sexe, l'âge, l'orientation sexuelle, l'incapacité, la race, l'origine ethnique, la religion, l'éducation, la langue, la culture géographique et le revenu). Bien que les considérations de l'analyse comparative entre les sexes plus aient été incluses dans le rapport, les données disponibles étaient limitées pour effectuer une analyse complète de la diversité et de l'inclusivité.

# 3.0 APERÇU DU PROGRAMME DE LA *LOI CANADIENNE SUR LES PRÊTS AGRICOLES*

## 3.1 Aperçu du Programme

Le Programme de la LCPA est un programme de garantie de prêts du gouvernement fédéral qui relève de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles*. La LCPA vise à accroître la disponibilité des prêts au secteur privé aux agriculteurs et aux coopératives agricoles. Les agriculteurs peuvent utiliser ces prêts en vue de construire, de rénover et d'agrandir leurs exploitations agricoles, alors que les

coopératives agricoles peuvent aussi avoir accès aux prêts pour transformer, distribuer ou commercialiser des produits agricoles. Le modèle logique du Programme figure à l'annexe B.

Le Programme est offert à toutes les institutions financières admissibles qui choisissent de devenir des prêteurs enregistrés. Les agriculteurs sont ensuite en mesure de demander des prêts garantis par l'État auprès du prêteur enregistré de leur choix. Le gouvernement garantit le remboursement de 95 % d'une perte nette liée aux prêts enregistrés consentis pour des motifs admissibles aux agriculteurs et aux coopératives agricoles.

Seules les pertes admissibles découlant d'un prêt en souffrance justifient un paiement de garantie, et ce, à condition que le prêteur enregistré ait touché sa garantie, puis présenté une demande d'indemnisation pour perte.

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 $ pour tout autre motif d'emprunt, y compris la consolidation ou le refinancement de prêts.
- Le plafond de regroupement de prêts pour toute exploitation agricole est de 500 000 $ (un agriculteur individuel peut obtenir plusieurs prêts jusqu'à concurrence de 500 000 $).
- Le plafond de regroupement de prêts dans le cas des coopératives agricoles est de 3 millions de dollars, avec l'approbation de la ministre.

Des prêts sont consentis aux agriculteurs établis jusqu'à concurrence de 80 % du prix d'achat ou de la valeur estimative du bien, tandis que des prêts aux agriculteurs débutants (ceux qui pratiquent l'agriculture depuis moins de six ans) sont consentis jusqu'à concurrence de 90 % du prix d'achat ou de la valeur estimative du bien. Les agriculteurs peuvent obtenir plusieurs prêts garantis en vertu de la LCPA, dans la mesure où le total de tous les prêts en cours ne dépasse pas la limite des prêts du Programme.

L'emprunteur a le choix entre un taux variable ou un taux fixe. Les taux d'intérêt doivent être conformes aux normes suivantes :

- un taux variable qui ne peut dépasser le taux préférentiel du prêteur de plus de 1 %;
- un taux fixe qui ne peut dépasser le taux hypothécaire du prêteur, pour un terme comparable, de plus de 1 %.

Le Programme fonctionne selon un modèle de recouvrement des coûts en ce qui a trait aux frais d'administration du Programme au moyen d'un droit d'enregistrement égal à 0,85 % du montant du prêt, que le prêteur enregistré doit verser au « Receveur général du Canada » au moment de l'enregistrement du prêt. Le prêteur peut également imposer des frais administratifs de 0,25 % du principal du prêt, ou 250 $ pour les prêts de moins de 250 000 $, ou de 0,1 % du principal du prêt pour les prêts de 250 000 $ ou plus.

Le Programme de la LCPA est un programme de gestion des risques de l'entreprise (GRE) exclusivement fédéral qui est offert en dehors de la série de programmes de base fédéraux-provinciaux-territoriaux de GRE dans le cadre du Cadre stratégique national pour l'agriculture du Canada, le Partenariat canadien pour l'agriculture. La série de programmes de GRE fournit aux agriculteurs des outils efficaces leur permettant de gérer les risques d'entreprise qui sont largement indépendants de leur volonté.

À la suite des recommandations formulées par le secteur et les institutions financières dans le cadre de consultations tenues en 2006, des modifications législatives ont été apportées à la LCPA en 2009

afin de mieux harmoniser le Programme avec les réalités et les besoins du secteur agricole. Les changements étaient les suivants :

- Porter la limite des prêts du Programme de 250 000 $ à 500 000 $ pour les biens immobiliers (terres et bâtiments) et à 350 000 $ pour toutes les autres fins.
- Rendre le Programme accessible aux agriculteurs débutants en réduisant la mise de fonds maximale demandée aux agriculteurs débutants.
- Réduire la proportion d'agriculteurs requise pour que les coopératives agricoles soient admissibles.
- Permettre les transferts intergénérationnels.

### 3.2 Objectifs du Programme

Le Programme de la LCPA a pour objectif d'accroître l'accessibilité des prêts au secteur privé destinés à la construction, la rénovation et l'agrandissement des fermes, de même qu'à la transformation, la distribution ou la commercialisation de produits agricoles par les coopératives agricoles. Les agriculteurs et les coopératives agricoles ont ainsi accès à des capitaux abordables qui leur permettent d'investir dans leurs entreprises agricoles.

Grâce à ses diverses mises à jour législatives, le Programme de la LCPA a amélioré la disponibilité du crédit pour les agriculteurs depuis 1944 et pour les coopératives de commercialisation depuis 1988. Par le truchement du Programme, le gouvernement du Canada soutient le renouvellement du secteur agricole et permet aux coopératives de tirer davantage parti des nouveaux débouchés sur les marchés commerciaux. Le Programme vise à offrir un crédit abordable, permettant aux agriculteurs débutants et établis de mieux gérer leur risque d'entreprise.

### 3.3 Exécution du Programme et gouvernance

AAC élabore et tient à jour des outils, des politiques et des lignes directrices pour veiller à ce que le Programme soit exécuté conformément aux paramètres des lois et règlements. Le Programme de la LCPA est exécuté au nom d'AAC par des prêteurs enregistrés, comme les banques à charte, les coopératives de crédit, les caisses populaires, les succursales du Alberta Treasury Branch et toute autre organisation désignée par la ministre, avec l'approbation du ministre des Finances.

Les prêteurs enregistrés offrent le Programme aux agriculteurs admissibles en consentant des prêts pour des motifs admissibles à des exploitations agricoles et à des coopératives agricoles. Les institutions prêteuses doivent suivre les pratiques habituelles d'octroi de prêts lorsqu'elles étudient une demande de prêt et décident si le Programme est l'outil approprié pour répondre aux besoins des agriculteurs. Pour que les demandes d'indemnisation soient prises en considération, les prêteurs enregistrés doivent faire preuve d'autant de soin (c.-à-d. évaluation des risques) dans l'administration des prêts de la LCPA qu'ils le feraient dans la conduite des prêts ordinaires. Le Programme peut rejeter une réclamation pour perte s'il estime que l'évaluation des risques n'a pas été effectuée conformément aux pratiques habituelles du prêteur.

Les coopératives agricoles peuvent obtenir jusqu'à un maximum de 3 millions de dollars de prêts de la LCPA auprès de prêteurs enregistrés avec l'aide du personnel du Programme. À la réception d'une demande de prêt approuvée par un prêteur, le personnel du Programme l'étudie et formule des recommandations à la ministre concernant la garantie de la demande de la coopérative. Chaque année, l'équipe de gestion des prêts coopératifs et le personnel du Programme, de concert avec le prêteur enregistré, examinent l'exploitation, la gestion, l'admissibilité, les perspectives du marché et le financement de la coopérative pour s'assurer que les exigences législatives du Programme et ses obligations, telles que décrites pendant le processus de demande, sont respectées.

### 3.4 Ressources

Le tableau 1 montre les recettes et les dépenses d'AAC pour le Programme de la LCPA de 2013-2014 à 2017-2018. Le Programme reçoit 2,1 millions de dollars par année par le biais d'un financement prévu par la loi pour couvrir les salaires du personnel et le système d'enregistrement en ligne. Les coûts d'exécution comprenaient les salaires et l'exploitation, pour un total de 2 751 374 $ sur la période de cinq ans. Les prêts en souffrance ont totalisé 1 375 185 $ au cours de la même période. Le Programme a accès à 10,6 millions de dollars du Trésor pour couvrir les coûts des prêts en souffrance. Les recouvrements effectués par l'Unité des recouvrements d'AAC et les revenus tirés des droits d'enregistrement ont rapporté respectivement 255 945 $ et 4 155 999 $. Ces rentrées de fonds ont donné lieu à un excédent total de 285 385 $ pour le Programme sur la période de cinq ans.

**Tableau 1 : Recettes et dépenses du Programme, de 2013-2014 à 2017-2018**

| Exercice financier | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | Total sur cinq ans |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Coûts liés à l'exécution du Programme | 573 140 $ | 551 112 $ | 537 166 $ | 559 159 $ | 530 797 $ | 2 751 374 $ |
| Coûts liés aux défauts de remboursement du Programme | 20 883 $ | 149 810 $ | 137 977 $ | 672 345 $ | 394 170 $ | 1 375 185 $ |
| Recouvrement* | 33 712 $ | 113 813 $ | 39 245 $ | 60 505 $ | 8 670 $ | 255 945 $ |
| Recettes** | 946 374 $ | 855 960 $ | 785 538 $ | 787 345 $ | 780 782 $ | 4 155 999 $ |
| Total des coûts du Programme | -386 063 $ | -268 851 $ | -149 640 $ | 383 654 $ | 135 515 $ | -285 385 $ |

Sources : Dépenses du Programme, Finances d'AAC (au 1er juillet 2018)
*Recouvrement par AAC des défauts de remboursement des prêts
**Recettes tirées des droits d'enregistrement

## 4.0 PERTINENCE DU PROGRAMME

### 4.1 Besoin continu d'accès au crédit

**Le Programme de la LCPA donne accès à un crédit abordable, notamment pour les nouveaux agriculteurs et les agriculteurs spécialisés, mais les modalités de prêt actuelles limitent la capacité des agriculteurs de répondre à leurs besoins en immobilisations.**

Le secteur agricole canadien continue d'évoluer et de s'adapter en réponse aux défis économiques et opérationnels, à l'évolution du paysage commercial sur la scène internationale, aux préférences des consommateurs, ainsi qu'aux possibilités commerciales et aux nouveaux débouchés du marché. Bien que l'industrie agricole soit forte à l'heure actuelle, certains segments du secteur, comme les agriculteurs débutants et les agriculteurs spécialisés, font face à des défis et à des contraintes.

**Exemple :** Un producteur de céréales débutant en Saskatchewan a besoin de plusieurs pièces d'équipement qui pourraient coûter entre 680 000 $ et 2,22 millions de dollars pour entrer sur le marché et y livrer concurrence.

Le coût des terrains, de l'équipement et des intrants de production a augmenté depuis que les limites de prêt de la LCPA ont été fixées à un maximum de 500 000 $ en 2009. La valeur des terres agricoles par acre au Canada a augmenté en moyenne de 12,1 % par année de 2009 à 2017. La valeur estimative des terres de la ferme canadienne moyenne en 2017 était de plus de 5 millions de dollars. La valeur moyenne par ferme de la machinerie et du matériel usagés ou à la ferme s'est accrue de près de 80 000 $ de 2011 à 2016 (tableau 2). Au cours de la même période, les dépenses d'exploitation brutes totales du secteur ont augmenté de 6,8 milliards de

dollars. L'augmentation du capital nécessaire pour entrer dans le secteur agricole et être concurrentiel, ou pour accroître la productivité, est liée à une hausse du besoin de crédit accessible. Bien que l'accroissement de la dette agricole montre que les agriculteurs peuvent accéder au crédit, des lacunes et des défis demeurent. Quarante pour cent des agriculteurs sondés ont déclaré qu'il existe des lacunes en matière d'obtention de crédit dans le secteur agricole, et 75 pour cent des représentants provinciaux interrogés ont déclaré qu'il était difficile pour certains agriculteurs d'avoir accès au crédit.

