



# Rapport au Parlement sur l'examen de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole*

**JUIN 2023**

L'honorable Marie-Claude Bibeau  
Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire



Agriculture et  
Agroalimentaire Canada

Agriculture and  
Agri-Food Canada

Canada



*Rapport au Parlement sur l'examen de la Loi sur les programmes de commercialisation agricole (JUIN 2023)*

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, 2023

Version électronique disponible à l'adresse <https://agriculture.canada.ca/fr/ministere/transparence>

No de catalogue : A72-116/2023F-PDF

ISBN : 978-0-660-49186-8

No d'AAC: 13166F

Issued also in English under the title *Title of the document*

*Report to Parliament on the Review of the Agricultural Marketing Programs Act (JUNE 2023)*

Pour de plus amples renseignements, rendez-vous sur [agriculture.canada.ca](https://agriculture.canada.ca) ou composez sans frais le 1-855-773-0241.



## TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction.....	5
2	Les programmes.....	5
3	Éléments du présent examen .....	8
3.1	Évaluation de la LPCA par le Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE)	8
3.2	Études menées pour l'examen de la LPCA de 2021 .....	9
4	Constats de l'examen précédent .....	11
5	Pertinence du PPA .....	12
5.1.1	Données démographiques et utilisation du PPA.....	12
5.1.2	Limite de la portion des avances sans intérêt et limites du programme ....	13
5.1.3	Alignement avec les objectifs du programme .....	16
5.1.4	Comparaison du PPA et des autres outils offerts par les institutions financières .....	17
6	Modèle de prestation.....	19
6.1	Aperçu du modèle actuel.....	19
6.2	Rétroaction des intervenants sur le modèle de prestation actuel et les avantages pour les producteurs .....	19
6.3	Coûts pour les intervenants et revenus générés pour les agents d'exécution .	20
6.4	Risques et activités d'atténuation des risques dans le modèle actuel de prestation .....	23
6.5	Expansion des agents d'exécution.....	26
6.6	Autres modèles de prestation.....	27
6.6.1	Prêteurs commerciaux (Banques et coopératives de crédit).....	27
6.6.2	Financement agricole Canada (FAC) .....	28
6.6.3	Agences provinciales .....	29
6.6.4	Conclusions concernant un modèle de prestation alternatif.....	30
7	Efficacité du programme .....	30
7.1	Temps de crise.....	30
7.1.1	Graves difficultés financières (GDF) :.....	30
7.1.2	Sursis à la mise en défaut.....	31



7.1.3	Augmentations temporaires de la limite de la portion des avances sans intérêt	32
7.2	Sûreté sur les avances du PPA : Liens et conventions de créancier privilégié	34
7.3	Les groupes sous-représentés et les jeunes	36
7.4	Modèle du pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution	37
7.5	Preuve de vente	39
7.6	Évaluation de la solvabilité et des cotes de crédit	41
8	Examen du Programme de mise en commun des prix	42
9	Examen du Programme d'achats gouvernementaux	44
10	Alignement sur les priorités gouvernementales et sur les programmes de gestion des risques de l'entreprise	45
11	Conclusion	46
12	Annexe A	50
13	Annexe B	56



## 1 INTRODUCTION

---

Tous les cinq ans, la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire procède, en consultation avec la ministre des Finances, à l'examen des dispositions de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (LPCA) et du fonctionnement de ses programmes. Le précédent examen législatif de la LPCA a débuté en 2010 et s'est conclu par la présentation d'un rapport au Parlement en 2012. Les dernières modifications législatives apportées à la LPCA en réponse aux recommandations formulées dans le rapport de l'examen de 2012 sont entrées en vigueur le 4 février 2016. L'examen législatif suivant englobe la période quinquennale de février 2016 à février 2021. L'étude des éléments faisant l'objet du présent examen a commencé à l'automne 2020 et s'est terminée en 2022.

Le présent rapport au Parlement est conforme au paragraphe 42(1) de la LPCA.

## 2 LES PROGRAMMES

---

Les programmes de la LPCA sont conçus pour favoriser la commercialisation des produits agricoles de ses participants en augmentant leur besoin de liquidités à court terme.

La LPCA régit trois programmes : le **Programme de paiements anticipés (PPA)**; le **Programme de mise en commun des prix (PMCP)**; le **Programme d'achats gouvernementaux (PAG)**. Les exigences des programmes PPA et PMCP sont également décrites dans le *Règlement sur les programmes de commercialisation agricole*, les Lignes directrices administratives et les accords (Accords de garantie d'avance pour le PPA et Accords de garantie de prix pour le PMCP) conclues avec les agents d'exécution des programmes, et dans le cas du PPA, aussi avec les prêteurs.

### **Programme de paiements anticipés (PPA)**

Le Programme de paiements anticipés (PPA) est un programme de garantie de prêts qui facilite l'accès au crédit des producteurs par le biais d'avances de fonds qui sont calculées sur la valeur de leurs produits agricoles, et ce pendant une période déterminée. Le programme vise à améliorer les possibilités de commercialisation des produits agricoles des producteurs en garantissant le remboursement des avances qui leur sont versées pour améliorer leurs liquidités tout au long de l'année. Le but est de



leur permettre de s'acquitter de leurs obligations financières immédiates tout en mettant en marché leurs produits agricoles au moment qui est le plus opportun pour eux (p. ex., lorsque les prix sont plus élevés, par des contrats de livraison différée, etc.). Les produits admissibles comprennent les grandes cultures, les animaux d'élevage et un large éventail de produits horticoles.

Le programme garantit le remboursement des avances versées par des organisations de producteurs (agents d'exécution) aux producteurs admissibles. Au moment où le présent examen a été réalisé, 30 agents d'exécution offraient le PPA. Les garanties aident les agents d'exécution à emprunter de l'argent auprès de prêteurs pour verser des avances aux producteurs. Le gouvernement fédéral paie également les intérêts sur la première tranche de 100 000 \$ d'une avance versée à un producteur, et le montant maximal d'une avance pouvant être versée à un producteur est de 1 000 000 \$. Les avances sont remboursées au fur et à mesure que les produits agricoles associés sont vendus. Le remboursement total d'une avance peut prendre jusqu'à 18 mois pour la majorité des productions (et jusqu'à 24 mois dans le cas des productions de bovins et de bisons). Pour qu'une avance lui soit accordée, le producteur doit offrir à l'agent d'exécution une sûreté de premier rang sur les produits agricoles pour lequel une avance est demandée. Dans le cas des avances de préproduction et sur le bétail, les producteurs doivent également accorder une cession sur les montants à recevoir au titre des programmes de gestion des risques de l'entreprise (GRE) admissibles (p. ex., Agri-stabilité, Agri-protection ou autre programme admissible).

Lorsqu'un producteur est en défaut de paiement et incapable de rembourser son avance à l'agent d'exécution, c'est le gouvernement qui rembourse la dette impayée au prêteur au nom du producteur, après quoi le producteur devient redevable au gouvernement fédéral du montant de la dette (c.-à-d. la dette envers l'État).

En moyenne, au cours de la période 2016 à 2021, le PPA a versé 2,5 milliards de dollars d'avances garanties par période de production à plus de 20 000 producteurs, tandis que les coûts annuels des intérêts sur la portion des avances sans intérêt se sont élevés à 22,5 millions de dollars et les coûts annuels pour honorer les défauts de paiement sur les avances garanties ont totalisé 27,3 millions de dollars. Une partie des montants honorés par le gouvernement est récupérée au fur et à mesure que celui-ci poursuit des activités de recouvrement. Historiquement, les défauts de paiement initiaux ont été d'environ quatre pour cent, tandis que les défauts de paiements finaux couverts par la garantie gouvernementale s'améliorent à environ un pour cent de la valeur des avances versées au cours d'une période de production. C'est l'équipe des Comptes recevables et gestion des revenus (CRGR) d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) qui entreprend des poursuites pour recouvrer les avances garanties qui ont été



honorées par le ministère et elle réussit à récupérer environ 53 % de ces créances à l'État.

### **Programme de mise en commun des prix (PMCP)**

Le Programme de mise en commun des prix (PMCP) offre une garantie de prix (généralement équivalent à 65 % du prix de gros moyen prévu pour un produit) aux agences de commercialisation coopérative, pour leur permettre de se prémunir et de protéger leurs producteurs contre un effondrement grave et imprévu du prix courant des produits couverts par la garantie. Cette garantie aide les agences à obtenir du financement auprès d'institutions financières, ce qui leur permet de verser des paiements initiaux et provisoires aux producteurs et d'assumer directement les coûts de commercialisation des produits mis en commun. Le programme a pour objet de faciliter la commercialisation coopérative de produits agricoles admissibles en augmentant les liquidités des producteurs par le versement d'un paiement initial et de paiements provisoires aux producteurs pour les produits qu'ils livrent à une agence pour que celle-ci les commercialise. Un paiement final est versé une fois que l'agence a vendu tous les produits qui lui avaient été livrés et que des prix moyens peuvent être déterminés. Si le prix moyen final reçu pour un produit est inférieur au prix garanti, le gouvernement paie la différence à l'agence de commercialisation.

Le programme a été mis en place pour offrir des avantages semblables à ceux offerts par la Commission canadienne du blé, mais aux producteurs d'autres types de produits (ou d'autres régions) souhaitant mettre en commun de manière volontaire leurs produits à des fins de commercialisation. La participation des producteurs au programme de mise en commun de produits agricoles est facultative. Ils peuvent toujours choisir de commercialiser leurs produits agricoles de manière indépendante s'ils estiment que c'est une meilleure option. Ils peuvent également choisir d'atténuer les risques en mettant en commun seulement une partie de leurs produits agricoles et en vendant l'autre partie par leurs propres moyens.

Le PMCP n'est pas largement utilisé et la participation des agences de commercialisation est faible, se résumant à la participation annuelle de deux agences au cours des cinq dernières années, contre cinq il y a dix ans. Au cours des cinq dernières années, la garantie des prix a été évaluée à environ 41 millions de dollars en moyenne. En outre, l'organisation des Grain Farmers of Ontario, l'une des deux dernières agences de commercialisation participantes, n'a pas présenté de demande de participation au programme pour 2021. L'Alberta Bean Division of Viterra Inc. est la seule agence de commercialisation à offrir actuellement le PMCP à un bassin de mise en commun qui compte environ 200 producteurs. Le PMCP n'a pas déclenché de paiement gouvernemental en vertu des garanties de prix depuis 1997.



## **Programme d'achats gouvernementaux (PAG)**

Le Programme d'achats gouvernementaux (PAG) autorise la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire à acheter, vendre, importer, exporter, transporter ou transformer des produits agricoles. Le PAG n'est pas un programme permanent et sa mise en place s'appuie sur seulement quelques dispositions de la LPCA. Avant que la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire puisse exercer son pouvoir de mise en œuvre du PAG, elle doit obtenir l'autorisation du gouverneur en conseil et demander des fonds au Conseil du Trésor.