**Tableau 2 : Variation en pourcentage de la valeur moyenne du capital à la ferme, des dépenses d'exploitation brutes et de la dette agricole, de 2011 à 2016**

| Article | 2011 | 2016 | Variation en pourcentage |
|---|---|---|---|
| Valeur moyenne du capital agricole total ($/ferme) | 1 607 695 $ | 2 634 035 $ | 64 % |
| Valeur moyenne des terres et des bâtiments possédés ($/ferme) | 1 027 146 $ | 1 667 205 $ | 62 % |
| Valeur moyenne de l'ensemble de la machinerie et du matériel à la ferme ($/ferme) | 201 438 $ | 278 405 $ | 38 % |
| Total des dépenses d'exploitation brutes (x1 000) | 38 343 012 $ | 45 118 717 $ | 18 % |
| Dette agricole globale (x1 000) | 67 602 334 $ | 92 519 144 $ | 37 % |

Sources : Tableau 32-10-0049-01 de Statistique Canada, Recensement de l'agriculture de 2011 et de 2016

À mesure que les coûts et les défis du marché du secteur agricole canadien augmentent, l'agriculture se consolide, la taille moyenne des fermes augmentant de 5 % de 2011 à 2016, et le nombre d'exploitations agricoles au Canada diminuant de 6 % au cours de la même période. L'ouverture du marché canadien grâce aux accords commerciaux et l'augmentation des coûts de démarrage et d'exploitation d'une ferme au Canada ont mené à une concentration des fermes qui doivent accroître leur productivité et demeurer concurrentielles sur le marché international.

Les agriculteurs débutants font face à des défis supplémentaires pour démarrer leur exploitation, prendre de l'expansion et y investir. Selon *New Farmers in Canada : un rapport de référence* (2016), les deux principaux obstacles à l'entrée dans le secteur sont l'abordabilité de la propriété foncière et le manque d'accès au crédit ou au financement. L'augmentation rapide de la valeur des terres a une incidence sur la capacité des agriculteurs nouveaux et existants d'obtenir un crédit adéquat pour acheter des terres à des fins d'exploitation. Il se peut que les agriculteurs débutants n'aient pas suffisamment d'actifs ou de capitaux propres pour obtenir du crédit ou qu'ils n'aient pas suffisamment de liquidités pour verser la mise de fonds requise.

> « C'est un cercle vicieux que de devoir commencer **sans avoir d'argent pour acheter de l'équipement** afin d'accroître l'efficacité, et ainsi **augmenter la production**, les ventes brutes et les profits. La plupart des prêteurs exigent habituellement un revenu stable et fiable pendant deux ans comme condition préalable à un prêt. C'est pratiquement **impossible à obtenir** en agriculture sans investissement de capitaux. » (agriculteur)

Les résultats de l'évaluation confirment que le Programme de la LCPA répond aux besoins du secteur agricole canadien en éliminant les obstacles auxquels se heurtent les agriculteurs pour accéder à un crédit abordable. Grâce à l'offre de garanties de prêts du gouvernement à des taux d'intérêt abordables, le Programme peut encourager les prêteurs à prendre plus de risques dans le secteur agricole. Dans certains cas, lorsque les institutions limitent les prêts agricoles, la garantie du gouvernement peut permettre aux prêteurs d'offrir plus d'options de crédit à l'agriculture tout en respectant leurs lignes directrices institutionnelles. Plus de 70 % des prêteurs sondés ont convenu que le Programme de la LCPA :

> Le Programme de la LCPA « **maintient les taux d'intérêt concurrentiels** pour tous les prêts agricoles (aux fins d'admissibilité), qu'ils soient garantis ou non par le gouvernement ». (agriculteur)

- est pertinent et répond à un besoin dans le secteur (72,1 %);
- constitue une option importante pour les agriculteurs canadiens (74,4 %);

- accroît leur capacité d'offrir du crédit au secteur agricole (72,1 %);
- aide les agriculteurs canadiens à répondre à leurs besoins financiers (76,8 %).

Le Programme offre des modalités de prêt favorables aux agriculteurs débutants, ce qui permet le renouvellement du secteur agricole. Les agriculteurs et les prêteurs sondés ont déclaré que les dispositions relatives aux prêts pour les agriculteurs débutants constituent l'un des principaux avantages du Programme. L'exploitant d'une ferme bénéficiaire moyenne le plus jeune, âgé de 48 ans, avait six ans de moins que la moyenne du secteur au Canada. De 2011 à 2016, plus de 58 000 fermes sont entrées sur le marché, ce qui comprend les nouveaux propriétaires agricoles, les fusions de deux fermes ou plus et les fermes existantes qui ont produit pour la première fois un formulaire de déclaration de revenus (T2). Vingt-neuf pour cent des nouveaux venus ont déclaré des recettes agricoles brutes de moins de 10 000 $, comparativement à 18 % de l'ensemble de la population agricole. De plus, 71 % des 58 000 nouveaux venus ont déclaré des recettes agricoles annuelles brutes inférieures à 100 000 $, comparativement à 56 % de l'ensemble de la population agricole. Bien qu'il soit possible d'entrer sur le marché, la proportion de nouvelles fermes dont les recettes agricoles annuelles brutes sont inférieures à 100 000 $ indique qu'il est difficile pour ces nouveaux agriculteurs d'avoir accès à un crédit abordable et de soutenir la concurrence dans le secteur. Au cours de la même période de 2011 à 2016, il y a eu une perte nette de 12 000 fermes en raison de la consolidation des fermes ou de l'incapacité des agriculteurs à soutenir la concurrence dans le secteur agricole en raison de la hausse des coûts du capital et de la main-d'œuvre. Les agriculteurs débutants mentionnent que le manque d'accès au capital nuit à l'accès à l'agriculture. S'ils arrivent à accéder au marché, ils ont de la difficulté à obtenir suffisamment de capitaux pour devenir et demeurer concurrentiels. Dans le sondage de 2015 de la *National New Farmer Coalition*, le plus récent sondage mené auprès des nouveaux agriculteurs, ceux-ci s'inquiétaient de la viabilité future de leur exploitation agricole, car bon nombre d'entre eux avaient subi des pertes nettes l'année précédente.

> « Avec le prix des choses aujourd'hui, il est **difficile pour un petit agriculteur** de prendre de l'expansion et de croître **sans avoir accès à des prêts**. » (agriculteur)

Les modalités de prêt de la LCPA pour les agriculteurs débutants facilitent leur entrée dans le secteur en offrant des prêts du secteur privé avec une mise de fonds et un taux d'intérêt inférieur à ceux des prêts conventionnels. Les prêteurs sondés ont indiqué que de nombreux bénéficiaires de prêts de la LCPA auraient été admissibles à un prêt conventionnel, mais auraient dû payer un taux d'intérêt supérieur et verser une mise de fonds plus élevée. Des modalités de crédit plus abordables augmentent les flux de trésorerie des emprunteurs grâce à des paiements de dette moins élevés, ce qui améliore leur situation financière.

Le Programme peut offrir un accès stable et abordable au crédit en période de ralentissement économique. Les niveaux d'endettement actuels et croissants dans le secteur peuvent créer des risques financiers en cas de hausse des taux d'intérêt. Malgré des ratios d'endettement moyens constants, une hausse soudaine des taux d'intérêt pourrait compromettre la sécurité financière et l'existence de nombreuses fermes, surtout les fermes débutantes, dont les ratios d'endettement sont généralement plus élevés. Le Programme atténue ces effets potentiels en augmentant les flux de trésorerie grâce à des taux d'intérêt plafonnés. Les trois quarts des prêteurs sondés ont convenu qu'un programme de garanties de prêts serait utile pour leur établissement afin qu'ils puissent continuer à accorder des prêts agricoles en cas de ralentissement du marché.

En plus des éléments probants de l'évaluation qui mettent en évidence l'augmentation du coût du capital et des terres pour les agriculteurs, les intervenants ont commenté les limites des prêts du Programme. Quatre-vingts pour cent des personnes sondées ont déclaré que le Programme ne répond pas, ou répond seulement en partie, aux besoins des agriculteurs parce que les limites de prêt ne correspondent pas aux conditions actuelles du marché et aux prix. Les prêteurs sondés ont indiqué que les limites actuelles des prêts du Programme sont désavantageuses pour les agriculteurs parce qu'elles ne répondent pas aux conditions économiques actuelles et ne

permettent pas aux prêteurs d'accorder un prêt en vertu de la LCPA pour la valeur totale d'un investissement en capital, comme de l'équipement agricole nouveau ou novateur.

### 4.2 Harmonisation avec les priorités d'AAC et du gouvernement

**Bien que le Programme s'harmonise avec les priorités d'AAC en matière d'agriculture primaire et contribue à la croissance de la classe moyenne, il ne s'harmonise pas avec les priorités d'AAC en matière d'agroalimentaire, car il ne permet pas aux agriculteurs individuels d'obtenir des prêts d'immobilisations pour l'agriculture non primaire, c.-à-d. la transformation agroalimentaire hors ferme.**

Les priorités ministérielles d'AAC au cours de cette période d'évaluation comprenaient la croissance du commerce et l'expansion des marchés; la croissance innovatrice et durable du secteur; et le soutien de la diversité et d'un secteur dynamique et en évolution. Le Programme de la LCPA appuie toutes les priorités stratégiques du Ministère en permettant aux agriculteurs de gérer les risques financiers et opérationnels. L'objectif du Programme de la LCPA, qui est d'accroître la disponibilité des prêts du secteur privé aux fins de l'établissement, de l'amélioration et de l'expansion des fermes, est conforme à la priorité du gouvernement du Canada d'aider et de faire croître la classe moyenne. Le taux d'intérêt plafonné d'un prêt en vertu de la LCPA et l'amortissement des achats non fonciers peuvent accroître les liquidités des agriculteurs et leur permettre de mieux s'adapter aux changements du marché, de faire des investissements agricoles et d'assurer l'expansion des exploitations agricoles. Étant donné que le Programme couvre la plupart des dépenses en immobilisations pour tous les types de production agricole primaire, il soutient un secteur dynamique et en évolution, y compris les agriculteurs spécialisés et les marchés émergents.

Dans la lettre de mandat de la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, la pierre angulaire du secteur agricole au Canada est décrite comme étant les agriculteurs, les éleveurs et les transformateurs d'aliments. La lettre indique qu'AAC doit utiliser « ses politiques et ses outils financiers pour soutenir le secteur de l'agriculture dans l'accomplissement de ses tâches vitales ». Au fil du temps, AAC et l'industrie mettent de plus en plus l'accent sur l'expansion et l'investissement dans les produits à valeur ajoutée découlant d'activités agricoles comme la transformation, la fabrication ou la distribution en gros. À l'heure actuelle, les modalités d'admissibilité aux prêts du Programme ne permettent que les achats d'immobilisations pour la transformation à la ferme ou la transformation par une coopérative de commercialisation. Ces conditions d'admissibilité aux prêts limitent la capacité du Programme de soutenir les agriculteurs qui ne sont pas membres d'une coopérative de commercialisation et qui veulent harmoniser leurs produits hors ferme avec les tendances et les préférences des consommateurs en agroalimentaire.

En 2017, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire a recommandé que le gouvernement aide la prochaine génération d'agriculteurs à démarrer et à transférer des fermes en atténuant les conséquences financières et fiscales[1]. En offrant des modalités de prêt favorables aux agriculteurs débutants et des prêts intergénérationnels, le Programme de la LCPA encourage les nouveaux venus et aide le secteur à être durable et renouvelable. La mise de fonds minimale plus basse qu'exigent les prêteurs enregistrés de la LCPA pour les agriculteurs débutants les aide à obtenir un crédit abordable et les encourage à s'inscrire. Les agriculteurs sondés ont souvent mentionné les conditions favorables pour les agriculteurs débutants comme un avantage du

> « Nous avons besoin d'exploitations agricoles en démarrage et de jeunes dans le secteur. Les coûts **de démarrage deviennent rapidement trop élevés pour pouvoir démarrer une exploitation agricole**. » (agriculteur)

[1] Dettes dans le secteur agricole et leurs effets. Rapport du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire Juin 2017

Programme, et près de 80 % des prêteurs ont convenu que la mise de fonds minimale de 10 % aide les agriculteurs débutants à obtenir un prêt.