La LPCA ne précise pas les circonstances dans lesquelles le PAG pourrait être utilisé. Cependant, la politique ministérielle de longue date concernant ce programme indique qu'il serait probablement utilisé uniquement dans des circonstances inhabituelles de commercialisation où la stabilité du marché est menacée ou s'il était nécessaire que le gouvernement du Canada achète et fournisse des produits agricoles sur la scène nationale ou internationale. Le PAG n'a pas été utilisé pendant la période d'évaluation, mais un examen complet du programme a tout de même été effectué.

## **3 ÉLÉMENTS DU PRÉSENT EXAMEN**

---

### **3.1 ÉVALUATION DE LA LPCA PAR LE BUREAU DE LA VÉRIFICATION ET DE L'ÉVALUATION (BVE)**

Le rapport de l'*Évaluation des programmes régis par la Loi sur les programmes de commercialisation agricole (de 2014 à 2019)* par le Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE) d'AAC a été publié au début de l'année 2021<sup>1</sup>. Le rapport porte uniquement sur le PPA, car le BVE a considéré que le PMCP posait peu de risque, tandis que le PAG n'a pas été utilisé pendant la période couverte par l'évaluation.

Dans son rapport, le BVE constate que le PPA demeure pertinent, car il a amélioré l'accès à du crédit à court terme abordable pour les producteurs, ce qui leur permet de gérer les risques d'entreprise associés au manque de liquidités et à la commercialisation, en particulier pour les jeunes producteurs, les producteurs en démarrage et ceux qui ciblent des marchés à créneaux qui sont souvent désavantagés

---

<sup>1</sup> [Évaluation des programmes régis par la Loi sur les programmes de commercialisation agricole \(de 2014 à 2019\) – agriculture.canada.ca](https://www.agriculture.canada.ca)



par rapport aux agriculteurs établis, car un moins grand nombre d'outils financiers leur sont accessibles. Le rapport du BVE indique également que le modèle de prestation du PPA par un tiers est peu coûteux et offre différentes options aux producteurs, mais que les incohérences constatées entre les agents d'exécution du programme entraînent des disparités qui ont des conséquences à la fois pour les producteurs et pour le gouvernement. Des agents d'exécution de plus grande taille ont tiré des revenus importants du programme et ces avantages n'ont pas toujours été transmis aux producteurs. Par exemple, l'évaluation a estimé que sur la période de 2014 à 2019, certains agents d'exécution du programme ont tiré des revenus de 30,6 millions de dollars de la marge d'intérêt sur les portions portant intérêt des avances (excluant les revenus tirés des frais administratifs ou des frais pour défaut de paiement).

Le BVE a recommandé qu'une évaluation soit faite pour déterminer s'il serait possible que des taux d'intérêt comparables soient offerts entre les agents d'exécution. Il a également recommandé que les incohérences du modèle de prestation par des tiers soient corrigées pour maximiser les avantages que les producteurs peuvent en tirer et que le cadre de gestion des risques soit revu afin de réduire les obligations conclues dans le cadre du PPA.

En réponse à ces recommandations, une nouvelle procédure annuelle pour l'analyse des taux d'intérêt de chaque agent d'exécution a été mise en place afin de s'assurer que des taux compétitifs sont offerts. Le contrôle financier a été renforcé en exigeant des agents d'exécution qu'ils soient plus transparents et publient leurs données financières à l'égard du PPA et qu'ils s'assurent de transférer les avantages du PPA aux producteurs. Enfin, des processus ont été mis en place pour identifier les agents d'exécution qui présentent un niveau élevé de risque et améliorer leur gestion, ainsi que pour renforcer les options de refus de demandes de prestation du programme.

L'examen de la LPCA de 2021 se base sur les recommandations formulées dans le rapport du BVE et sur les mesures qui ont déjà été prises pour donner suite à ses conclusions.

### **3.2 ÉTUDES MENÉES POUR L'EXAMEN DE LA LPCA DE 2021**

Pour faciliter une approche globale dans le cadre de l'examen de la LPCA, de nouvelles études ont été menées, dont :

- une analyse du PPA réalisée par des consultants tiers pour évaluer la pertinence, l'impact et la performance du programme de 2016 à 2021;



- une étude des stratégies de commercialisation par produit agricole qui sont adoptées par les producteurs en vue de déterminer le rôle du PPA en matière de possibilités commerciales;
- un examen des opérations du programme par la Division des programmes de garanties financières d'AAC; une activité centrée sur l'examen des opérations courantes et de la prestation actuelle du PPA et du PMCP afin de relever des modifications potentielles susceptibles d'améliorer l'efficacité de la prestation de ces programmes. En outre, un examen de la pertinence du PAG a été effectué.

Les sources d'information qui ont été utilisées pour mener les activités susmentionnées comprenaient :

- un examen des données du système de prestation d'AAC : Les intervenants internes et externes du PPA stockent les informations relatives aux activités du programme dans le Système électronique de prestation du Programme de paiements anticipés (SEPPPA) pour mieux gérer les processus administratifs du programme. Le SEPPPA contient des informations sur les agents d'exécution du programme, les producteurs demandeurs et les avances.
- un examen des données de l'Enquête financière sur les fermes (EFF) (2019) : Les données de cette enquête ont été utilisées pour comparer la situation financière de participants et de non-participants au PPA.
- des entretiens personnels avec des intervenants clés : Le consultant tiers a réalisé plus de 50 entretiens personnels exhaustifs avec des agents du programme, des agents d'exécution, des institutions financières qui prêtent aux agents d'exécution, d'autres institutions financières agricoles et des producteurs. AAC a également eu des entretiens avec des intervenants ministériels au sujet du PAG (p. ex. des experts en la matière sur les obligations commerciales internationales du Canada et les programmes d'achat de produits agricoles à l'étranger).
- des entretiens avec des intervenants externes : Des agents d'exécution du PPA de partout au Canada ont participé à un sondage en ligne dont le but était de recueillir des renseignements sur la pertinence, le rendement, la conception et la prestation du PPA. De plus, des entretiens personnels avec 18 coopératives agricoles et agences de commercialisation ont été effectués pour obtenir de la rétroaction sur le PMCP.
- Groupes de travail formés d'agents d'exécution du PPA : Des groupes de travail formés d'agents d'exécution du PPA et de membres du personnel du programme



ont été mis sur pied pour recueillir des commentaires sur plusieurs enjeux stratégiques clés, notamment les inspections à la ferme, les remboursements en retard, les preuves de vente et la solvabilité.

- Questionnaire ciblant les producteurs : Plus de 160 organisations de producteurs ont invité leurs membres, des participants et non-participants au PPA, à répondre à un questionnaire en ligne. Environ 1 710 producteurs ont répondu au sondage.
- Études de différents cas de producteurs : Le consultant tiers a étudié cinq cas de producteurs de divers secteurs de production au pays qui participent au PPA afin d'illustrer l'impact des avances versées sur la commercialisation de leurs produits agricoles et sur leurs liquidités.

## 4 CONSTATS DE L'EXAMEN PRÉCÉDENT

---

L'examen précédent de la LPCA, achevé en 2012 et couvrant les années de programme 2006 à 2011, avait formulé plusieurs recommandations pour que des modifications soient apportées au programme afin d'en améliorer l'efficacité et de réduire le fardeau administratif. Les modifications législatives et réglementaires conséquentes ont été mises en œuvre pour les années de programme 2015 et 2016. L'examen actuel a constaté que la majorité des modifications qui avaient été apportées au programme ont réussi à simplifier les processus, à améliorer l'efficacité administrative et à lever des obstacles à la participation. Le résumé de ces modifications peut être consulté à l'annexe B. Les modifications découlant de l'examen précédent de la LPCA, qui requièrent plus de considérations et de modifications, seront identifiées et discutées dans les sections suivantes.

L'examen a été réalisé sous l'angle de trois thèmes principaux : la pertinence du PPA, le modèle et l'efficacité de prestation du programme. La pertinence du PPA a été examinée en matière de démographie, de priorités gouvernementales et de positionnement du PPA dans l'offre actuelle d'outils de financement agricole. Le modèle de prestation du programme a été évalué pour déterminer si un autre modèle serait plus avantageux pour les producteurs. Enfin, l'examen a évalué l'efficacité des exigences et des politiques du programme, y compris les interventions du programme en cas de crise économique.



## 5 PERTINENCE DU PPA

---

### 5.1.1 Données démographiques et utilisation du PPA

Le PPA est un programme largement utilisé dans le secteur agricole canadien. Selon les données de Statistique Canada sur les producteurs, environ 12 % de toutes les exploitations agricoles du pays ont participé au PPA<sup>2</sup>. Entre 2016 et 2021, en moyenne, 20 342 producteurs ont participé chaque année au PPA. En moyenne, les avances versées au titre du programme ont totalisé 2,5 milliards de dollars, et ont varié entre un maximum de 3 milliards de dollars en 2019 et un minimum de 2,2 milliards de dollars en 2017. La participation au programme a varié selon la province; les plus grosses avances au titre du PPA ont été versées en Saskatchewan (33,8 %) et le nombre le plus élevé de participants a été recensé au Québec (29 %). La majorité des participants obtiennent des avances sur les céréales et les oléagineux.

D'après le sondage mené auprès des producteurs en 2021 dans le cadre du présent examen, ainsi que l'Enquête financière sur les fermes de 2019, le profil d'utilisation du programme reflète la population agricole générale. Si l'on considère les participants au PPA par sexe, 61 % se sont déclarés de sexe masculin, un taux similaire à celui du recensement canadien de 2021, où 70 % des producteurs s'étaient déclarés de sexe masculin. Environ 2 % des fermes participant au PPA étaient exploitées uniquement par des femmes, et 37 % par un mélange des deux sexes<sup>3</sup>. Les résultats sur l'âge des exploitants et leur nombre d'années en agriculture sont également cohérents avec les résultats du recensement (62 % des exploitants étaient âgés de plus de 50 ans et 70 % étaient en agriculture depuis plus de 20 ans)<sup>4</sup>. Dans l'ensemble, les participants au PPA avaient des revenus bruts, des dépenses d'exploitation et des revenus nets plus élevés que les non-participants. Environ 74 % des participants au PPA ont généré des revenus bruts totaux inférieurs à 1 million de dollars et le revenu net d'exploitation moyen des participants au PPA est de 123 000 \$<sup>5</sup>.

Le PPA présente un historique de maintien de faibles taux de défauts et de radiations de dettes. Par exemple, si l'on compare le total des avances versées avec le total des défauts honorés en vertu des garanties pour une année donnée, les taux de défauts

---

<sup>2</sup> Selon les données du Programme des données fiscales agricoles de Statistique Canada, en 2020, il y avait au Canada 174 780 exploitations agricoles dont le total des revenus d'exploitation était égal ou supérieur à 25 000 \$.

<sup>3</sup> Statistique Canada, Rapport sur l'Enquête financière sur les fermes de 2019. Vous trouverez plus de détails au tableau 3 de l'annexe A.

<sup>4</sup> Statistique Canada, Tableau 32-10-0230-01, Caractéristiques des exploitants agricoles, données chronologiques du Recensement de l'agriculture

<sup>5</sup> Enquête financière sur les fermes de 2019.



honorés ont varié entre un minimum de 0,14 % en 2020 et un maximum de 1,28 % en 2017. La moyenne pour les cinq années couvertes par l'examen est de 0,79 %. Ce sont les avances sur le bétail qui présentent le taux moyen de défauts honorés le plus élevé, soit 1,71 % des avances, suivi des avances sur les céréales, les oléagineux et les légumineuses, à environ 0,92 %. Les taux moyens des défauts honorés en vertu des garanties étaient particulièrement bas dans de nombreux secteurs spécialisés comme les fruits, les cultures spéciales, les légumes et d'autres produits-crèneaux (égaux ou inférieurs à 0,29 % des avances).

### **5.1.2 Limite de la portion des avances sans intérêt et limites du programme**

Dans le cadre de l'examen de la LPCA, la limite de la portion des avances sans intérêt (SI) de 100 000 \$ et la limite du programme de 1 million de dollars ont été étudiées pour déterminer la pertinence de ces montants et leurs impacts sur les producteurs. À noter que les avances du PPA sont calculées sur environ 50 % de la valeur marchande anticipée du ou des produits agricoles qui font l'objet d'une demande d'avance. Le montant de l'avance consentie à un producteur est donc déterminé par la quantité de produits émise à titre de sûreté.

#### **Limite de la portion des avances sans intérêt des avances**

La limite de la portion des avances sans intérêt a été augmentée pour la dernière fois en 2006 alors qu'elle était de 50 000 \$ pour prendre en compte l'augmentation des coûts des intrants agricoles à l'époque. Depuis 2006, selon Statistique Canada, le coût moyen des intrants agricoles au Canada a augmenté de 113 % alors que les revenus agricoles moyens ont augmenté de 125 %<sup>6</sup>. La limite de la portion des avances sans intérêt préoccupe certains participants au PPA et seulement 40 % des producteurs interrogés ont déclaré que la limite actuelle de la portion des avances sans intérêt était trop basse pour répondre à leurs besoins. L'avance moyenne versée en 2020 était de 132 000 \$. Environ 74 % des participants ne prennent que la portion des avances sans intérêt et parmi ces producteurs, l'avance moyenne s'élevait à près de 63 000 \$<sup>7</sup>, un montant inférieur à la limite maximale. De plus, seulement 18 % de tous les producteurs ont reçu un montant d'avance sans intérêt d'exactly 100 000 \$, ce qui porte à croire que ces producteurs pourraient obtenir une avance plus élevée, mais qu'ils choisissent

---

<sup>6</sup> Statistique Canada. Tableau 32-10-0136-01 Revenus et dépenses d'exploitation des fermes, annuel

<sup>7</sup> L'analyse des données du SEPPPA indique qu'en moyenne, au cours de la période examinée, 74 % des producteurs reçoivent seulement la portion des avances sans intérêt, sans demander la portion des avances portant intérêt.



de ne profiter que de la portion sans intérêt de l'avance<sup>8</sup>. Par conséquent, soit que la majorité (74 %) des participants au PPA n'avaient pas assez de produits agricoles ou de sûreté pour couvrir des avances plus élevées, soit qu'ils ont choisi de demander une avance plus petite.

Selon l'enquête menée auprès des producteurs, la portion des avances sans intérêt continue d'être l'élément le plus avantageux du PPA permettant aux producteurs de réaliser une économie d'intérêts jusqu'à 7 000 \$ comparativement à un prêt conventionnel<sup>9</sup>.

L'avantage de la portion sans intérêt des avances pour les producteurs, ainsi que les coûts pour le gouvernement, augmenteraient si la limite de la portion des avances sans intérêt et/ou les taux d'intérêt augmentaient. Par exemple, au cours du printemps et de l'été 2022, le taux préférentiel a augmenté de 2,75 %, et il est estimé que cette hausse de taux se traduira par une augmentation annuelle des coûts pour le gouvernement jusqu'à 124 % (29 millions de dollars), même si la limite actuelle de la portion des avances sans intérêt demeure à 100 000 \$.

Toute augmentation de la limite de la portion des avances sans intérêt aura un impact également les associations sectorielles qui offrent le PPA. La LPCA permet aux agents d'exécution du programme de récupérer les coûts liés à la prestation du programme. Une partie importante des coûts est récupérée au moyen des marges d'intérêt (c.-à-d. l'écart entre le taux d'intérêt du prêteur et le taux d'intérêt imposé aux producteurs) sur la partie des avances portant intérêt. Une augmentation de la limite de la portion des avances sans intérêt peut obliger les agents d'exécution du PPA à modifier leur modèle d'affaires pour prendre en compte la perte de revenus, sinon ils risquent de devoir cesser d'offrir le programme. Par exemple, le 23 juin 2022, la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a annoncé une augmentation temporaire de la limite de la portion des avances sans intérêt du PPA à 250 000 \$ pour aider les producteurs à faire face à la hausse des coûts de production (p. ex., les engrais) en raison du conflit entre la Russie et l'Ukraine. Selon les estimations, cette mesure entraînera une perte de revenus d'environ 2,6 millions de dollars sur deux ans (années de programme 2022 et 2023) pour les agents d'exécution du PPA<sup>10</sup>. Certains agents d'exécution ont exprimé

---

<sup>8</sup> L'analyse des données du SEPPPA montre que 18 % des participants au programme reçoivent un montant exact de 100 000 \$. Alors que ces producteurs maximisent l'avantage à tirer de la portion des avances sans intérêt, ce n'est pas le cas de la majorité des utilisateurs.

<sup>9</sup> Évaluation des programmes régis par la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (de 2014 à 2019) – agriculture.canada.ca

<sup>10</sup> Le calcul de la perte de revenus attendue pour les agents d'exécution tient compte des pertes de marges d'intérêt sur le montant supplémentaire de la portion des avances sans intérêt (de 100 001 \$ à



des inquiétudes quant au fait que les pertes de revenus résultant de cette mesure pourraient considérablement affecter leur capacité financière à offrir le programme et pourraient les obliger à rajuster leurs frais administratifs pour compenser les pertes de revenus.

Le présent examen a constaté que le niveau actuel de la limite de la portion des avances sans intérêt à 100 000 \$ demeure pertinent et, compte tenu du risque pour le gouvernement (hausse des taux d'intérêt) et des impacts sur les agents d'exécution, la limite sans intérêt devrait rester inchangée. Cependant, étant donné l'efficacité du programme à offrir un soutien aux producteurs, des mesures devraient être envisagées pour permettre d'accroître temporairement et plus rapidement les avantages offerts par la portion des avances sans intérêt en temps de crise (sous réserve d'une décision relative au financement). Ce point sera discuté plus en détail à la section 7.1.3.

### **Limite globale du programme**

La limite globale du programme a été augmentée de façon permanente en 2019, passant de 400 000 \$ à 1 million de dollars afin de tenir compte de la hausse des coûts des intrants agricoles au Canada. Depuis 2019, environ 5 % des producteurs participants ont profité de cette augmentation et demandé des montants d'avance supérieurs à 400 000 \$, alors que seulement 1 % des producteurs ont demandé le montant maximal de l'avance totale permise, soit un million de dollars. La présente analyse indique que, puisque la majorité des agriculteurs ne génèrent pas actuellement des revenus (recettes en espèces) suffisants pour demander l'avance maximale<sup>11</sup>, la limite d'un million de dollars est suffisante pour la plupart des producteurs au Canada. Par conséquent, l'augmentation de la limite du programme en 2019 est suffisante pour la majorité des producteurs au Canada.

---

250 000 \$) sur deux ans. À la lumière de l'expérience tirée de l'augmentation de la portion des avances sans intérêt qui ont été consenties aux producteurs de canola en 2019, le calcul suppose un taux de participation et des montants des avances basés sur les tendances historiques, une augmentation de la participation et des hausses des taux d'intérêt.

<sup>11</sup> Pour obtenir une avance d'un million de dollars, un producteur doit vendre pour au moins 2 millions de dollars de produits agricoles. Les données de l'Enquête financière sur les fermes indiquent que moins de 15 % des producteurs génèrent des revenus de vente supérieurs à 1 million de dollars (il n'y a pas de données disponibles sur les revenus supérieurs à 2 millions de dollars), ce qui indique que seul un petit pourcentage de producteurs pourrait obtenir des avances supérieures à 500 000 \$. Par conséquent, le pourcentage de producteurs pouvant demander l'avance maximale permise est beaucoup plus bas, peut-être aussi bas que 1 % si l'on prend en compte le taux de participation au programme.



### 5.1.3 Alignement avec les objectifs du programme

Comme indiqué dans la LPCA, le PPA a pour objet de favoriser la commercialisation des produits agricoles des producteurs participants en leur versant des avances de fonds. L'objectif de « favoriser la commercialisation » n'est pas défini dans la Loi et est interprété d'une manière telle qu'elle englobe toute situation dans laquelle un producteur prend des décisions d'affaires en vue de vendre à un prix plus avantageux pour lui. L'objectif est d'améliorer la capacité d'un agriculteur à produire, à promouvoir et à vendre ses produits au moment le plus opportun pour son entreprise agricole.

Dans le cadre de l'examen, un consultant tiers a été engagé pour étudier les stratégies de commercialisation des producteurs afin de mieux comprendre si le PPA aide les producteurs participants à mieux commercialiser leurs produits agricoles et leur donne une certaine marge de manœuvre en ce sens. L'étude a conclu que le PPA est un outil clé pour les producteurs lorsqu'ils établissent leurs stratégies de commercialisation annuelles. Le PPA offre non seulement aux producteurs les liquidités nécessaires pour qu'ils aient une plus grande marge de manœuvre pour commercialiser leurs produits agricoles (par exemple, pour vendre des produits au moment opportun), mais il complète également les autres outils financiers utilisés par les producteurs, comme les contrats de livraison différée, ce qui leur permet de dresser un plan de commercialisation complet qui tient compte à la fois des risques et des avantages liés à la volatilité des prix.

L'atteinte des objectifs du PPA est renforcée par le fait que les participants au PPA présentent une meilleure rentabilité que les non-participants. Selon l'Enquête financière sur les fermes de 2019, le revenu brut total et le revenu net d'exploitation des participants au PPA étaient respectivement supérieurs de 36 % et 28 % par rapport aux non-participants.