Le Programme pourrait accroître la productivité et la compétitivité des fermes en permettant des investissements dans le nouvel équipement et l'expansion de l'échelle de production. Le prolongement de l'amortissement pour les achats non fonciers réduit les montants des paiements et augmente les flux de trésorerie pour les agriculteurs, ce qui peut leur permettre d'obtenir d'autres prêts pour des achats supplémentaires pendant la période de remboursement. Ces flux de trésorerie supplémentaires pourraient permettre l'adoption de technologies novatrices ou l'acquisition de terres pour améliorer la productivité, bien que les données probantes suggèrent que les limites actuelles des prêts du Programme ne répondent que partiellement à ce besoin.

### 4.3. Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement

**Le Programme de la LCPA s'harmonise avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral en offrant aux agriculteurs canadiens un accès égal au crédit abordable tout en partageant les risques et les possibilités de l'endettement agricole avec le secteur privé.**

En vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole* et de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles*, le rôle et la responsabilité du gouvernement fédéral en agriculture consistent à favoriser la viabilité économique à long terme des familles agricoles et de leurs collectivités et à assurer des programmes équitables qui tiennent compte de la diversité régionale. Le Programme de la LCPA s'harmonise avec ces rôles en offrant un crédit abordable aux exploitations agricoles débutantes et existantes dans l'ensemble des secteurs et des régions. Grâce aux garanties gouvernementales, le Programme peut encourager les institutions financières à prêter aux agriculteurs malgré les risques continus du secteur. Soixante-douze pour cent des prêteurs sondés ont convenu que le Programme accroît leur capacité d'offrir du crédit aux agriculteurs.

À mesure que ceux-ci empruntent pour prendre de l'expansion ou démarrer leur exploitation, acheter de la machinerie et de l'équipement ou payer leurs dépenses d'exploitation pendant les cycles de production, leur dette totale augmente en même temps que la valeur du capital agricole. La dette agricole totale en souffrance est passée de 63 milliards de dollars en 2009 à 98 milliards de dollars en 2017 (tableau 3). Les banques à charte sont les principaux détenteurs de cette dette agricole, suivies des organismes du gouvernement fédéral. Le recours aux garanties de prêts du gouvernement réduit la responsabilité des prêteurs privés, ce qui peut leur permettre d'assumer plus de risques et de répartir davantage la dette agricole. Les institutions financières peuvent mieux gérer et capitaliser le risque financier agricole en répartissant la dette agricole entre plus de 300 institutions indépendantes au Canada. Financement agricole Canada (FAC), une société d'État, détient la majeure partie de la dette du secteur détenue par le gouvernement fédéral. La répartition de la dette agricole entre les secteurs public et privé réduit le passif total du gouvernement fédéral.

**Tableau 3 : Dette agricole en souffrance au Canada, par prêteur**

| Établissement de crédit | 2009 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|
| | en milliers de $ | % | en milliers de $ | % |
| Banques à charte | 21 809 124 $ | 34,7 | 34 955 000 $ | 35,6 |
| Organismes du gouvernement fédéral (y compris Financement agricole Canada et les programmes de paiements anticipés) | 18 975 504 $ | 30,2 | 31 110 612 $ | 31,7 |
| Coopératives de crédit | 10 352 054 $ | 16,5 | 15 380 206 $ | 15,7 |
| Particuliers, agrofournisseurs et compagnies d'assurance, et autres prêteurs | 8 588 077 $ | 13,7 | 10 565 591 $ | 10,8 |
| Organismes du gouvernement provincial | 3 125 581 $ | 5,0 | 6 196 227 $ | 6,3 |
| **Total de la dette agricole en souffrance** | **62 850 340 $** | **100** | **98 207 636 $** | **100** |

Source : Statistique Canada, 2017.

Bien que le Programme de la LCPA permette à d'autres prêteurs de soutenir la concurrence dans le secteur agricole grâce à des garanties de prêts, FAC est la seule institution prêteuse qui a un mandat fédéral de prêt à l'agriculture et qui a une présence importante sur le marché des prêts agricoles. En 2017, FAC détenait la majorité (83 %) de la portion fédérale de la dette agricole, avait amassé 26,1 milliards de dollars en tant qu'entité unique et détenait plus du quart de la dette agricole totale. Outre la dette détenue par les institutions fédérales et provinciales, les 61 milliards de dollars restants de la dette agricole étaient répartis entre les autres institutions financières indépendantes. Comme FAC n'est pas une institution de dépôt et qu'elle n'offre que des prêts et des conseils au secteur agricole, les agriculteurs ont besoin d'une autre institution financière pour mener leurs activités quotidiennes et gérer leur portefeuille. Le Programme permet aux agriculteurs d'avoir accès à un prêt garanti par le gouvernement auprès d'un prêteur enregistré de leur choix, où ils peuvent ensuite mener toutes les transactions liées à leur exploitation.

Le Programme de la LCPA aide les prêteurs des économies locales, comme les coopératives de crédit, à offrir des conditions concurrentielles pour des prêts agricoles qu'ils ne pourraient peut-être pas accorder autrement. Les coopératives de crédit et les *caisses populaires* sont situées dans 10 provinces, desservent 10,2 millions de Canadiens et sont accessibles dans les collectivités locales. Quatre-vingt-dix pour cent des prêts de la LCPA ont été consentis par des coopératives de crédit. Cinquante-huit pour cent des prêteurs sondés ont convenu que le Programme les aide à être plus concurrentiels avec d'autres prêteurs. L'utilisation du Programme peut accroître la capacité des petits établissements de prêt d'accorder du crédit aux agriculteurs et permettre à ceux-ci d'obtenir du crédit auprès de leur établissement local, à des taux semblables à ceux offerts par les grandes institutions. Grâce au Programme de la LCPA, les agriculteurs peuvent maintenir leur relation d'affaires actuelle avec les institutions financières de leur choix et rencontrer en personne les prêteurs locaux qui comprennent leurs besoins particuliers et régionaux.

> Le Programme de la LCPA « donne **aux prêteurs la possibilité d'aider les agriculteurs** qui, **autrement, ne seraient pas nécessairement admissibles à des prêts**. En tant que petite coopérative de crédit, il nous aide aussi à concurrencer FAC et les grandes banques. » (prêteur)

Les programmes provinciaux ciblent les besoins précis des provinces et des régions, alors que le Programme de la LCPA traite d'enjeux nationaux en matière d'accès au crédit dans tous les secteurs agricoles. Les divers programmes provinciaux et sectoriels offerts aux agriculteurs canadiens accordent un accès disparate au crédit agricole, tandis que le Programme de la LCPA offre à tous les agriculteurs canadiens un accès égal à un crédit abordable. Soixante-douze pour cent des prêteurs sondés ont indiqué que le Programme de la LCPA augmente leur capacité d'offrir du crédit au secteur agricole.

### 4.4. Comparaison avec d'autres programmes

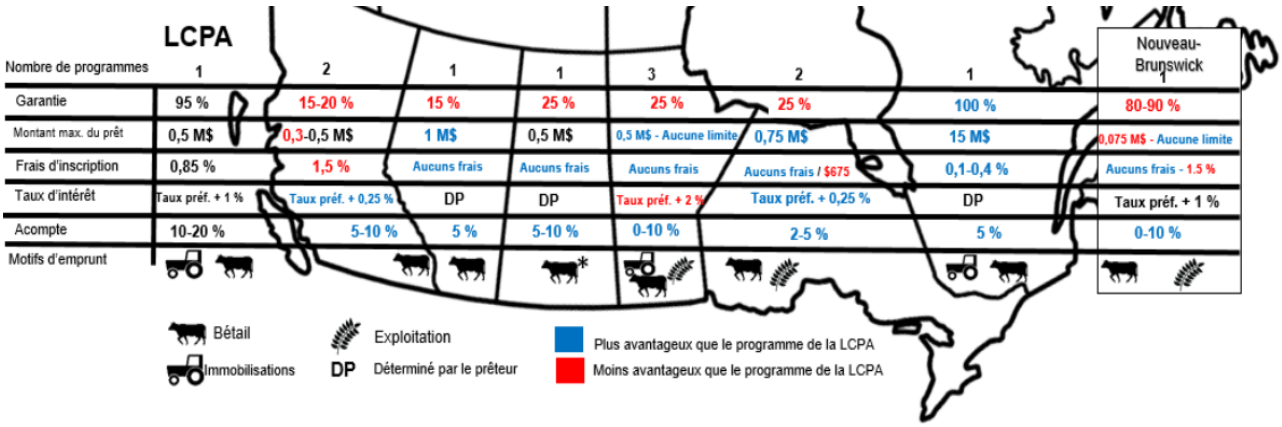
**Le Programme de la LCPA comble les lacunes provinciales et sectorielles en matière d'accessibilité au crédit en complétant les programmes existants.**

Le Programme de la LCPA offre un accès égal au crédit aux agriculteurs, aux sociétés et aux coopératives de tout le Canada, et facilite l'accès à des conditions de prêt favorables pour les petites exploitations, les nouvelles exploitations et les exploitations à créneaux. Il offre une option uniforme entre les provinces et les secteurs et donne aux agriculteurs un choix de produits de prêt qui répond le mieux à leurs besoins. La disponibilité et les caractéristiques des programmes provinciaux de crédit varient grandement et ils sont offerts uniquement à leurs résidents. Bien que l'Alberta, le Québec, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse aient adopté des programmes de prêts pour immobilisations à des fins agricoles, les agriculteurs des autres provinces et territoires n'ont pas accès à des programmes de prêts bien établis. Les agriculteurs admissibles peuvent participer aux programmes provinciaux et au Programme de la LCPA.

Malgré certains chevauchements avec d'autres programmes disponibles, le Programme de la LCPA est le seul programme de garanties d'accès égal pour tous les agriculteurs primaires de tous les secteurs agricoles au Canada. Le Programme est semblable à certains programmes provinciaux, mais peu de ces derniers couvrent tous les objets (utilisations) de prêt admissibles en vertu de la LCPA. Sur les 21 programmes provinciaux examinés dans la présente évaluation, seulement 4 accordent des prêts ou des garanties de prêts qui couvrent les mêmes objets de prêt admissibles pour leurs régions respectives.

De nombreux programmes provinciaux, y compris les programmes de garanties de prêts (figure 1), offrent des modalités plus favorables que le Programme de la LCPA. Tous les programmes provinciaux qui offrent des prêts ou des garanties de prêts pour l'achat de terrains ont une limite de prêt plus élevée, avec une limite médiane de 2 millions de dollars, alors que la limite médiane de prêts pour d'autres achats est de 750 000 $. Le Programme de prêts garantis du Québec et le Programme de prêts agricoles (non garantis) de l'Alberta ont récemment triplé leur limite de prêt, qui est passée de 5 millions de dollars à 15 millions de dollars, afin de mieux soutenir les nouveaux venus et l'expansion des exploitations agricoles visant à accroître leur compétitivité.

**Figure 1 : Tableau de comparaison des modalités des programmes provinciaux de garanties de prêts**




*Le programme de la Saskatchewan a pris fin le 1er janvier 2019.
Sources : Services d'évaluation du BVE

Bien que la dette agricole en souffrance que détiennent les gouvernements provinciaux soit demeurée relativement stable, passant de 5,4 % en 2013 à 6,3 % en 2017, les répondants provinciaux ont fait remarquer que la demande pour les programmes de crédit provinciaux a diminué au cours des dernières années en raison de la disponibilité d'autres options de crédit. En septembre 2018, le ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan a annoncé la fin du Programme de garanties de prêts pour le bétail en raison du faible taux de participation, créant un potentiel déficit de financement. Le gouvernement de la Saskatchewan a déclaré qu'il continuerait de soutenir les agriculteurs par l'administration du Partenariat canadien pour l'agriculture, un partenariat fédéral-provincial-territorial.