Les conclusions suivantes de l'analyse indiquent les façons par lesquelles le PPA atteint son objectif de favoriser la commercialisation des produits agricoles, selon les termes utilisés dans la Loi :

- les producteurs ne remboursent leurs avances qu'au fur et à mesure que leurs produits sont vendus, ce qui leur permet d'alléger leurs pressions financières et de commercialiser leurs produits au moment le plus opportun pour eux;
- les paramètres du programme sont flexibles et permettent aux producteurs d'apporter des ajustements à leur plan de production ou de commercialisation, même après le versement des avances en espèces;



- les producteurs n'ont pas de restrictions quant à la manière d'utiliser les avances qui leur sont versées et peuvent employer les fonds dans des activités qui amélioreront les possibilités de commercialisation de leurs produits;
- les périodes de remboursement du PPA accordent suffisamment de temps aux producteurs pour produire et commercialiser leurs produits agricoles, tout en leur permettant de profiter d'autres modes de commercialisation (p. ex., les contrats de livraison différée) qui les aident à gérer les prix et les risques.

#### **5.1.4 Comparaison du PPA et des autres outils offerts par les institutions financières**

La recherche indique que les producteurs disposent de plusieurs options de financement, mais le PPA est l'option que bon nombre choisissent. Le PPA continue de maintenir sa part de marché année après année, soit près de 12 % du passif à court terme du secteur agricole<sup>12</sup>. Cela indique que les caractéristiques et les avantages du PPA représentent une offre positive pour les producteurs comparativement aux autres options disponibles sur le marché et porte à croire que ce programme conservera sa place comme source de financement offerte aux producteurs canadiens.

Même si d'autres institutions financières, dont Financement agricole Canada (FAC), offrent de financer des produits agricoles invendus à l'instar du PPA, nombre de ces options de financement sont des formes de crédit commercial qui peuvent uniquement être utilisées pour financer des intrants spécifiques. En comparaison, le PPA n'impose pas de restrictions sur la manière dont les avances peuvent être utilisées. De plus, la garantie gouvernementale offerte et l'avantage de la portion sans intérêt de l'avance font du PPA un programme distinct. La garantie permet aux agents d'exécution d'obtenir un faible taux d'intérêt sur leur marge de crédit, et les avantages qu'ils en retirent sont ensuite transférés aux producteurs. Le taux d'intérêt moyen demandé aux producteurs dans le cadre du PPA au cours de la période couverte par l'examen a été de 2,94 % (soit un taux légèrement inférieur au taux préférentiel) par rapport au taux de 6,11 % (taux préférentiel + 2,95 %) qui était demandé par de nombreuses autres institutions financières. En raison du taux d'intérêt inférieur, y compris la portion de l'avance sans intérêt, les producteurs ont pu économiser jusqu'à près de 37 000 \$ par année de programme en participant au PPA<sup>13</sup>. De plus, il y a des dispositions dans le

---

<sup>12</sup> Examen de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (LPCA) — Programme de paiements anticipés — Évaluation par un tiers (mars 2022). Le passif à court terme est défini comme des obligations financières qui sont normalement exigibles en moins d'un an. Il englobe les comptes créditeurs, les dettes à court terme, les impôts et la portion du passif à long terme qui est exigible dans l'année. La dette à court terme est un type de passif à court terme qui fait référence aux dettes contractées auprès d'une autre partie..

<sup>13</sup> Calcul basé sur un producteur qui a reçu la limite maximale d'avance de un million de dollars et qui n'effectue aucun remboursement pendant l'année du programme.



PPA qui permettent, en temps de crise, à la ministre de prolonger la date limite de remboursement et/ou de modifier d'autres exigences du programme (p. ex., suppression de l'exigence de produire des preuves de vente ou d'imposer des pénalités sur les remboursements en retard, etc.) afin de permettre aux producteurs d'avoir une plus grande marge de manœuvre pour rembourser leurs avances. Les augmentations à la limite sans intérêt ont également été utilisées pour soutenir les producteurs en cas de besoin.

Comme l'indique le sondage mené auprès des producteurs, la portion sans intérêt de l'avance est la composante la plus attrayante du programme, car elle procure un avantage direct aux producteurs qui peut facilement être mesuré. Dans la plupart des secteurs agricoles majeurs, les producteurs ont d'autres options de financement à court terme vers lesquelles se tourner et, en l'absence du PPA, ils pourraient encore obtenir du financement; cependant, ils devraient en assumer les frais d'intérêt. Les participants au PPA n'ont pas à payer des intérêts mensuels, contrairement aux prêts conventionnels consentis par les prêteurs. Dans les secteurs mineurs ou les secteurs à rentabilité variable, les institutions financières conventionnelles peuvent être plus réticentes à avancer des fonds pour supporter des stocks agricoles ou avoir tendance à exiger des garanties sur des actifs à long terme<sup>14</sup>. Dans ces cas, en l'absence du PPA, il pourrait être difficile pour ces plus petits secteurs <sup>15</sup> d'obtenir les liquidités nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de leur entreprise.

La plupart des institutions financières interrogées ont déclaré que le PPA était un complément à leurs propres produits financiers plutôt qu'un concurrent. Il est possible de conclure qu'il n'y a pas de duplication majeure avec les autres produits financiers qui sont offerts dans le secteur privé. En fait, les institutions financières ont indiqué qu'elles aimaient le PPA, car, à titre de prêteuses du PPA, elles pouvaient prêter au secteur agricole en courant très peu de risques en raison de la garantie gouvernementale offerte. Elles pouvaient aussi proposer le recours à ce programme comme autre option pour les clients qui ne peuvent pas se qualifier aux critères de leurs propres produits financiers.

Faisant appel principalement aux services d'organisations de producteurs et d'organisations sectorielles pour faciliter le versement de fonds aux producteurs, le PPA est le seul produit financier offert aux producteurs qui opère selon un tel mode de prestation. Le caractère unique du programme réside non seulement dans le type de produit offert, mais aussi dans son mode de prestation. Ce modèle unique sur le

---

<sup>14</sup> Examen de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (LPCA) — Programme de paiements anticipés — Évaluation par un tiers (mars 2022). La machinerie, l'équipement, les bâtiments et les terres agricoles sont des exemples d'actifs à long terme.

<sup>15</sup> Exemples de secteurs de production : arbres de Noël, sirop d'érable, ginseng et bison.



marché est reconnu pour les avantages distinctifs qu'il offre. Consulter la section 6.2 pour lire les commentaires des intervenants sur le modèle actuel de prestation.

## **6 MODÈLE DE PRESTATION**

---

### **6.1 APERÇU DU MODÈLE ACTUEL**

Actuellement, le PPA est exécuté au nom d'AAC par 30 agents d'exécution tiers à travers le Canada. Ces agents d'exécution sont généralement des organisations sectorielles sans but lucratif, comme la Canadian Canola Growers Association et Horticulture Nova Scotia. Ces organismes exécutent le programme conformément aux modalités énoncées dans leur Accord de garantie d'avance (AGA), lequel est une entente conclue entre AAC, l'agent d'exécution et son ou ses prêteurs, et qui est renouvelée annuellement avant chaque nouvelle année de programme. Les agents d'exécution assurent la prestation quotidienne du PPA.

Dans le cadre du présent examen, le modèle actuel de prestation du PPA a été évalué, ainsi que plusieurs autres options possibles, en tenant compte de facteurs comme les avantages pour les producteurs, les coûts pour les intervenants et la gestion des risques du programme.

### **6.2 RÉTROACTION DES INTERVENANTS SUR LE MODÈLE DE PRESTATION ACTUEL ET LES AVANTAGES POUR LES PRODUCTEURS**

Comme mentionné précédemment, le modèle de prestation actuel se distingue par son mode de prestation de financement aux producteurs. Il existe très peu d'autres programmes facilitant le financement des producteurs qui sont offerts de cette manière et, pour la plupart des organisations sectorielles, le PPA est le seul programme du genre qu'elles offrent. D'après le sondage mené auprès des producteurs, plus de 70 % d'entre eux privilégient le modèle de prestation actuel en raison de sa facilité d'utilisation et de leur conviction que ces organisations comprennent leurs activités agricoles et les problèmes auxquels ils sont confrontés, surtout en temps de crise. Les agents d'exécution, les prêteurs et les autres intervenants ont également déclaré qu'ils étaient satisfaits du modèle de prestation actuel. Selon de nombreux informateurs clés, le modèle de prestation actuel offre plusieurs avantages, car les organisations sectorielles :

- 
- connaissent bien le secteur agricole et comprennent les conjonctures difficiles auxquelles les producteurs sont confrontés;
  - ont déjà des relations bien établies avec les producteurs; et,
  - sont dispersées dans les communautés rurales du pays et sont donc facilement accessibles pour les producteurs.

En général, les institutions financières sont satisfaites du modèle de prestation actuel. L'une des principales raisons est que si un producteur se trouvait dans l'incapacité de rembourser l'avance en défaut à l'agent d'exécution, le gouvernement rembourse la dette impayée au prêteur au nom du producteur. Cela permet aux prêteurs de consentir des avances au secteur agricole en courant un risque minimal, et avec peu de fardeaux administratifs, car ce sont des agents d'exécution tiers qui assurent la prestation quotidienne d'émettre des avances. Dans certains cas, les prêteurs travaillent également au sein d'un groupe de prêteurs syndiqués afin de réduire davantage le risque de prêter à des agents d'exécution du PPA.

### **6.3 COÛTS POUR LES INTERVENANTS ET REVENUS GÉNÉRÉS POUR LES AGENTS D'EXÉCUTION**

Le modèle de prestation actuel occasionne des coûts pour les producteurs (participants), les agents d'exécution et le gouvernement du Canada. Pour les producteurs participant au programme, les coûts sont le résultat de divers frais qui leur sont facturés par leur agent d'exécution, des intérêts imposés sur la portion de leur avance portant intérêt et, le cas échéant, des pénalités prévues dans le programme qui leur sont facturées par leur agent d'exécution. Ces coûts varient d'un agent d'exécution à un autre et sont souvent la raison invoquée par les producteurs pour choisir un agent d'exécution plutôt qu'un autre.

Les agents d'exécution doivent assumer divers coûts d'administration du PPA, dont les coûts liés au traitement des demandes de participation, à la prestation des avances et aux activités de recouvrement. Une étude menée par un tiers a révélé que les économies de coûts variaient d'un agent d'exécution à l'autre, les plus gros agents d'exécution étant les plus efficaces en raison d'investissements stratégiques effectués dans les ressources humaines et les technologies de l'information<sup>16</sup>.