Le Programme de la LCPA est la seule option de financement des immobilisations qui est accessible à tous les agriculteurs débutants du Canada et offre des modalités de prêt favorables et des transferts intergénérationnels. Contrairement à la définition que donne la LCPA des agriculteurs débutants, c'est-à-dire moins de six ans d'expérience en agriculture, FAC offre des prêts pour jeunes agriculteurs à des conditions favorables aux agriculteurs de moins de 40 ans. Les définitions et les incitatifs pour les nouveaux arrivants varient selon les programmes provinciaux. Contrairement au Programme de la LCPA, les coopératives et les sociétés ne sont admissibles qu'à certains programmes provinciaux.

D'autres organismes fédéraux, comme Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE), la Banque de développement du Canada et FAC, accordent des prêts au secteur agricole. Le Programme de financement des petites entreprises du Canada est un programme de garanties de prêts géré par ISDE. Comme le Programme de la LCPA, il offre des garanties de prêts aux petites entreprises, y compris aux agroentreprises. La Banque de développement du Canada peut accorder des prêts pour l'agriculture primaire, mais sa pratique habituelle consiste à aiguiller les agriculteurs vers FAC. L'évaluation a permis de constater qu'il y avait peu de demandes pour les prêts agroalimentaires du Programme de financement des petites entreprises du Canada et de la Banque de développement du Canada. FAC demeure le principal prêteur fédéral en agriculture, détenant la majeure partie de la dette agricole fédérale en souffrance (83 %), avec 26,1 milliards de dollars en prêts en 2017. Bien qu'il y ait un certain chevauchement entre FAC et la LCPA, le Programme de la LCPA offre aux agriculteurs la possibilité de faire affaire avec un prêteur local enregistré.

## 5.0 Conception et prestation du Programme

**Le modèle de conception et de prestation du Programme de la LCPA offre des avantages tels que l'expertise des prêteurs, la rapidité de réalisation des affaires et des modalités de prêt favorables. Toutefois, les critères du Programme, comme les limites des prêts, les frais du prêteur et l'admissibilité aux prêts, ont une incidence sur son efficacité globale.**

***Avantages de la conception du Programme***

Le Programme de la LCPA repose sur un modèle de prestation axé sur les prêteurs et peut être offert par n'importe quelle banque à charte, coopérative de crédit ou caisse populaire enregistrée. Les prêteurs ont l'expertise, les connaissances et l'infrastructure nécessaires pour s'adapter à l'évolution des besoins opérationnels des agriculteurs. Le modèle de prestation présente de nombreux avantages pour les agriculteurs, AAC et les prêteurs enregistrés.

*Avantages pour les agriculteurs*

La structure de la LCPA permet au Programme de réagir rapidement et de s'adapter aux changements du marché, puisque les prêteurs fonctionnent au rythme des entreprises pour répondre aux besoins des agriculteurs. Les prêteurs peuvent accorder en temps opportun des prêts qui répondent aux nouveaux besoins et à l'évolution des tendances changeantes, tout en permettant aux agriculteurs de faire affaire avec le prêteur enregistré de leur choix, de quelque région ou secteur que ce soit. Quatre-vingt-cinq pour cent des prêts de la LCPA ont été enregistrés dans un délai de 15 jours. À titre de comparaison, pour le volet C du programme Agri-innovation d'AAC, qui offre un financement direct pour des produits, des technologies ou des processus novateurs, il a fallu plus de 100 jours avant d'obtenir un avis d'approbation ou de rejet dans 43 % des demandes.

Le Programme de la LCPA fournit des capitaux abordables aux agriculteurs et leur permet d'investir dans leurs activités commerciales. Les caractéristiques du Programme, soit un taux d'intérêt maximal au taux préférentiel plus 1 %, une période d'amortissement maximale de 10 ans pour les prêts non immobiliers et une mise de fonds minimale de 20 %, sont plus favorables que les prêts conventionnels. Pour les agriculteurs débutants, le Programme réduit la mise de fonds minimale à 10 %. Les agriculteurs sondés ont souvent mentionné l'accès accru au crédit et le taux d'intérêt comme des avantages importants du Programme.

> Le Programme de la LCPA « **aide les agriculteurs nouveaux ou établis** à acheter de l'équipement et des terres lorsqu'ils **ne peuvent verser la totalité de la mise de fonds requise** (habituellement 25 %) ». (prêteur)

Comparativement aux prêts conventionnels, le Programme offre des conditions de prêt relativement favorables. La majorité des prêteurs sondés ont indiqué que la plupart des demandeurs de prêts de la LCPA auraient été admissibles au même montant sans le Programme, mais avec des taux d'intérêt plus élevés ou des mises de fonds plus importantes. L'obtention d'un prêt de la LCPA permet aux agriculteurs d'accroître leurs liquidités et les aide à mieux gérer leurs flux de trésorerie. La période maximale d'amortissement de 10 ans du Programme pour les prêts non immobiliers est favorable par comparaison aux périodes conventionnelles de cinq à sept ans. Toutefois, la période d'amortissement moyenne des prêts non immobiliers garantis par le Programme au cours de la période de cinq ans était de 5,7 ans. Compte tenu de la taille moyenne croissante des prêts au fil du temps, particulièrement pour les agriculteurs débutants, la période d'amortissement favorable continuera d'être pertinente, car les agriculteurs auront besoin de plus de temps pour rembourser leurs prêts plus importants.

Comme pour les prêts conventionnels, les taux d'intérêt et les périodes d'amortissement du Programme demeurent favorables par rapport à ceux des provinces. Par exemple, le Programme offre des taux d'intérêt favorables comparativement aux six programmes provinciaux semblables qui offrent des garanties de prêts pour immobilisations, un seul programme offrant un plafond de taux d'intérêt plus bas. De même, la période d'amortissement du Programme pour les achats non fonciers était supérieure à celle de 13 des 21 programmes comparables.

*Avantages pour AAC*

AAC peut compter sur l'expertise et de l'infrastructure des prêteurs enregistrés. La participation des prêteurs aux prêts admissibles réduit l'exposition d'AAC aux risques liés aux prêts et réduit les coûts d'administration du Programme, seulement 0,29 % des pertes sur prêts donnant lieu à des réclamations. Les prêteurs enregistrés déterminent l'admissibilité du demandeur ainsi que l'objet du prêt et ils évaluent la capacité de remboursement du demandeur et la viabilité du projet avant d'accorder des prêts garantis, ce qui réduit le nombre de défauts de paiement. En cas de défaut de paiement, les prêteurs disposent de l'infrastructure et des processus nécessaires pour saisir les biens nantis et réaliser la garantie de l'emprunteur. Les prêteurs enregistrés soumettent une réclamation pour perte au Programme de la LCPA s'ils sont incapables d'obtenir un remboursement complet après avoir pris toutes les mesures appropriées.

En offrant des garanties de prêt, AAC réduit la réticence des institutions à prêter au secteur agricole et encourage les prêteurs à assumer plus de risques. Le passif total d'AAC et du gouvernement fédéral se trouve ainsi réduit, puisque la dette agricole est transférée au secteur privé. Dans le cadre du Programme de la LCPA, AAC partage le risque financier du secteur avec 57 prêteurs enregistrés.

AAC tire parti de la capacité du Programme de la LCPA de surveiller la santé financière du secteur agricole. L'adoption du Programme est fortement influencée par la conjoncture économique actuelle. L'augmentation des demandes et/ou des défauts de paiement pourrait indiquer que le secteur fait face à des défis en matière d'accès abordable au crédit. Cette surveillance peut permettre à AAC de collaborer de façon proactive avec le secteur et de déterminer les mécanismes de soutien appropriés.

*Avantages pour les prêteurs enregistrés*

Le Programme réduit les risques auxquels les prêteurs enregistrés sont exposés lorsqu'ils prêtent à des exploitations agricoles. Le Programme garantit le remboursement de 95 % d'une perte nette sur un prêt admissible consenti, soit une des garanties gouvernementales les plus élevées offertes aux prêteurs. Sur les six programmes provinciaux de garantie de prêts pour immobilisations examinés, seul le Programme de prêts garantis du Québec offre une garantie de prêt plus élevée (100 %).

> « Le succès du Programme [de la LCPA] a permis aux producteurs **d'obtenir des prêts à leur juste valeur marchande,** à un **coût minime ou nul** pour le gouvernement. » (producteur)

Le Programme offre une option de crédit aux prêteurs enregistrés, ce qui accroît leur capacité de financer les exploitations agricoles. Le Programme permet aux petits prêteurs, comme les coopératives de crédit, de mieux concurrencer les grands prêteurs bien établis en offrant des conditions de prêt favorables aux agriculteurs des régions rurales. La majorité (58 %) des prêteurs sondés ont convenu que le Programme les aide à être plus concurrentiels par rapport aux autres prêteurs. Au cours de la période d'évaluation, 90 % des prêts ont été consentis par des coopératives de crédit.

***Défis liés à la conception du Programme***

Les responsables du Programme ont peu d'interaction avec les agriculteurs et des moyens limités pour influencer son adoption. Les modalités de prêt du Programme, les frais des prêteurs, l'admissibilité de l'objet du prêt et la tolérance au risque peuvent limiter la participation et l'utilité pour les agriculteurs. Les prêteurs enregistrés jouent un rôle essentiel dans la prestation et l'adoption du Programme, car ils sont la principale source de sensibilisation et d'information sur les options de crédit pour les agriculteurs. Outre la garantie, les prêteurs ont peu d'incitatifs à utiliser le Programme et aucun incitatif direct pour encourager la promotion.

Les intervenants ont souligné que les prêteurs enregistrés ne présentent pas toujours le Programme de la LCPA comme une option pour les agriculteurs ou ne les informent pas lorsque leur prêt est garanti par le Programme de la LCPA. De nombreux répondants ont ajouté que, dans la conjoncture économique favorable actuelle, les prêteurs sont plus susceptibles d'offrir leurs propres produits de prêt, dont les modalités sont identiques ou supérieures à celle du Programme, que d'accorder un prêt garanti par le gouvernement. Les éléments de la conception du Programme, comme les faibles limites de prêt, le plafonnement des frais des prêteurs, la faible tolérance au risque et les critères d'admissibilité, ainsi que l'absence de compréhension commune du Programme, ont une incidence sur l'efficacité de la prestation du Programme.

*Modalités de prêt*

Malgré les taux d'intérêt favorables offerts en vertu de la LCPA, des modalités de prêt moins avantageuses, comme des limites de prêt relativement faibles et une période d'amortissement plus courte pour les biens immobiliers, font en sorte qu'il est plus difficile pour le Programme de permettre aux agriculteurs d'apporter des améliorations à long terme à leurs exploitations. Les données probantes donnent à penser que les limites de prêt, fixées par la loi en 2009, pourraient ne pas suivre l'augmentation des coûts de capital et l'évolution des besoins, surtout pour les agriculteurs débutants. Les intervenants internes et externes conviennent généralement que le Programme est en mesure d'aider le secteur, mais qu'il pourrait être mieux adapté à la conjoncture économique actuelle.

La plupart (70 %) des prêteurs sondés sont d'avis que le montant maximal de 500 000 $ pour les biens immobiliers n'est pas suffisant pour répondre aux besoins des agriculteurs. La limite de prêt de 500 000 $ ne couvrirait même pas la moitié du coût estimatif d'une ferme de taille moyenne

selon la valeur actuelle des terres dans l'ensemble des provinces, sauf une (tableau 4). L'augmentation du coût des terres indiquerait que des prêts et des mises de fonds plus importants sont nécessaires pour entrer dans le secteur et y soutenir la concurrence. La plupart des prêteurs sondés ont fait remarquer que les limites de prêt de 350 000 $ pour les immobilisations et de 500 000 $ pour les biens immobiliers ne répondent pas aux besoins des agriculteurs.