En vertu de la loi, les agents d'exécution sont autorisés à récupérer leurs coûts administratifs en facturant des frais et des pénalités aux producteurs qui participent au programme. Les agents d'exécution tirent également des revenus de leur part d'intérêt

---

<sup>16</sup> Examen de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (LPCA) — Programme de paiements anticipés — Évaluation par un tiers (mars 2022).



sur la portion des avances portant intérêt, ci-après appelée marge d'intérêt (c'est-à-dire l'écart entre le taux exigé du prêteur et le taux demandé aux producteurs).

Les revenus tirés de la marge d'intérêt sont beaucoup plus importants pour les agents d'exécution qui versent de plus gros montants globaux d'avances du PPA que pour les agents d'exécution qui avancent de plus petits montants. Comme ces organisations majeures ont besoin d'une plus grosse marge de crédit, elles peuvent obtenir un taux d'intérêt plus bas chez leur prêteur. Même en transférant la plupart des avantages retirés de ces taux d'intérêt réduits aux producteurs, les agents d'exécution peuvent, malgré tout, tirer des revenus importants grâce à un volume d'avance plus élevé. Le rapport du BVE a constaté qu'entre 2014 et 2019, les agents d'exécution ont tiré des revenus estimatifs de 56 millions de dollars de la marge d'intérêt sur les prêts portant intérêt et des pénalités imposées aux producteurs sur les défauts de paiement.<sup>17</sup>

L'analyse a révélé qu'en 2021, les agents d'exécution ont généré des revenus du PPA totalisant 16 millions de dollars<sup>18</sup>. La majorité des revenus du PPA sont générés par quatre agents d'exécution, car les 26 autres agents d'exécution génèrent chacun moins de 50 000 \$ par an, ou ne génèrent pas de revenus du tout (c.-à-d. qu'ils sont déficitaires). Les agents d'exécution générant peu ou pas de revenus offrent, à leurs membres, le PPA à titre de service et transfèrent tous les avantages aux producteurs.

Pour le gouvernement du Canada, les coûts sont en grande partie attribuables au paiement des intérêts sur la portion des avances sans intérêt du PPA et aux coûts liés aux avances en défaut qui doivent être honorées en vertu de la disposition du programme qui offre une garantie gouvernementale. Les coûts du programme varient en raison de la fluctuation des taux d'intérêt et de la participation des producteurs, laquelle à son tour se répercute sur les engagements financiers du gouvernement à l'égard du programme. Le gouvernement assume également des coûts d'administration pour la Division des programmes de garanties financières d'AAC qui est chargée de la supervision fédérale du PPA, y compris la négociation des AGA, le traitement des demandes mensuelles de remboursement d'intérêts, le traitement des défauts soumis par les agents d'exécution à être honorés en vertu de la garantie gouvernementale et d'autres tâches liées à l'application des politiques du programme.

---

<sup>17</sup> Évaluation des programmes régis par la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (de 2014 à 2019) – agriculture.canada.ca

<sup>18</sup> Données extraites des demandes des agents d'exécution du PPA dans le SEPPEDS.



## Dépenses\* du PPA, de 2016-2017 à 2020-2021 (millions de \$)

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	Total
Intérêts payés (M\$)	15,64 \$	18,83 \$	25,74 \$	40,77 \$	14,51 \$	115,49 \$
Montant honoré** (M\$)	25,74 \$	24,62 \$	23,30 \$	37,70 \$	22,37 \$	133,72 \$
Coûts d'administration du programme (M\$)	3,13 \$	3,67 \$	3,64 \$	3,85 \$	4,11 \$	18,4 \$
Recouvrement des montants honorés ***	(13,18) \$	(13,84) \$	(11,43) \$	(12,42) \$	(11,12) \$	(62,04) \$
<b>Coût total de fonctionnement du programme (M\$)</b>	<b>31,32 \$</b>	<b>32,28 \$</b>	<b>41,26 \$</b>	<b>69,91 \$</b>	<b>29,81 \$</b>	<b>205,58 \$</b>

Source : Sommaire financier du PPA et SEPPPA

\*Les dépenses du programme sont présentées par exercice financier et non par année de programme.

\*\*Remarque : La majorité des défauts de paiement ne sont pas liées pas à des avances versées au cours du même exercice. Dans un même exercice, les défauts de paiement peuvent se rapporter jusqu'à cinq campagnes agricoles différentes.

\*\*\*L'équipe des Comptes recevables et gestion des revenus d'AAC entame des poursuites auprès des producteurs en défaut pour obtenir le remboursement des montants en souffrance et est capable en général de recouvrer plus de la moitié de ces créances.

Les coûts pour les producteurs sont relativement faibles, car les agents d'exécution offrent des taux d'intérêt égaux ou inférieurs aux taux d'intérêt commerciaux. Le coût pour le gouvernement est également relativement faible, car il paie la portion des avances sans intérêt à des taux compétitifs, tandis que des taux d'intérêt plus compétitifs sont négociés par les gros agents d'exécution qui ont besoin de plus de gros volumes de financement. Le total des coûts d'administration d'AAC exprimé en pourcentage du montant total des avances versées est relativement faible et indique donc que le modèle de prestation actuel est efficace.

Pour ce qui est des coûts des agents d'exécution, il est plus difficile d'évaluer leur efficacité, en particulier dans le cas des petits agents d'exécution qui ne génèrent pas suffisamment de revenus (ou opèrent à perte) et qui sont incapables d'investir dans leurs opérations pour dégager des gains d'efficacité opérationnelle. Comme l'indique le rapport du BVE, certains sont préoccupés par le fait que les gros agents d'exécution tirent des revenus importants du programme et ne transfèrent pas toujours les avantages du programme aux producteurs. Inversement, les petits agents d'exécution ne sont pas en mesure de négocier des taux compétitifs au nom des producteurs et du



gouvernement, ce qui peut mettre à risque la stabilité à long terme du programme. Ces risques sont discutés plus en détail à la section 6.4.

#### **6.4 RISQUES ET ACTIVITÉS D'ATTÉNUATION DES RISQUES DANS LE MODÈLE ACTUEL DE PRESTATION**

À la fin de la période d'examen en 2021, il y avait neuf agents d'exécution de moins qu'en 2016. Ces agents d'exécution ont quitté le programme pour diverses raisons, cependant, quatre des neuf ont indiqué que la prestation du programme n'était plus intéressante pour leur organisation. D'autres consolidations sont susceptibles de se produire en raison de la disparité financière entre les gros et les petits agents d'exécution. Bien que les intervenants se soient dits satisfaits du mode de prestation actuelle du PPA, laquelle s'est consolidée au fil du temps, certains risques notables ont été relevés dans le cadre du présent examen.

La consolidation actuelle et continue de la prestation du PPA comporte des risques, surtout qu'il y a un agent d'exécution qui assure la prestation de 67,4 % des avances et que les quatre plus gros agents d'exécution comptent à eux seuls 86,3 % des avances. Les consultants tiers qui ont été engagés pour faire une analyse du PPA ont constaté que ce niveau de consolidation présente des risques de matérialité et de concentration de la clientèle.

Le risque de matérialité, dans le contexte du PPA, s'entend du risque qui est associé à la valeur globale de la garantie offerte par le gouvernement. Comme les petits agents d'exécution offrent de plus petits montants de garantie, ils ont plus de difficultés à négocier des taux d'intérêt compétitifs par rapport aux gros agents d'exécution. Il s'ensuit que les producteurs qui font affaire avec eux perdent des économies d'intérêts et que le gouvernement doit payer de plus gros montants d'intérêts. Il y a également un risque que les agents d'exécution opérant le programme à perte soient incapables de couvrir les coûts imprévus du programme, mettant ainsi en péril la prestation du programme<sup>19</sup>. Cela pourrait avoir des répercussions négatives sur les producteurs si le PPA devenait inaccessible à court ou à moyen terme. Inversement, si de gros agents d'exécution devaient abandonner soudainement le programme, cela perturberait à court ou à moyen terme le versement des avances aux producteurs, car il se peut que les autres agents d'exécution ne disposent pas de ressources suffisantes pour absorber le grand nombre de nouveaux clients qui désirent recevoir des avances. En outre, si les agents d'exécution existants étaient incapables de continuer à gérer les dossiers de

---

<sup>19</sup> En tenant compte des dépenses liées au programme, environ 55 % des agents d'exécution opèrent le PPA à perte. Ces pertes sont généralement compensées par les revenus tirés de leurs autres activités ou absorbées par une société-mère.



défaut, cela pourrait représenter des coûts importants pour le gouvernement tenu d'honorer les défauts en vertu de la disposition relative à la garantie gouvernementale.<sup>20</sup>

Le risque de concentration de la clientèle ou le risque de consolidation des agents d'exécution fait référence au risque de voir la prestation du programme regroupée entre les mains de quelques agents d'exécution ou d'un seul. Parmi les risques recensés, il y a la perte de relations que l'agent d'exécution avait établies avec des producteurs ou des secteurs agricoles, notamment les secteurs qui n'ont pas pour mandat de les représenter. À mesure qu'un agent d'exécution prend de l'expansion, il pourrait perdre de sa capacité à s'ajuster rapidement et à adapter son mode de prestation du programme pour intégrer les changements apportés à la politique du programme, notamment pour intervenir en cas d'une crise dans un secteur<sup>21</sup>. Un autre exemple de risque de concentration de la clientèle est lié à la stabilité du programme si de gros agents d'exécution retardent la prestation du programme ou l'abandonne complètement.

AAC a des processus en place pour cerner, évaluer et atténuer les risques liés au PPA. Ces processus sont définis dans le cadre actuel de gestion des risques globaux du programme :

- Une évaluation du risque du demandeur (ERD) est effectuée chaque année au moment où les agents d'exécution présentent leur demande de prestation du programme pour la nouvelle année. Ce processus détermine leur capacité d'exécuter le programme, cerne les principaux risques et les mesures d'atténuation des risques qui peuvent être intégrées dans leur Accord de garantie d'avance (AGA).
- Des visites de vérification de la conformité et les vérifications des bénéficiaires par des tiers déterminent si les agents d'exécution exécutent le programme conformément à la LPCA, à son règlement d'application et aux modalités de leur AGA. La fréquence de ces vérifications est déterminée par le processus d'ERD.

Étant donné que des revenus sont générés par les agents d'exécution, comme indiqué à la section précédente, AAC a également instauré une politique de gestion financière en 2020 qui est jointe à l'Accord de garantie d'avance signé avec les agents d'exécution du programme. La politique exige une plus grande transparence financière de la part des agents d'exécution et les oblige à reverser dans le programme tout surplus de

---

<sup>20</sup> Par exemple, si le plus gros agent d'exécution actuel du PPA (qui traite 67,4 % de toutes les avances) décidait de se retirer du programme, AAC devrait honorer 103 millions de dollars de dossiers en défaut.

<sup>21</sup> La pandémie de COVID-19 et le soutien gouvernemental pour aider à éponger les coûts élevés des intrants résultant du conflit Russie-Ukraine en sont deux exemples.



revenus tirés de la prestation du programme pour que les participants au programme profitent de ces avantages. Comme l'indique le rapport du BVE, ce sont surtout les gros agents d'exécution qui dégagent des surplus de la prestation du programme.

En outre, la politique encourage les agents d'exécution à atténuer les risques associés aux pressions financières, comme les coûts imprévus liés au programme, en affectant les surplus à la création d'un fonds de prévoyance. Moyennant certaines conditions, les agents d'exécution peuvent également utiliser une partie de ces fonds pour des activités autres que celles liées au PPA. Lorsque le fonds de prévoyance dépasse un plafond négocié, les agents d'exécution doivent demander une autorisation à la ministre sur la manière dont les fonds seront utilisés.

Il est indiqué dans la politique actuelle que lorsque les agents d'exécution utilisent des revenus du fonds de prévoyance pour la réalisation d'activités non liées à la prestation du PPA, ils doivent publier sur leur site Web, les revenus du PPA, les dépenses du PPA, le solde du fonds de prévoyance du PPA et le revenu net d'exploitation du PPA. Dans un souci d'équité et de transparence financière, il est envisagé d'obliger tous les agents d'exécution du PPA à publier les résultats financiers associés au PPA, qu'ils utilisent ou non leur fonds de prévoyance pour des activités non liées au PPA. En outre, des éléments de la politique de gestion financière pourraient être considérés comme faisant partie de toute modification future à la LPCA, ce qui pourrait la rendre plus exécutoire. Cela pourrait comprendre l'ajout de définitions relatives au « recouvrement des coûts » et aux « revenus tirés du PPA » ainsi que l'ajout de termes relatifs à l'utilisation permise des revenus générés par les agents d'exécution.

En plus de l'instauration de la politique de gestion financière, AAC a également pris en considération les revenus générés en regard de l'expansion des agents d'exécution et il semble que les revenus soient un des principaux moteurs d'expansion. Ce point est abordé plus en détail à la section suivante.

Les consultants tiers ont observé qu'en matière de suivi, d'évaluation et d'atténuation des risques liés aux agents d'exécution, AAC a tendance à traiter tous les agents d'exécution sur un pied d'égalité, qu'importe leur profil de risque. Dans les faits toutefois, le risque de l'agent d'exécution (p. ex., le risque de matérialité, le risque de concentration de la clientèle) diffère selon sa part de responsabilité, sa viabilité financière, ses risques de défaut, etc. Les exigences de production de rapports et de suivis (p. ex., la fréquence, les informations demandées) devraient être ajustées en fonction de son niveau de risque. Le resserrement des exigences de production de



rapports et de suivis en fonction du niveau de risque est une pratique courante dans le secteur financier privé<sup>22</sup>.

Au fur et à mesure que la taille du portefeuille des agents d'exécution du PPA augmente, les exigences d'information et la fréquence des suivis pourraient également augmenter afin de s'assurer que les risques de matérialité, de concentration de la clientèle et d'autres risques connexes font l'objet de suivi, et qu'ils sont, dans la mesure du possible, atténués.

## 6.5 EXPANSION DES AGENTS D'EXÉCUTION

Le rapport d'examen de la LPCA présenté au Parlement en 2012 avait proposé que les agents d'exécution du programme soient autorisés à étendre leurs activités dans le cadre du PPA pour pouvoir offrir des avances sur n'importe quel produit agricole admissible, y compris les produits contenus dans le portefeuille de la Commission canadienne du blé<sup>23</sup>. L'intention était de créer un guichet unique pour les producteurs qui ont des exploitations mixtes. L'idée était qu'une concurrence accrue entre les agents d'exécution pourrait s'avérer avantageuse pour les participants au programme et se traduire par une réduction des frais et des taux d'intérêt et par de meilleurs services. Même si la modification législative qui a été apportée en 2015 pour élargir les produits admissibles à des avances et pour permettre aux agents d'exécution de prendre une expansion régionale a créé un milieu plus compétitif entre les agents d'exécution, cette modification a également contribué à une plus grande concentration de la clientèle chez les organisations majeures.

Les demandes d'expansion peuvent être présentées par un groupe de producteurs ou par un agent d'exécution du programme et, dans la plupart des cas, elles sont faites lorsqu'un manque d'accessibilité du programme a été constaté (c.-à-d. que les producteurs d'un secteur de production donné ne peuvent pas recevoir des avances dans leur région). Les agents d'exécution peuvent vouloir étendre leurs services à d'autres régions pour devenir une autre option d'agent d'exécution du PPA pour les producteurs de ces régions et élargir ainsi leur clientèle tout en bénéficiant d'une économie d'échelle. Cependant, même si les producteurs peuvent profiter d'un marché concurrentiel et d'une réduction conséquente des frais et des taux d'intérêt, une telle expansion dans un marché établi peut s'avérer désavantageuse pour certains producteurs. Par exemple, si les agents d'exécution existants sont incapables de

---

<sup>22</sup> Examen de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (LPCA) — Programme de paiements anticipés — Évaluation par un tiers (mars 2022).

<sup>23</sup> La Commission canadienne du blé a été le premier agent d'exécution du Programme de paiements anticipés. La Commission a cessé d'offrir le programme en 2013.



rivaliser avec le nouvel arrivant, l'expansion peut les inciter à cesser d'offrir le PPA. Les producteurs risquent alors d'avoir moins de choix de services, et il peut s'ensuivre de sérieuses perturbations de l'exécution du PPA à court et à moyen terme. Comme indiqué à la section 6.4, l'expansion d'un agent d'exécution peut également augmenter considérablement le risque de matérialité et le risque de concentration de la clientèle.

Un cadre pourrait être élaboré afin de répondre aux demandes d'expansion des agents d'exécution, et il pourrait être axé sur l'évaluation du besoin et sur l'examen des risques et s'assurer que le programme demeure accessible aux producteurs. Lorsqu'un agent d'exécution souhaite étendre ses services dans une région où le PPA est déjà offert, des considérations et des exigences additionnelles devraient être prises en compte dans le cadre décisionnel. Il pourrait comporter l'exigence que des intervenants régionaux appuient le projet d'expansion du nouvel agent d'exécution, une évaluation de la capacité des agents d'exécution existants à faire face à la nouvelle concurrence et la part de responsabilité actuelle et potentielle de l'agent d'exécution qui est liée au programme.

## **6.6 AUTRES MODÈLES DE PRESTATION**

Comme mentionné précédemment dans le présent rapport, en plus de l'évaluation du modèle de prestation actuel, d'autres modèles de prestation du PPA ont été envisagés, notamment par des prêteurs commerciaux; par Financement agricole Canada; par des agences provinciales, comme des sociétés d'État provinciales

### **6.6.1 Prêteurs commerciaux (Banques et coopératives de crédit)**

Les prêteurs commerciaux sont admissibles à la prestation d'avances du PPA, mais ils ne le font pas actuellement. À certains égards, cette approche pourrait faciliter l'emprunt pour les producteurs, car ils pourraient s'adresser directement à leur banque ou à leur coopérative de crédit pour obtenir une avance du PPA. En outre, les institutions financières possèdent l'expertise et la technologie nécessaires pour gérer différents risques financiers, comme l'évaluation de la solvabilité de leurs clients, la gestion des remboursements de prêts et les démarches pour recouvrer les prêts en défaut. De plus, elles ont déjà de l'expérience dans l'administration des prêts consentis en vertu du programme de la *Loi canadienne sur les prêts agricoles* et du Programme de financement des petites entreprises du Canada.

Étant donné que le PPA ne représenterait qu'une petite partie des activités d'un prêteur, il est peu probable que les banques et les coopératives de crédit soient disposées à collaborer aussi étroitement avec le gouvernement pour administrer le programme



comme le font actuellement les agents d'exécution du PPA. Le suivi du programme, la production de rapports et la mise en œuvre des changements à la politique du programme seraient alors rendus plus difficiles. De plus, avec d'autres gammes de produits de prêts qui offrent des marges d'intérêts plus élevées au prêteur, il se peut que le PPA ne soit pas la première option de financement que le prêteur propose aux producteurs.

Lors des discussions menées par le gouvernement dans le cadre du présent examen, les prêteurs commerciaux ont indiqué qu'ils étaient satisfaits du modèle actuel de prestation du PPA et que selon eux, les agents d'exécution actuels étaient mieux positionnés que les institutions financières pour offrir le programme.

Le modèle de prestation actuel offre des marges plus faibles aux institutions financières, mais à un niveau de risque minime ou nul. Comme mentionné ci-dessus, le gouvernement garantit les prêts accordés aux agents d'exécution du PPA. Les prêteurs commerciaux n'ont que très peu, voire aucun fardeau administratif à supporter pour accorder des avances aux producteurs.

### **6.6.2 Financement agricole Canada (FAC)**

À l'instar des prêteurs commerciaux, Financement agricole Canada offre des outils financiers aux producteurs agricoles, notamment pour financer les intrants agricoles. FAC offre actuellement une forme de financement des intrants agricoles par l'entremise de détaillants locaux où les producteurs peuvent acheter et financer leurs intrants. Ces prêts d'une durée de 18 mois sont consentis en fonction des unités de production en grandes cultures et sont destinés à donner aux participants suffisamment de temps pour commercialiser leurs récoltes. FAC a donc déjà l'expérience d'offrir des prêts à court terme liés à des produits agricoles, semblable au PPA. En tant que prestataire de financement agricole, FAC possède également l'expertise et la technologie nécessaires pour assurer la gestion du PPA et des risques afférents.

Une des possibilités qui a été envisagée dans le cadre de l'examen a été que FAC offre le programme directement aux producteurs, de la même manière que le font les agents d'exécution actuels du PPA. Comme mentionné, FAC est un prestataire expérimenté de services financiers agricoles; toutefois, d'autres consultations et analyses devraient être effectuées pour déterminer si FAC pourrait offrir le PPA à l'échelle nationale. Une analyse des impacts potentiels sur les agents d'exécution actuels du PPA et sur les prêteurs existants serait également nécessaire.



Une autre possibilité serait que FAC devienne un prêteur de fonds aux agents d'exécution du programme. Pour être un prêteur admissible au sens de la LPCA, une organisation doit répondre à la définition d'institution financière fournie dans la *Loi sur les banques*, ou être une entité juridique désignée admissible aux fins de l'application de la LPCA par la ministre des Finances. Comme FAC ne répond pas actuellement à la définition d'institution financière, AAC pourrait recommander à la ministre des Finances de désigner FAC comme un prêteur admissible.