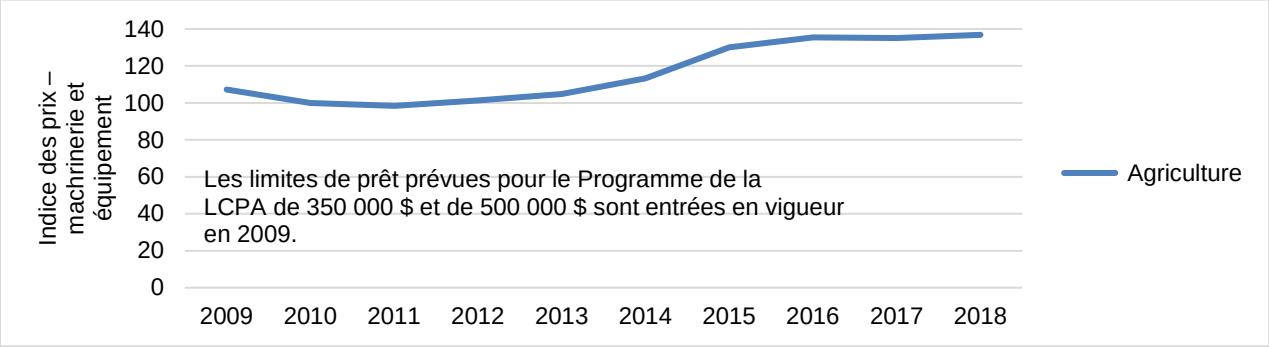
**Tableau 4 : Valeur approximative des fermes de taille moyenne par province, 2016-2017**

| Province | Taille moyenne des fermes en 2016 (acres) | Valeur moyenne/acre 2017 | Coût moyen estimatif d'achat de terres |
|---|---|---|---|
| Alberta | 1 237 | 3 634 $ | 4 495 258 $ |
| Colombie-Britannique | 365 | 40 350 $ | 14 727 750 $ |
| Manitoba | 1 192 | 3 142 $ | 3 745 264 $ |
| Nouveau-Brunswick | 370 | 3 733 $ | 1 381 210 $ |
| Terre-Neuve et Labrador | 174 | S.O. | S.O. |
| Nouvelle-Écosse | 263 | 3 705 $ | 974 415 $ |
| Ontario | 249 | 10 361 $ | 2 579 889 $ |
| Île-du-Prince-Édouard | 425 | 3 635 $ | 1 544 875 $ |
| Québec | 280 | 6 057 $ | 1 695 960 $ |
| Saskatchewan | 1 784 | 1 722 $ | 3 072 048 $ |
| Canada | 634 | 8 482 $ | 5 376 810 $ |

Source : Statistique Canada, Un portrait des fermes canadiennes, Rapport sur les valeurs des terres agricoles de Financement agricole Canada.

Les limites de prêt actuelles peuvent permettre aux agriculteurs débutants d'acheter de petites parcelles de terre et de l'équipement usagé, mais il sera sans doute plus difficile pour les petites exploitations agricoles d'être concurrentielles et viables. L'agriculture est une entreprise exigeante en investissements, en particulier pour l'équipement. Par exemple, un producteur de céréales débutant en Saskatchewan a besoin de plusieurs pièces d'équipement qui pourraient coûter entre 680 000 $ et 2,22 millions de dollars pour entrer sur le marché et y livrer concurrence. L'indice des prix des machines et du matériel pour l'achat de biens en immobilisation par le secteur agricole est passé de 107,2 en 2009 à 136,83 en 2018; cela signifie que les coûts en capital des agriculteurs ont connu une hausse de 28 % et continuent d'augmenter depuis l'établissement des limites de prêt de la LCPA (figure 2). Les limites de prêt du Programme pour l'achat d'équipement, fixées à 350 000 $, sont inférieures à l'indice des prix des machines et du matériel.

**Figure 2 : Indice des prix des machines et du matériel pour l'agriculture, 1997-2018**




Source : Statistique Canada, 2018. L'Indice des prix des machines et du matériel fournit des renseignements sur l'évolution du coût des investissements en capital par les acheteurs canadiens. Il sert à estimer la demande de machines et de matériel.

Bon nombre de prêteurs ont indiqué qu'ils avaient rejeté une autre demande de prêt de la LCPA parce que le demandeur avait déjà atteint la limite de prêt maximale établie à 500 000 $ dans le Programme. Cela illustre bien que les limites actuelles des prêts ne répondent qu'aux impératifs immédiats des agriculteurs qui ont besoin de 350 000 $ ou moins pour l'achat d'équipement et de 500 000 $ ou moins pour les biens immobiliers.

*Frais des prêteurs*

La structure tarifaire de la LCPA semble être considérée comme l'un des principaux désavantages du Programme pour les prêteurs. Dans le cadre du Programme, les prêteurs qui accordent un prêt peuvent exiger des frais de 0,25 % ou 250 $ pour un prêt de 250 000 $ et un maximum de 0,1 % pour un prêt de 250 000 $ et plus. Ensemble, les faibles limites de prêt et le plafonnement des frais des prêteurs réduisent le rendement financier que les prêteurs enregistrés peuvent obtenir sur l'octroi d'un prêt et diminuent la rentabilité pour les prêteurs qui utilisent le Programme. Bien que l'imposition d'un plafond à la baisse des frais des prêteurs réduise le fardeau financier des emprunteurs, ce plafonnement n'est pas conforme aux pratiques normales des prêteurs enregistrés et a un effet dissuasif sur les prêteurs.

En 2014, dans le but d'encourager son adoption, un programme comparable, le Programme de financement des petites entreprises du Canada, a décidé de supprimer le plafond des frais des prêteurs afin de mieux s'aligner sur leurs pratiques de prêt habituelles. Les prêteurs peuvent maintenant facturer aux emprunteurs des frais d'administration qui correspondent aux pratiques normales pour un prêt conventionnel semblable.

*Admissibilité des objets de prêt*

Les critères d'admissibilité actuels de la LCPA limitent la capacité du Programme d'appuyer la mission d'AAC qui consiste à « exercer un leadership dans la croissance et le développement d'un secteur canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire compétitif, innovateur et durable ». Alors que les coopératives agricoles peuvent utiliser les prêts de la LCPA pour transformer, distribuer ou commercialiser des produits agricoles, les agriculteurs ne peuvent obtenir un prêt à des fins de transformation que si les améliorations sont apportées directement à l'entreprise agricole établie. Les agriculteurs primaires qui transforment ou vendent leurs produits agricoles hors ferme ne sont pas admissibles au Programme. De nombreux intervenants ont fait valoir que les critères d'admissibilité du Programme sont trop restrictifs et limitent la capacité du Programme de contribuer à la croissance du secteur agricole, car les petites exploitations, les agriculteurs primaires et les exploitations à créneaux pourraient avoir besoin d'aide pour étendre leurs activités.

Les agriculteurs qui diversifient leurs activités dans le secteur agroalimentaire à valeur ajoutée et d'autres nouveaux secteurs ont de la difficulté à obtenir du financement pour les investissements commerciaux en raison des risques associés aux nouvelles entreprises et aux produits ou technologies non éprouvés. Cet écart dans l'accès au crédit contribue à réduire la croissance de la productivité dans le secteur de la transformation agroalimentaire par rapport à l'ensemble du secteur de la fabrication (augmentation annuelle de 0,2 % de 1961 à 2013, comparativement à 0,5 %). Le secteur canadien des produits agroalimentaires à valeur ajoutée doit accroître sa productivité afin de tirer parti des nouveaux débouchés pour les produits novateurs. Lorsque de petits agriculteurs ou des agriculteurs primaires débutants cherchent à obtenir un financement agroalimentaire, le taux d'intérêt imposé sur les prêts peut limiter le fonds de roulement disponible pour d'autres investissements et occasions d'affaires. La demande pour d'autres programmes d'AAC axés sur le secteur agroalimentaire a dépassé le taux de participation au Programme et sa capacité.

Les agriculteurs primaires établis qui diversifient leurs activités pour y intégrer une production à valeur ajoutée peuvent être admissibles au Programme de financement des petites entreprises du Canada ou à celui de Financement agricole Canada (FAC), mais selon des modalités vraisemblablement moins favorables. Le Programme de financement des petites entreprises du Canada impose des frais d'inscription plus élevés que le Programme de la LCPA et permet aux prêteurs inscrits de percevoir un taux d'intérêt allant jusqu'au taux préférentiel plus 3 % sur leurs prêts garantis. Ce programme n'assure pas le suivi de données particulières liées aux demandes

des agroentreprises, mais il est d'avis qu'il y a peu de demandes pour les prêts agroalimentaires. Il regroupe toutes les données sur les emprunteurs dans le secteur manufacturier. Sans cette information, il est difficile pour AAC de déterminer les besoins des petites exploitations agricoles et des exploitations à créneaux en matière d'accès au crédit. Il est difficile également de comparer les caractéristiques des prêts de la LCPA avec celles de FAC, puisque la société d'État étudie les dossiers au cas par cas. FCA exige habituellement une mise de fonds de 25 %.

*Tolérance au risque*

Les prêteurs hésitent à consentir des prêts à certains sous-secteurs de l'agriculture ou aux agriculteurs débutants en raison du niveau de risque lié à la production agricole ainsi que de l'incertitude du marché ou du prêteur pour d'autres cultures ou produits agricoles. Les marchés agricoles débutants, spécialisés et émergents, comme les cultures spéciales et les ruminants exotiques, se heurtent à des obstacles à l'accès au crédit. L'incapacité d'acheter une terre pousse de nombreux agriculteurs à la location, ce qui peut créer de l'incertitude. Ils peuvent avoir de la difficulté à obtenir des capitaux de démarrage, des mises de fonds ou des transferts intergénérationnels. En outre, les risques inhérents à l'exploitation agricole, comme les conditions météorologiques et les marchés mondiaux, limitent l'appétit des institutions financières pour l'augmentation du portefeuille de prêts relatifs à l'agriculture. Depuis 2013, les grandes institutions financières ont maintenu un portefeuille de prêts agricoles assez constant (1 à 2 % du total des prêts). Bien que les institutions à charte soient les plus grands détenteurs de dettes agricoles au Canada, la partie stable du portefeuille indique qu'elles ont maintenu des niveaux similaires d'exposition aux risques liés au secteur agricole au fil du temps.

Même si le Programme augmente l'accès au crédit abordable, certains groupes sous-représentés, plus à risque sont toujours confrontés à des obstacles pour se qualifier au crédit en raison de la tolérance au risque du Programme. Le Programme refusera une réclamation pour défaut de paiement s'il est jugé que les prêteurs enregistrés n'ont pas effectué une évaluation normalisée des risques avant d'accorder le prêt. Ce rejet peut limiter les prêts aux agriculteurs qui sont légèrement en deçà du seuil de risque standard d'un prêteur enregistré. Les prêteurs sondés ont indiqué que la plupart des emprunteurs seraient toujours admissibles à un prêt du même montant sans le Programme, mais selon des modalités moins favorables.

Les agriculteurs sous-représentés sont admissibles au Programme, sauf ceux qui sont établis dans les réserves des Premières Nations comme le stipule le *paragraphe 89(1)* de la *Loi sur les Indiens*[2]. Aux termes de cet article, les agriculteurs autochtones vivant dans des réserves n'ont pas accès à des prêts de capital aux taux abordables offerts par la LCPA. De plus, l'absence d'établissements de crédit dans certaines régions pourrait limiter l'accès des agriculteurs à un prêteur enregistré en vertu de la LCPA.