### **6.6.3 Agences provinciales**

L'examen a envisagé la possibilité de faire administrer le PPA par des agences de prestation de programmes provinciaux, comme la Société des services agricoles du Manitoba (MASC) ou l'Agriculture Financial Services Corporation (AFSC) de l'Alberta. Ces organisations administrent d'autres programmes gouvernementaux, dont certains des programmes fédéraux-provinciaux-territoriaux de gestion des risques de l'entreprise (GRE) (p. ex., Agri-protection, Agri-stabilité).

Certains des programmes de GRE administrés par ces organisations sont utilisés pour garantir des avances du PPA, et il serait donc possible d'obtenir des gains d'efficacité dans ce domaine. Les agents d'exécution du programme PPA et les agences provinciales de GRE échangent des informations sur les producteurs plusieurs fois durant l'année de programme et ont une certaine familiarité avec les opérations quotidiennes du PPA. Toutefois, même si des agences provinciales pouvaient offrir le PPA au nom d'AAC, des investissements de temps et d'argent seraient nécessaires pour acquérir une expertise, des ressources et la technologie qui sont nécessaires à l'administration efficace du PPA. Au cours des entretiens menés dans le cadre de l'examen, les organisations provinciales ont indiqué, qu'actuellement, elles n'ont pas la capacité d'offrir un programme de prêt comme le PPA. Des investissements importants ou recevoir une aide gouvernementale seraient nécessaires pour accroître leurs capacités ou renforcer leurs systèmes informatiques afin de pouvoir offrir le programme.

Comme nous le verrons plus loin dans le rapport, un certain nombre de changements proposés au programme pourraient réduire le fardeau administratif associé à la prestation du programme. Si ces changements étaient mis en œuvre et que des gains d'efficacité additionnels étaient réalisés, les investissements financiers et le soutien nécessaires aux organismes provinciaux pour offrir le PPA pourraient être considérablement réduits. D'autres consultations et analyses pourraient être effectuées selon les projets de changements à apporter au programme qui émanent du présent.



#### **6.6.4 Conclusions concernant un modèle de prestation alternatif**

Bien que la majorité des commentaires des intervenants sur le modèle actuel de prestation soient positifs, un certain nombre d'autres modèles de prestation ont été relevés à des fins de réflexions et d'analyse plus approfondies. Bien que la plupart des prêteurs commerciaux ne souhaitent pas offrir le PPA, FAC possède une expertise dans la prestation de programmes de financement spécifiques à des produits agricoles et pourrait jouer un rôle plus actif comme prêteur ou agent d'exécution du programme. Les agences provinciales pourraient également constituer une approche alternative si le fardeau administratif lié à la prestation du programme était réduit et si des gains d'efficacité additionnels étaient obtenus par l'apport de changements futurs au programme.

Au fur et à mesure que les activités d'atténuation sont mises en place pour réduire les risques associés au modèle de prestation actuel et que d'autres gains d'efficacité du programme sont réalisés, d'autres organisations pourraient reconsidérer leur participation au programme.

## **7 EFFICACITÉ DU PROGRAMME**

---

### **7.1 TEMPS DE CRISE**

#### **7.1.1 Graves difficultés financières (GDF) :**

Une disposition de la LPCA prévoit deux types d'avances de secours dans le cadre du PPA. Le premier type d'avance s'appliquerait en cas d'intempéries ou de catastrophe naturelle, et en pareil cas, un producteur pourrait recevoir une avance de secours d'un maximum de 25 000 \$. Ce type d'avance n'a jamais été mis en œuvre. Le second type d'avance s'appliquerait en cas de graves difficultés financières (GDF), et en pareil cas, des producteurs d'un groupe semblable éprouvant de graves difficultés financières pourraient recevoir des avances d'un maximum de 400 000 \$ pour améliorer leur situation par l'augmentation de leurs liquidités. La grande différence entre les avances régulières et les avances de secours en cas de GDF réside dans la garantie grevant l'avance<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Il n'y a pas d'exigence de sûreté de premier rang sur le produit agricole ni sur les montants à recevoir d'un programme de GRE



Des avances de secours en raison de GDF n'ont été versées qu'une seule fois en 2008 et elles ont consenties dans le secteur de l'élevage de bétail (142 millions de dollars à des éleveurs bovins et 312 millions de dollars à des éleveurs porcins) afin d'aider les éleveurs qui étaient aux prises avec d'importantes difficultés financières par un manque de revenus qui est attribuable à de faibles prix de vente, à la valeur élevée du dollar canadien, à des coûts records des aliments du bétail et d'autres d'intrants. En raison de la lente reprise économique dans ces secteurs, deux sursis consécutifs ont dû être accordés pour prolonger la date limite du remboursement des avances<sup>25</sup>. Malgré les sursis accordés, 32 % des avances dans le secteur bovin et 38 % des avances dans le secteur porcin ont continué d'être en défaut et le coût estimatif total des avances de secours versées (intérêts et coûts liés aux défauts) s'est élevé à 130,2 millions de dollars pour le gouvernement. L'examen précédent de la LPCA avait conclu que le versement d'avances de secours en cas de GDF n'avait pas été pas un outil efficace pour aider le secteur de l'élevage de bétail à surmonter la crise de liquidité de 2008.

En 2017, basé sur la recommandation du Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE) d'AAC, un cadre a été élaboré pour déterminer la manière dont la clause relative aux graves difficultés financières (GDF) à l'article 7 de la LPCA devrait être appliquée et le moment préconisé pour le faire.

Les dispositions relatives aux GDF n'ont pas été mises en place pendant la période couverte par l'examen (2016-2021). D'autres mécanismes du PPA ont été évalués dans un contexte de soutien aux producteurs en période de graves difficultés économiques et sont abordés plus loin dans ce rapport.

### **7.1.2 Sursis à la mise en défaut**

La LPCA permet à la ministre d'accorder un sursis à la mise en défaut à un groupe de producteurs qui font face à une situation de défaut. Ceci se fait uniquement à la demande d'un agent d'exécution, car ce sont les agents d'exécution qui surveillent les avances en cours et qui sont les mieux placés pour déceler les problèmes sectoriels ou régionaux qui sont susceptibles d'entraîner des défauts de paiement. En vertu de la LPCA, la ministre peut accorder un sursis dans les quatre mois avant les défauts anticipés, et cela se produit généralement au cours des quatre mois avant la date limite de remboursement des avances, mais un sursis peut être accordé plus tôt s'il est possible que des défauts se concrétisent avant la date limite de remboursement des avances (p. ex., une garantie est menacée). La ministre établit les modalités du sursis à la mise en défaut, lesquelles consistent généralement à prolonger le délai de remboursement et/ou à assouplir les modalités de remboursement des producteurs qui

---

<sup>25</sup> 2 ½ ans pour les avances dans le secteur bovin et 3 ½ ans pour les avances dans le secteur porcin



éprouvent des difficultés financières. Cette disposition de la Loi a été utilisée en temps de crise spécifique à un secteur de production comme moyen d'offrir du soutien sans avoir à faire appel à une mesure financière et à un programme ponctuel.

Au cours de la période couverte par l'examen, dix sursis à la mise en défaut et deux prolongations de sursis à la mise en défaut ont été accordés, qui ont reporté le remboursement de 413 millions de dollars d'avances pour 6 782 producteurs<sup>26</sup> à risque de défaut. Parmi ces producteurs, 513 ont été mis en défaut pour un montant totalisant 55,7 millions de dollars, soit un taux de défaut de 13,5 %<sup>27</sup>, permettant à plus de 92 % des producteurs confrontés à une situation de défaut d'effectuer leurs remboursements conformément aux nouvelles modalités du sursis accordé. La majorité des sursis qui ont été accordés touchaient les secteurs de production des céréales, des oléagineux et des légumineuses (389 millions de dollars). Le gouvernement a dû assumer des frais d'intérêt supplémentaires de 1,5 million de dollars en prolongeant la date limite de remboursement de 12 mois. Les autres sursis à la mise en défaut accordés pendant la période couverte par l'examen touchaient les productions suivantes : bovins, bisons, visons, arbres de Noël, sirop d'érable, fleurs coupées, plantes en pot et ginseng.

Les sursis à la mise en défaut peuvent être un outil efficace pour soutenir les producteurs en temps de crise. Un sursis à la mise en défaut peut être mis en œuvre facilement et efficacement à un coût relativement faible pour le gouvernement.

### **7.1.3 Augmentations temporaires de la limite de la portion des avances sans intérêt**

Depuis le début de la présente période d'examen, AAC a augmenté temporairement à deux reprises la limite de la portion des avances sans intérêt en réponse à une situation de crise dans un secteur donné. La première intervention a eu lieu en 2019, alors que des producteurs de canola canadiens étaient aux prises à un manque de liquidités en raison des perturbations des marchés causées par les restrictions frontalières imposées par les autorités chinoises. La limite de la portion des avances sans intérêt sur le canola a été portée à 500 000 \$ pour l'année de programme 2019. Le but de l'augmentation temporaire des limites d'avances du PPA visait à aider les producteurs touchés en augmentant les liquidités nécessaires alors qu'ils cherchaient de nouveaux marchés pour écouler leurs stocks de canola de 2019, qu'ils modifiaient leurs plans d'ensemencement pour la saison de croissance 2020 et qu'ils géraient autrement les impacts de la perturbation des marchés. Dans l'ensemble, la participation des producteurs de canola a augmenté de 14 %, pour passer de 8 180 à 9 297, tandis que

<sup>26</sup> Voir le tableau 5 de l'annexe A pour plus de détails

<sup>27</sup> Le taux moyen de défauts du PPA est de 3,9 % pour la période couverte par l'examen.



5 956 producteurs ont pu profiter de l'augmentation de la limite (soit un peu plus de 20 % des participants au programme). La valeur des avances sur le canola a augmenté de 60 % et, en moyenne, les producteurs participants ont pu profiter d'économies d'intérêts de 2 638 \$ pour l'année de programme en cause.

Comme indiqué à la section 5.1.2, la seconde augmentation s'est produite en 2022 pour réagir aux perturbations dans la chaîne d'approvisionnement des intrants agricoles et à l'augmentation des coûts des intrants, en particulier les coûts du carburant et des engrais, lesquelles sont en grande partie attribuables à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. La limite de la portion des avances sans intérêt a été augmentée à 250 000 \$ pour tous les participants pour les années de programme 2022 et 2023. Au moment de l'augmentation, il était estimé que jusqu'à 11 000 producteurs bénéficieraient d'économies d'intérêt supplémentaires de 69,4 millions de dollars, soit une moyenne de 7 699 \$ par producteur sur deux ans.