# 6.0 RENDEMENT DU PROGRAMME

L'évaluation a révélé que 79 % des prêts de la LCPA et 71 % de la valeur totale du Programme étaient garantis en Saskatchewan. Le taux élevé d'adoption de la LCPA en Saskatchewan est unique en raison de la *Saskatchewan Farm Security Act* (la loi sur la sécurité agricole), qui empêche les prêteurs de saisir des capitaux qui auraient une incidence sur le gagne-pain de l'agriculteur. La Loi peut dissuader certains prêteurs d'accorder des prêts agricoles et compliquer l'accès au crédit pour les agriculteurs. Les prêteurs de la Saskatchewan, en particulier les coopératives de crédit, peuvent gérer les risques financiers et les investissements connexes grâce à la garantie de la LCPA. La majorité (96 %) des prêts de la LCPA en Saskatchewan ont été consentis par des coopératives de crédit provinciales.

[2] Élaboration de solutions pour permettre aux producteurs autochtones dans les réserves afin d'avoir accès au Programme de la LCPA en Ontario et dans l'Ouest canadien. Projet nº 82476 – ARI – IRA 2107.

## 6.1 Rendement

**Le Programme de la LCPA a dépassé ses objectifs pour les agriculteurs débutants, mais ne les a pas atteints pour les agriculteurs ou les coopératives existants.**

De 2013-2014 à 2017-2018, le programme a garanti 7 188 prêts évalués à 491,8 millions de dollars, ce qui est inférieur aux objectifs de 11 015 prêts et de 640 millions de dollars respectivement (tableau 5). Le nombre de prêts et leur valeur sont inférieurs de 35 % et 23 %, respectivement, aux objectifs du Programme. Toutefois, le Programme a dépassé les mêmes cibles de 16 % et de 26 % pour les agriculteurs débutants. Avec un taux de défaut de paiement de 0,29 % au cours des cinq années, le Programme est demeuré bien en deçà du plafond cible de 1 %. Il a réalisé 20 % de son objectif en matière de nombre de prêts aux coopératives.

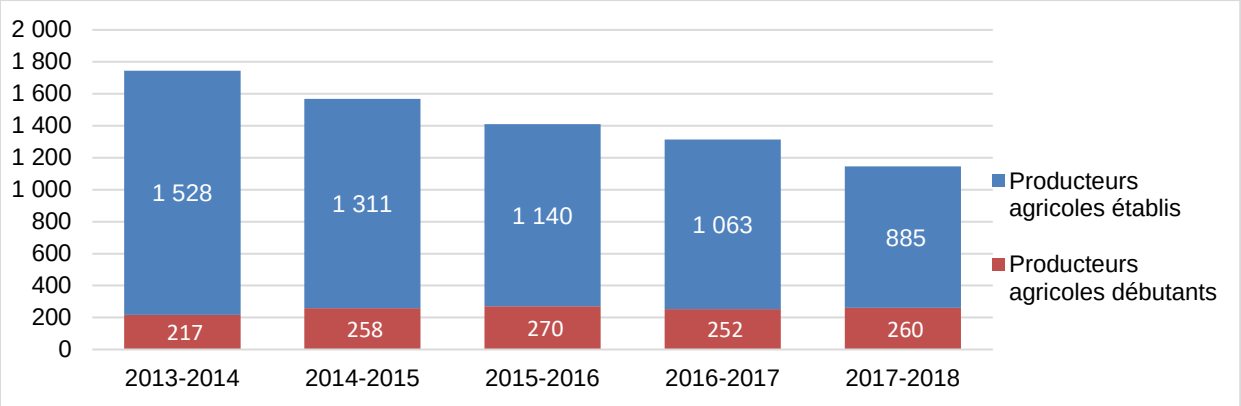
**Tableau 5 : Objectifs de rendement du programme (de 2013-2014 à 2017-2018)**

| Indicateurs de rendement | Objectif sur cinq ans | Total sur cinq ans | Ratio obtenu |
|---|---|---|---|
| Nombre de prêts accordés à des agriculteurs établis | 9 910 | 5 927 | 60 % |
| Nombre de prêts accordés à des agriculteurs débutants | 1 085 | 1 257 | 116% |
| Nombre de prêts accordés à des coopératives | 20 | 4 | 20 % |
| **Nombre total de prêts pour la LCPA** | **11 015** | **7 188** | **65 %** |
| Valeur en dollars des prêts accordés à des agriculteurs existants | 530 000 000 $ | 353 200 000 $ | 67 % |
| Valeur en dollars des prêts accordés à des agriculteurs débutants | 110 000 000 $ | 138 600 000 $ | 126 % |
| **Valeur totale des prêts en dollars** | **640 000 000 $** | **491 800 000 $** | **77 %** |
| **Taux de défaut de paiement total** | **1 %** | **0,29 %** | **29 %** |

Sources : Données administratives du Programme de la LCPA

Le nombre de prêts accordés en vertu de la LCPA a diminué à un rythme tendanciel de 145 prêts par exercice, la baisse se produisant parmi les prêts consentis aux agriculteurs établis (figure 3). Les personnes interrogées ont souligné la conjoncture économique forte actuelle et les modalités de prêt favorables connexes, qui facilitent l'accès au crédit pour les agriculteurs, en particulier pour les agriculteurs établis qui peuvent utiliser le capital et les terres existants comme capitaux propres. Ces conditions peuvent expliquer en partie pourquoi les prêts du Programme continuent de diminuer pour les agriculteurs existants. Les personnes interrogées ont précisé que le Programme serait plus utile pour les agriculteurs débutants qui ont de la difficulté à accéder au crédit, ce qui pourrait expliquer la tendance constante des prêts pour cette catégorie. Les prêts aux agriculteurs débutants ont accaparé une plus grande part des prêts au fil du temps, passant de 12 % des prêts et 21 % de la valeur annuelle en dollars en 2013-2014 à 23 % des prêts et 36 % de la valeur annuelle en dollars en 2017-2018. Les coopératives agricoles sont un modèle d'affaires en déclin au Canada, ce qui pourrait avoir une incidence sur l'adoption des cautionnements de prêts de la LCPA.

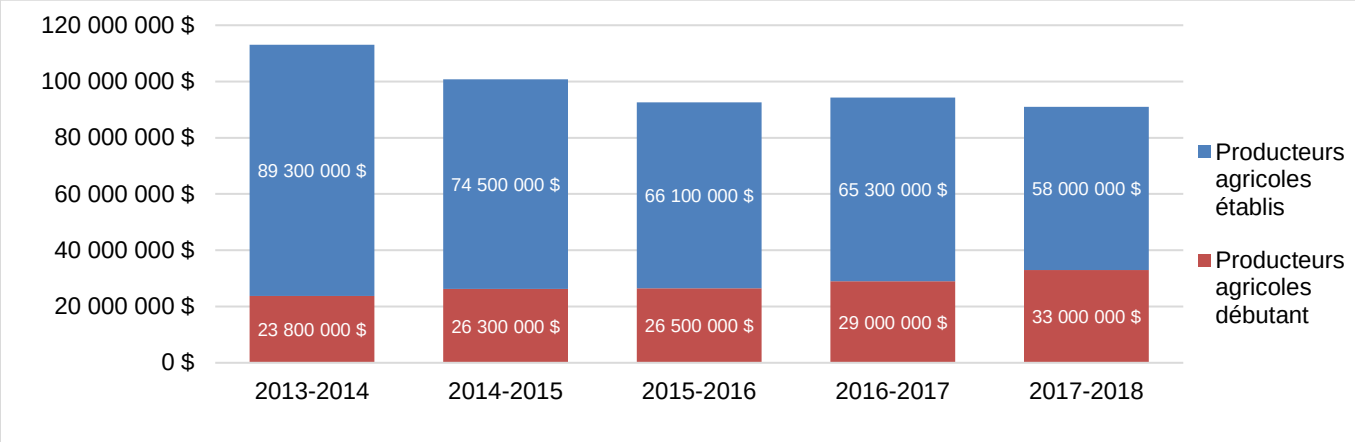
**Figure 3 : Nombre de prêts de la LCPA de 2013-2014 à 2017-2018**




Sources : Données administratives du Programme de la LCPA

La valeur totale en dollars des prêts consentis en vertu de la LCPA a diminué au cours des cinq dernières années en raison d'une baisse des prêts accordés aux agriculteurs existants (figure 4). La valeur en dollars des prêts consentis aux agriculteurs débutants a augmenté ces cinq dernières années, suivant une tendance annuelle de 2,11 millions de dollars, pour atteindre 36 % de la valeur totale en dollars en 2017-2018. Les prêts consentis dans le cadre du programme à toutes les fins évaluées, de plus de 250 000 $, sont passés de 1 % des prêts en 2009-2010 à 7 % en 2017-2018.

**Figure 4 : Valeur totale en dollars des prêts consentis en vertu de la LCPA, de 2013-2014 à 2017-2018**




Sources : Données administratives du programme de la LCPA

*Activités de sensibilisation*

Malgré l'atteinte des objectifs en matière d'activités de promotion, la sensibilisation demeure un défi, seulement 27,8 % des agriculteurs sondés ayant connaissance de l'existence du Programme. La sensibilisation au Programme est non seulement importante pour son adoption, mais aussi nécessaire pour permettre aux agriculteurs de prendre des décisions éclairées sur le marché du crédit agricole. Le personnel du Programme a fait remarquer qu'une collaboration plus étroite avec les associations de producteurs et les associations agricoles pourrait accroître la sensibilisation et la demande de cautionnements de prêts de la LCPA parmi les emprunteurs éventuels. Des entrevues menées à l'interne à AAC et auprès d'intervenants externes ont permis de déterminer que les avantages et le niveau de connaissance au sujet du Programme de la LCPA chez les employés d'AAC autres que ceux du Programme variaient grandement.

## 6.2 Incidence

**Le Programme contribue au renouvellement d'un secteur agricole vieillissant et en voie de consolidation et profite davantage aux agriculteurs débutants.**

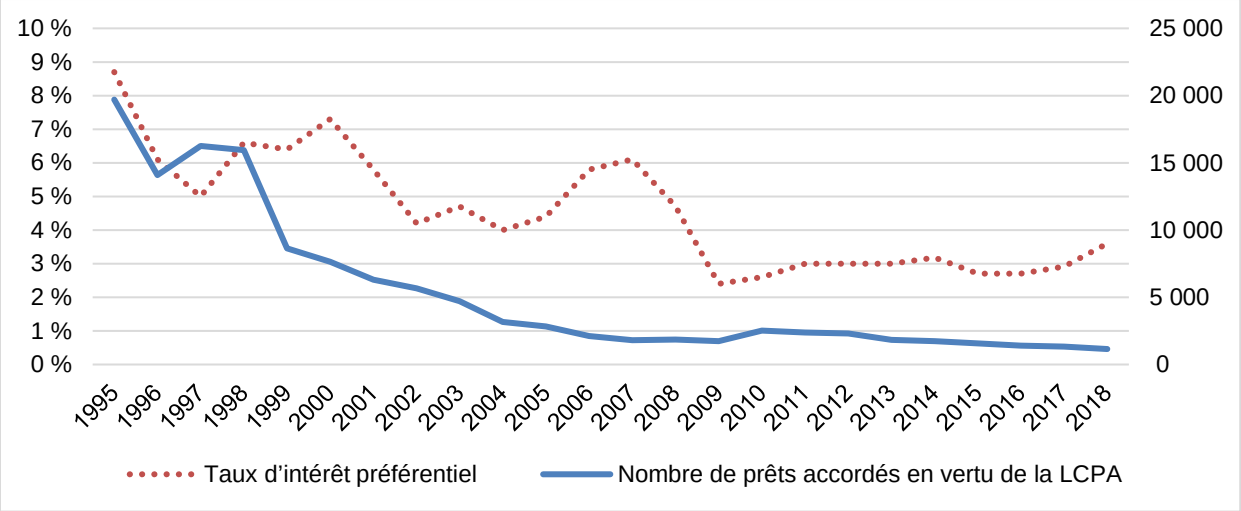
Pour évaluer les répercussions économiques à long terme du Programme, l'équipe d'évaluation a travaillé avec Statistique Canada pour comparer les caractéristiques économiques des bénéficiaires du Programme des 10 dernières années avec celles d'agriculteurs non bénéficiaires qui présentaient des caractéristiques comparables. La disponibilité des données a permis d'apparier 50 % des bénéficiaires aux données administratives nécessaires pour l'analyse des répercussions (annexe A).

Les données indiquent que le producteur moyen de la LCPA avait un capital agricole plus élevé, des fermes plus grandes et des recettes agricoles brutes plus élevées que le groupe témoin, bien qu'on ne sache pas clairement si les caractéristiques économiques plus élevées pour le bénéficiaire moyen étaient attribuables à l'incidence du Programme. La forte proportion d'utilisateurs de la LCPA en Saskatchewan a peut-être eu une incidence sur les résultats, car les prêteurs et les agriculteurs utilisent la LCPA en raison de la législation provinciale sur l'insolvabilité des exploitations agricoles, et non pas simplement parce qu'ils ont besoin de prêts de capital abordables pour l'investissement, contrairement aux autres provinces. De plus, le processus de diligence raisonnable permet aux prêteurs de choisir des agriculteurs ayant un capital agricole plus élevé ou de meilleures caractéristiques économiques pour enregistrer des prêts.

Les éléments probants de l'évaluation indiquent que le Programme contribue à la durabilité d'un secteur agricole vieillissant et en voie de consolidation. Avec une tendance annuelle de 2,11 millions de dollars, la valeur totale en dollars des prêts de la LCPA pour les agriculteurs débutants est passée de 21 % en 2013-2014 à 36 % en 2017-2018, ce qui indique une incidence croissante du Programme sur cette catégorie d'agriculteurs. Le demandeur moyen du Programme au cours des 10 dernières années était âgé de 47,7 ans en 2016, soit moins que les 53,9 ans du plus jeune exploitant du secteur agricole.

Le taux préférentiel a baissé de 8,6 % en 1995 à 3,95 % en 2018. Pendant la même période, le nombre de prêts garantis par le Programme a diminué de 19 702 à 1 145 (figure 4). Bien que le nombre de prêts puisse augmenter en raison de la hausse des taux d'intérêt, la vigueur des prix des produits de base et la confiance croissante des prêteurs dans le secteur agricole peuvent atténuer le besoin de prêts de la LCPA.

**Figure 5 : Prêts de la LCPA et taux d'intérêt préférentiel, 1995-2018**




Sources : Données de la Banque du Canada et du programme

Selon les taux d'intérêt et les prix des produits de base, l'absence du programme pourrait entraîner :

- un accès régional au crédit inégal pour les agriculteurs;
- une réduction de l'accès au crédit abordable (les agriculteurs paient le taux conventionnel);
- une réduction de la concurrence sur le marché des prêts, ce qui a une incidence sur les petits prêteurs dans l'économie rurale;
- une réduction du partage de la dette agricole, les prêteurs privés réduisant leurs portefeuilles;
- une diminution de la capacité des agriculteurs débutants d'accéder au crédit, se traduisant par un renouvellement limité d'un secteur vieillissant et en voie de consolidation;
- une réduction de l'adoption de l'innovation et une augmentation des coûts de mise à profit des possibilités;
- une capacité réduite de surveiller la santé du secteur, sans l'intervention du gouvernement.

## 6.3 Mesure du rendement

**Le modèle logique et les mesures du rendement du Programme ne reflètent pas fidèlement ses activités et ses objectifs.**

Un modèle logique de programme facilite la communication de l'information sur le Programme au personnel d'AAC, à la direction et aux intervenants externes, ce qui oriente la prise de décisions du Programme et de la haute direction, et permet de justifier l'affectation des efforts. Dans le cadre du Programme de la LCPA, les prêteurs enregistrés sont à la fois les bénéficiaires des garanties et le principal moteur de l'adoption du Programme, mais ils ne sont pas inclus dans le modèle logique du Programme (annexe B). Les activités et les extrants, ainsi que les indicateurs connexes, ne reconnaissent pas le rôle du prêteur, qui apparaît seulement dans le résultat immédiat.

L'examen des documents et les entrevues ont permis de cerner plusieurs objectifs du Programme, allant du renouvellement du secteur agricole à l'octroi de prêts abordables ou à l'uniformisation des règles du jeu pour les prêteurs. Il y avait un manque de compréhension commune entre le personnel d'AAC externe au Programme et les représentants des associations de l'industrie au sujet de l'objectif et de la logique du Programme. Ce manque de clarté pourrait avoir une incidence sur la façon dont le personnel d'AAC fait la promotion de la LCPA auprès des prêteurs et des agriculteurs, ce qui pourrait se répercuter sur la sensibilisation et l'adoption du Programme.

## 6.4 Économie et efficacité

**L'administration du Programme est neutre en termes de coûts.**

Pendant la période d'évaluation, le Programme a produit un montant net de 285 385 $, soit 39,70 $ pour chaque prêt garanti (tableau 6). Cet excédent résulte du recouvrement des coûts du Programme grâce aux droits fixes applicables à l'enregistrement des prêts de 0,85 % imposés aux bénéficiaires de prêts de la LCPA, qui ont généré des revenus de 4 155 999 $ au cours des cinq dernières années.

**Tableau 6 : Dépenses, recouvrements et revenus financiers du programme, de 2013-2014 à 2017-2018**

| Exercice financier | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | Total sur cinq ans |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Employés à temps plein | 4,08 | 3,73 | 3,39 | 3,5 | 3,27 | - |
| Coûts liés à l'exécution du Programme et aux défauts de paiement | 594 023 $ | 700 922 $ | 675 143 $ | 1 231 504 $ | 924 967 $ | **4 126 559 $** |
| Recouvrement des défauts de remboursement | 33 712 $ | 113 813 $ | 39 245 $ | 60 505 $ | 8 670 $ | **255 945 $** |
| Produits des droits | 946 374 $ | 855 960 $ | 785 538 $ | 787 345 $ | 780 782 $ | **4 155 999 $** |
| Rendement net | 386 063 $ | 268 851 $ | 149 640 $ | - 383 654 $ | - 135 515 $ | **285 385 $** |

Sources : Données administratives du programme de la LCPA

Depuis 2010-2011, le Programme partage un système d'enregistrement en ligne des prêteurs avec le Programme de financement des petites entreprises du Canada. Ce système simplifie le processus d'enregistrement des prêts, en allégeant le fardeau administratif imposé aux prêteurs par les exigences de déclaration des programmes. Son utilisation n'est pas obligatoire. Le pourcentage de prêts enregistrés au moyen du système en ligne est passé de 31 % en 2013-2014 à 86 % en 2017-2018. Les 14 % restants des prêts sont soumis par la poste et enregistrés par le personnel du Programme. Certains prêteurs interrogés ont indiqué que le processus administratif constitue un irritant, mais la plupart (65 %) ont convenu qu'il est facile d'inscrire un client au programme.

L'administration du Programme comptait en moyenne 3,6 équivalents temps plein au cours des cinq années, y compris les efforts de sensibilisation. Les ressources sont utilisées pour l'administration, et le temps consacré aux efforts de sensibilisation est limité. L'expertise concentrée pourrait poser des défis à l'administration du Programme en cas de roulement du personnel, surtout si l'on tient compte du temps nécessaire pour suivre la formation spécialisée nécessaire à l'administration du Programme.

# 7.0 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

## 7.1 Pertinence du programme

Bien que le secteur affiche un bon rendement, les agriculteurs canadiens ont toujours de la difficulté à obtenir du crédit abordable pour démarrer leurs activités, prendre de l'expansion et investir dans leurs activités en raison de l'évolution de la conjoncture économique. Les agriculteurs débutants et spécialisés font face à des obstacles et à des contraintes supplémentaires, car ils peuvent manquer d'actifs ou de capitaux propres suffisants pour obtenir des prêts afin d'acheter des capitaux agricoles. Le Programme de la LCPA contribue à éliminer ces obstacles en offrant des modalités de prêt favorables qui permettent aux agriculteurs d'investir dans leur entreprise. Bien que le Programme soit pertinent, les limites basses ont une incidence sur sa capacité de répondre aux besoins actuels et émergents des agriculteurs nouveaux et existants, ainsi que sur la capacité des agriculteurs de tirer profit de l'évolution des besoins des consommateurs et des débouchés de créneaux.

La participation du gouvernement fédéral à l'accès au crédit s'harmonise avec ses rôles et responsabilités qui consistent à favoriser la viabilité sociale et économique à long terme des agriculteurs et de leurs collectivités. Le Programme soutient également la durabilité du secteur en partageant la dette agricole avec le secteur privé. Grâce à sa garantie, le Programme s'harmonise avec les priorités du gouvernement et d'AAC en offrant des modalités de prêt favorables qui

permettent aux agriculteurs du secteur de l'agriculture primaire de mieux gérer les risques financiers et d'accroître la productivité.

Le Programme aborde les questions nationales de l'accès au crédit dans tous les secteurs et étoffe ou complète les programmes provinciaux. Les divers programmes provinciaux et sectoriels disponibles au Canada proposent un accès disparate au crédit agricole. Le Programme de la LCPA s'attaque à la réticence des institutions à consentir des prêts au secteur agricole et aide les prêteurs régionaux à offrir des conditions concurrentielles. Malgré un certain chevauchement avec d'autres programmes disponibles, le Programme de la LCPA est le seul programme de cautionnement de prêt auquel tous les agriculteurs canadiens dans tous les secteurs ont un accès égal. La LCPA est considérée comme un élément important pour combler les lacunes des outils de gestion des risques du secteur privé et peut-être les lacunes futures des programmes d'AAC pour soutenir les agriculteurs débutants.

## 7.2 Conception et prestation du Programme

Le modèle de conception et d'exécution de la LCPA offre des avantages en misant sur l'expertise, les connaissances et l'infrastructure des prêteurs enregistrés. Il permet aux agriculteurs d'obtenir des prêts en temps opportun et à des conditions abordables auprès du prêteur enregistré de leur choix, quels que soient la région et le secteur. Le Programme offre des conditions de prêt avantageuses aux agriculteurs, comme des taux d'intérêt favorables et des périodes d'amortissement pour les achats non fonciers.

Bien que la conception et l'exécution du Programme réduisent ses coûts administratifs, le Programme a peu d'interaction avec les agriculteurs et des moyens limités pour influencer son adoption. Les prêteurs enregistrés jouent un rôle essentiel à cet effet, mais ils ont peu d'incitatifs à utiliser le Programme ou à en faire la promotion. Les modalités de prêt du Programme, les frais du prêteur, l'admissibilité aux fins du prêt et la tolérance au risque peuvent limiter la participation et l'utilité pour les agriculteurs. Malgré des taux d'intérêt favorables, les modalités moins avantageuses des prêts de la LCPA, comme les limites de prêt et la période d'amortissement des biens immobiliers, font en sorte qu'il est plus difficile pour le Programme de permettre aux agriculteurs d'apporter des améliorations à long terme à leurs exploitations.
La conception du Programme permet en partie à AAC de remplir son mandat qui consiste à assurer un leadership dans la croissance et le développement du secteur canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Étant donné le faible nombre de défauts de paiement et la diminution de la participation, le Programme dispose de la capacité financière et administrative nécessaire pour financer des prêts pour les petits producteurs agroalimentaires ou les producteurs spécialisés. L'élargissement des paramètres – c.-à-d. le mandat et l'admissibilité – du Programme pourrait accroître l'accès au crédit pour les agriculteurs primaires qui veulent diversifier leurs activités afin d'y inclure des produits agroalimentaires à valeur ajoutée, et encourager les prêteurs privés à investir en partageant le risque avec le gouvernement fédéral. La conception du Programme pourrait avoir une incidence sur la participation des groupes sous-représentés, qui pourrait être améliorée avec des limites de prêt plus élevées, des frais restructurés ou une plus grande tolérance au risque.

## 7.3 Rendement du Programme

Pendant la période d'évaluation, le Programme de la LCPA a dépassé ses objectifs pour les agriculteurs débutants, mais il ne les a pas atteints pour les agriculteurs établis. La participation au Programme a diminué de 145 prêts par exercice, uniquement pour les prêts aux agriculteurs existants. La vigueur de l'environnement économique et les conditions de prêt favorables qui en résultent, en particulier pour les agriculteurs établis, pourraient contribuer au recul de la participation.

Pour ce qui est des répercussions économiques à long terme, le Programme contribue à la durabilité d'un secteur vieillissant et en voie de consolidation en se tournant de plus en plus vers les agriculteurs débutants. Sans le Programme de la LCPA, le secteur pourrait se heurter à d'autres difficultés pour accéder à du crédit abordable, surtout en période de ralentissement économique.

Le modèle logique du Programme et la mesure du rendement connexe pourraient refléter plus fidèlement ses activités et ses objectifs afin de mieux traduire le rôle des prêteurs enregistrés dans l'exécution du Programme. Le manque de clarté actuel pourrait avoir une incidence sur la façon dont le personnel d'AAC fait la promotion de la LCPA auprès des prêteurs et des agriculteurs, ce qui se répercute sur la sensibilisation au Programme et son adoption.

L'administration du Programme est neutre en termes de coûts, le taux de défaut de paiement est inférieur à 1 % et le risque lié au crédit est partagé avec le secteur privé. Étant donné que les institutions financières offrent des prêts en vertu de la LCPA, les coûts du Programme et la responsabilité financière demeurent faibles en raison des pratiques de prêt du secteur privé. Même avec une augmentation des limites de prêt et de la disponibilité des prêts, la responsabilité d'AAC demeurerait faible, car les prêteurs sont tenus de suivre les pratiques de prêt normalisées, et AAC n'est responsable que lorsque les prêteurs ne peuvent pas réaliser les prêts après avoir saisi les biens en capital achetés. La garantie d'AAC sur les prêts de capital permet aux prêteurs de continuer à prêter et à partager les risques et les possibilités associés à la dette agricole.

### 7.4 Recommandations

**Recommandation 1 :** La sous-ministre adjointe, Direction générale des programmes, devrait examiner et réviser, le cas échéant, les paramètres du Programme de la LCPA afin de s'assurer que la disponibilité des prêts du secteur privé appuie la productivité, la compétitivité et la durabilité des exploitations agricoles.

**Recommandation 2 :** La sous-ministre adjointe, Direction générale des programmes, devrait réviser le modèle logique et les mesures du rendement du Programme de la LCPA afin de mieux refléter le modèle de prestation.

**Réponse et plan d'action de la direction :** La direction a convenu d'examiner des options pour ajuster les paramètres du Programme afin d'accroître la disponibilité des prêts de la LCPA et de mettre à jour le modèle logique pour mieux refléter le modèle de prestation d'ici le 31 mars 2020. Ces mesures seront prises dans le cadre de l'examen législatif de 2019.

# ANNEXE A : MÉTHODE D'ÉVALUATION

## A. Méthode d'évaluation

L'évaluation a été menée conformément à la Politique sur les résultats et à la Directive sur les résultats du Conseil du Trésor. Elle portait sur la pertinence et le rendement du Programme de la LCPA, en mettant particulièrement l'accent sur les résultats ou les progrès réalisés par le Programme en termes d'efficacité, d'efficience et d'économie.

L'évaluation couvre la période de 2013-2014 à 2017-2018. Elle s'est concentrée sur la pertinence du Programme et son incidence sur les nouveaux venus en agriculture et les jeunes agriculteurs et examinera l'accessibilité du Programme pour d'autres groupes sous-représentés.

Sources des données probantes

- **Examen des documents, des dossiers et des données sur le rendement du programme :** Un examen des fichiers et des données du Programme a permis de comprendre les activités, les extrants et les résultats pour aider à évaluer le rendement et la pertinence du Programme. L'examen des documents comprenait une analyse de l'enregistrement des prêts, des montants des prêts et de l'état des prêts.

- **Examen comparatif :** Les ministères et organismes fédéraux et provinciaux ont procédé à une analyse comparative des programmes de prêts agricoles financés par le gouvernement. Cette analyse a consisté en une analyse documentaire des programmes provinciaux et en huit entrevues avec des représentants provinciaux. Elle a porté principalement sur les comparaisons des modalités du Programme. Vingt-et-un programmes de huit provinces ont été sélectionnés en fonction de leurs similitudes avec le Programme de la LCPA.

- **Analyse documentaire :** Un examen de la documentation universitaire et parallèle a été effectué sur des sujets liés aux cautionnements de prêts, à l'agriculture canadienne, à l'accès au capital en agriculture, aux contraintes financières et aux besoins des agriculteurs, etc. L'évaluation s'est également penchée sur la législation, les documents de politique fédéraux et ministériels, les présentations pertinentes au Conseil du Trésor et les mémoires au Cabinet pour évaluer la pertinence. La portée et l'utilisation de programmes de prêts semblables offerts par des organismes privés et sans but lucratif et des programmes semblables dans d'autres administrations seront comparées afin de déterminer les chevauchements et les liens entre les programmes de prêts, comme la LCPA.

- **Entrevues :** Trente-quatre entrevues ont été menées auprès de la haute direction et du personnel d'AAC, d'intervenants externes, de représentants des gouvernements provinciaux et d'associations de producteurs. Des entrevues composées de questions semi-structurées et ouvertes ont été organisées auprès d'un échantillon d'associations de producteurs et d'associations agricoles. Les représentants des associations ont été invités à évaluer le besoin continu du Programme, à déterminer les besoins de financement de leurs membres et à commenter les obstacles à l'accès aux prêts de la LCPA auxquels leurs membres pourraient être confrontés.

- **Études de cas :** Trois études de cas ont été menées pour compléter et appuyer d'autres champs d'enquête afin d'examiner les différences régionales en matière d'accès des agriculteurs au crédit et d'utilisation/de connaissance du Programme de la LCPA dans trois régions du Canada : l'Alberta, l'Ontario et les provinces de l'Atlantique. Ces régions ont été choisies à la suite d'une analyse des données sur les prêts de la LCPA par région et

secteur industriel, et d'entrevues avec des représentants provinciaux et des intervenants afin de comprendre les autres programmes de prêts disponibles et d'autres caractéristiques régionales. L'analyse des études de cas s'est fondée sur les données sur les prêts de la LCPA, l'analyse régionale des résultats du sondage auprès des producteurs et des prêteurs, ainsi que sur les résultats des entrevues avec les agents régionaux d'AAC, les représentants des gouvernements provinciaux et les représentants des associations de producteurs. Ces études de cas ont donné une idée de l'ampleur de l'utilisation de la LCPA pour différentes régions et différents secteurs, y compris les obstacles régionaux à l'accès au programme de la LCPA.

- **Analyse comparative :** Statistique Canada a été chargé d'apparier les données du programme de la LCPA à ses propres données administratives afin de créer des tableaux statistiques pour l'évaluation. Pour les données administratives, Statistique Canada a utilisé l'environnement de fichiers couplables (données fiscales et sur la paie) et le Recensement de l'agriculture de 2016. Ces tableaux permettaient de comparer les caractéristiques économiques et financières d'un groupe de traitement (les agriculteurs qui ont contracté un prêt en vertu de la LCPA au cours des dix dernières années) et d'un groupe témoin (les agriculteurs qui n'ont pas contracté de prêt en vertu de la LCPA, mais qui présentent des caractéristiques semblables à celles des membres du groupe de traitement). Statistique Canada a apparié les 8 722 noms d'emprunteurs différents trouvés dans les données du programme de la LCPA à 7 654 entreprises uniques dans l'environnement de fichiers couplables, à un taux de 88 %. Sur ces 7 654 entreprises, 3 824 ont été appariées au Recensement de l'agriculture de 2016 à un taux de 50 %.

- **Sondages auprès des prêteurs et des producteurs :** Deux sondages ont été menés. Un sondage auprès des prêteurs inscrits auprès de la LCPA cherchait à évaluer la sensibilisation au Programme, sa pertinence, son efficacité et les questions liées à sa conception. Il a tenté de communiquer avec des prêteurs non inscrits à la LCPA dans le cadre du programme des petites entreprises du Canada, afin d'établir une comparaison et un contrôle par rapport aux prêteurs inscrits à la LCPA. Le sondage auprès des prêteurs a reçu 43 réponses, et 41 répondants connaissaient déjà le Programme de la LCPA. Un sondage a été organisé auprès des producteurs, après consultation des associations de producteurs et des associations agricoles, en vue d'évaluer la pertinence et la sensibilisation. Il a reçu 266 réponses, et 74 répondants ont dit connaître le Programme de la LCPA avant de recevoir le sondage.

## B. Limites de la méthode

Les limites liées à la méthode ont été prises en considération pour interpréter les données.

| Limite | Stratégie d'atténuation | Incidence sur l'évaluation |
|---|---|---|
| Taux de réponse faible au sondage auprès des producteurs. | Mener des entrevues avec des associations de producteurs et des organismes provinciaux, examiner des secteurs particuliers pour déterminer les besoins en matière de crédit et effectuer une analyse par paire avec Statistique Canada pour compléter les données du sondage. | Impossible d'avoir accès aux répercussions des prêts de la LCPA sur les producteurs. |
| Le sondage auprès des prêteurs n'a pu joindre que ceux qui connaissaient le Programme de la LCPA, et le taux de retour était faible. | Un sondage a été envoyé à tous les administrateurs du Programme de financement des petites entreprises du Canada pour qu'ils le transmettent à leurs prêteurs. | Les résultats sont limités à ceux qui connaissent et utilisent déjà le Programme. |
| Statistique Canada n'a pu apparier que 50 % des entreprises uniques aux données du recensement de 2016. | Compléter la recherche sur l'incidence avec des données sur le rendement et du sondage. | Il n'a pas été possible d'évaluer les répercussions économiques à long terme du Programme. |

# ANNEXE B : MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME DE LA LCPA

**Modèle logique du Programme de la LCPA**

| | |
|---|---|
| Objectifs | Les programmes de gestion des risques de l'entreprise fournissent aux agriculteurs des outils efficaces leur permettant de gérer les risques d'entreprise qui sont d'ordinaire hors de leur contrôle.<br>L'objectif de la LCPA est d'accroître la disponibilité de prêts abordables pour les agriculteurs et les coopératives agricoles afin qu'ils puissent investir dans leurs activités. |
| Activités | Recevoir, examiner et enregistrer les prêts pour la garantie gouvernementale;<br>Recevoir, examiner et approuver la révision des modalités de prêt;<br>Recevoir, examiner et traiter les défauts de paiement;<br>Recevoir, examiner et traiter les réclamations pour perte;<br>Mieux faire connaître le Programme;<br>Élaborer et tenir à jour les lignes directrices du Programme;<br>Examiner les demandes de prêt présentées par les coopératives. |
| Extrants | Enregistrement des prêts;<br>Orientation du Programme, conseils et décisions en matière d'admissibilité;<br>Honorer la garantie vis-à-vis des institutions financières;<br>Séances de formation et d'information sur le Programme. |
| Résultats immédiats | Le prêteur peut consentir des prêts aux agriculteurs et aux coopératives agricoles à des taux d'intérêt préférentiels et avec des modalités de remboursement plus favorables. |
| Résultats intermédiaires | Les agriculteurs et les coopératives agricoles ont accès à des capitaux à coût abordable pour investir dans leurs activités. |
| Résultats finaux | Les producteurs et les coopératives agricoles sont en mesure de gérer les risques commerciaux associés aux investissements dans leurs activités. |
| Lien avec l'AAP | Gestion des risques de l'entreprise 1.1.7 |
| Résultat stratégique d'AAC | Résultat stratégique 1 : Un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels compétitif et axé sur le marché, qui gère les risques de façon proactive. |

Sources : Stratégie de mesure du rendement et de gestion des risques du Programme.