Les coûts d'intérêts pour le gouvernement découlant du changement apporté au programme en 2019 sont estimés à 13 millions de dollars, tandis que le coût associé aux défauts n'a pas encore été déterminé<sup>28</sup>. D'après les tendances historiques des défauts de paiement, le coût estimatif des défauts pourrait s'élever à environ 17,1 millions de dollars (déduction faite des montants recouverts)<sup>29</sup>. Toutefois, il s'agit d'une estimation conservatrice car, au fur et à mesure que la participation augmente, le nombre de défauts peut aussi augmenter.

D'après l'expérience de l'année de programme 2019, l'augmentation de la limite de la portion des avances sans intérêt pour 2022 et 2023 devrait coûter au gouvernement 66,7 millions de dollars d'intérêts pour les deux années de programme. Les coûts de défauts cumulatifs sur deux ans sont estimés à 18,4 millions de dollars (9,2 millions de dollars par an)<sup>30</sup> pour un coût total estimé pour le gouvernement de 85,2 millions de dollars pour les deux années du programme.

Même si les augmentations temporaires des limites de la portion des avances sans intérêt occasionnent des coûts pour le gouvernement, les commentaires des intervenants ont été positifs en matière de soutien apporté aux producteurs en temps de crise. Toutefois, les agents d'exécution ont exprimé des préoccupations quant à

---

<sup>28</sup> Les réclamations pour défauts de paiement ne sont généralement pas envoyées avant deux ou trois ans après la fin d'une année du programme, ce qui correspond au 30 septembre 2022 pour les producteurs de canola participant à l'année de programme 2019.

<sup>29</sup> Basé sur le taux historique de 28 % pour les avances en défaut qui sont honorées par le gouvernement et sur un taux de recouvrement de 50 % des montants qui ont été honorés.

<sup>30</sup> Basé sur le taux de recouvrement historique d'AAC de 50 % sur les montants en défaut dans le cadre du PPA



l'augmentation temporaire de la limite de la portion des avances sans intérêt, car cela peut avoir un impact important sur les revenus qu'ils touchent (p.ex, la marge d'intérêts) et entraver leur capacité à récupérer des coûts qu'ils doivent assumer.

Toutefois, les intervenants se sont dits préoccupés par le moment où ces augmentations de la limite de la portion des avances sans intérêt ont été mises en œuvre, car les deux augmentations auraient pu être faites plus tôt dans la saison de production, car les avantages pour les producteurs diminuent au cours de l'année de programme. Dans le cas de 2019 et de 2022, la mise en œuvre de l'augmentation de la limite des avances sans intérêt a nécessité l'apport de modifications au Règlement.

Afin d'accélérer la mise en œuvre, des changements à la LPCA pourraient être envisagés pour permettre à la ministre, en consultation avec la ministre de Finances et sous réserve d'une décision de financement, d'augmenter temporairement la limite de la portion des avances sans intérêt sans qu'une modification réglementaire soit requise. Des paramètres clairs et des exigences de mise en œuvre pourraient assurer que cette mesure temporaire ne soit utilisée que lorsqu'elle est la plus efficace et contribue à maximiser rapidement les avantages pour les bénéficiaires visés tout en maintenant le coût pour le gouvernement à un niveau faible.

## **7.2 SÛRETÉ SUR LES AVANCES DU PPA : LIENS ET CONVENTIONS DE CRÉANCIER PRIVILÉGIÉ**

L'alinéa 10(1)g) de la LPCA exige que, pour être admissible à une avance PPA, le producteur ne doit pas avoir cédé ses produits agricoles et les montants à recevoir des programmes de GRE en sûreté à un autre créancier privilégié au détriment de l'agent d'exécution du PPA. À ce titre, tous les producteurs recevant une avance du PPA doivent obtenir des conventions de créancier privilégié qui ont été signées par les créanciers garantis existants comme quoi ils renoncent à la priorité de premier rang à l'agent d'exécution du PPA.

Les conventions de créancier privilégié peuvent être inefficaces, car elles sont rarement utilisées pour réaliser la sûreté grevant l'avance. Les conventions de créancier privilégié sont souvent mal remplies, en raison du fardeau administratif pour les producteurs et du fait que la sûreté grevant l'avance (c'est-à-dire le produit agricole) a souvent déjà été vendue au moment où elle doit être réalisée. L'équipe des CRGR d'AAC a confirmé que les conventions de créancier privilégié s'avèrent avantageuses dans moins de 25 % des dossiers du PPA en défaut qu'elle gère. Cela équivaut à moins de 0,25 % de toutes les



avances versées dans le cadre du PPA<sup>31</sup>. La plupart des agents d'exécution interrogés (71 %) ont indiqué que les conventions de créancier privilégié sont un bon outil pour s'assurer que les producteurs sont au courant de leur obligation de rembourser d'abord l'agent d'exécution du PPA, cependant, cela ne garantit pas qu'ils honoreront cette obligation. De plus, comme les producteurs doivent obtenir de leur institution financière une convention de créancier privilégié signée, ces conventions de créancier privilégié servent d'avis aux prêteurs comme quoi les producteurs demandent des avances au titre du PPA. Les prêteurs sont alors en mesure d'évaluer s'ils peuvent prêter d'autres fonds à leurs clients à l'intérieur des limites de leur portefeuille<sup>32</sup>.

Selon les lois provinciales, pour qu'une sûreté soit opposable (c'est-à-dire protégée contre les réclamations d'autres créanciers), elle doit être enregistrée au Registre des sûretés mobilières de la province où se trouve le bien. C'est ce qu'on appelle l'enregistrement d'un privilège grevant une sûreté. Dans les cas où le produit de la sûreté doit être utilisé pour le remboursement d'une dette, ce produit est généralement appliqué selon le principe du « premier arrivé, premier servi » en fonction de l'ordre d'enregistrement des sûretés. AAC permet actuellement l'adoption d'une approche axée sur le risque pour l'enregistrement d'une garantie grevant une avance du PPA. Dans le cas des avances à risque élevé, il faut enregistrer la sûreté au moment de son versement, sinon, elle n'est enregistrée que lorsque le remboursement de l'avance est douteux (souvent pas avant 18 mois après le versement de l'avance). Cela réduit le fardeau administratif et les coûts (c'est-à-dire les frais d'enregistrement) pour les agents d'exécution du PPA. Cependant, avec cette façon de faire, la majorité des avances à faible risque ne figurent pas dans les registres de sûretés mobilières des provinces. Cela signifie que lorsque les créanciers, les médiateurs de dettes, les agences de recouvrement, etc. effectuent des recherches de privilèges pour déterminer s'il existe d'autres créanciers garantis, le Registre des sûretés mobilières de la province ne montre pas toujours que l'agent d'exécution du PPA possède une sûreté sur le produit agricole, souvent jusqu'à ce qu'il y ait un risque de défaut de paiement. À ce moment-là, d'autres créanciers peuvent avoir déjà enregistré un privilège sur la sûreté de rang antérieur à celui de l'agent d'exécution du PPA.

Ainsi, afin d'adhérer plus étroitement à l'intention de l'alinéa 10(1)g) de la LPCA, AAC devrait déterminer s'il serait possible de garantir plus efficacement les avances du PPA

---

<sup>31</sup> En moyenne, 1 % de tous les prêts consentis dans le cadre du PPA sont honorés en vertu de la garantie gouvernementale. L'équipe de GCDR est chargée de recouvrer les dettes contractées envers l'État.

<sup>32</sup> Sur les producteurs interrogés, 51 % ont indiqué que la réception d'avances du PPA s'est traduite par une réduction de la limite de leur marge de crédit d'exploitation et/ou de leur prêt d'exploitation qui leur était accordée par leur institution financière. 78 % ont indiqué que le PPA était un complément aux outils financiers que leur offraient leurs institutions financières.



en assouplissant l'exigence d'obtenir des conventions de créancier privilégié et en exigeant plutôt l'enregistrement du privilège auprès des agences provinciales sur toutes les avances. Bien que cela ne garantirait pas que l'agent d'exécution du PPA (et AAC pour les dossiers en défaut honorés) détienne un privilège de premier rang, cela permettrait de s'assurer qu'AAC soit identifié comme créancier garanti dans le registre provincial au moment du versement des avances et, à ce titre, pourrait améliorer la capacité du gouvernement à recouvrer les avances du PPA. Un tel changement pourrait réduire le fardeau administratif des producteurs qui doivent obtenir des conventions de créancier privilégié, mais entraînerait une certaine augmentation des coûts pour les agents d'exécution. AAC pourrait également envisager d'exiger des conventions de créancier privilégié uniquement lorsqu'il faut renforcer la sûreté des avances considérées à risque plus élevé. Comme l'exigence d'un privilège de premier rang est une disposition prévue dans la Loi, un tel changement nécessiterait une modification législative.

### **7.3 LES GROUPES SOUS-REPRÉSENTÉS ET LES JEUNES**

Aux fins de cette étude, les groupes sous-représentés ciblés sont les peuples autochtones, les jeunes (moins de 40 ans) et les femmes.

Bien que l'on dispose de peu de données sur les groupes sous-représentés<sup>33</sup>, il a été constaté que le PPA peut être plus pertinent pour les fermes qui sont exploitées par des producteurs en démarrage, par des jeunes producteurs et par des femmes, car ces producteurs n'ont pas accès aussi facilement aux prêts conventionnels pour lesquels des actifs et des capitaux propres sont exigés comme garantie. Dans le cadre du PPA, uniquement les produits agricoles en production et, dans le cas de certaines avances, les montants à recevoir d'un programme de GRE admissible (généralement Agri-protection et Agri-stabilité) sont utilisés pour garantir les avances. Bien que le PPA ne cible pas spécifiquement les groupes sous-représentés, il est bien positionné pour aider ces producteurs qui sont plus susceptibles à gérer de plus petites exploitations agricoles<sup>34</sup>. Les producteurs autochtones ont signalé des difficultés à obtenir du

---

<sup>33</sup> La recherche s'est fortement appuyée sur les données et les témoignages des spécialistes sectoriels fournis par le comité d'AAC à la Chambre des communes (CdC) et les rapports de Statistique Canada. Le manque de données d'AAC aux fins de l'ACS+ était évident pendant la période d'évaluation, car les données recueillies auprès des participants au PPA pendant la période d'examen (2016 à 2021) ne contenaient aucune information sur le sexe ou la diversité des producteurs.

<sup>34</sup> Les données de 2016 de Statistique Canada indiquent que les producteurs jeunes, de sexe féminin et autochtones sont plus susceptibles d'exploiter des fermes de plus petite taille et de générer des recettes agricoles brutes inférieures à 50 000 \$. Puisque les avances du PPA sont versées sur la base de 50 % de la valeur marchande prévue des produits agricoles, la majorité des producteurs jeunes, de sexe féminin et autochtones peuvent obtenir des avances dont le montant total est sans intérêt puisqu'il ne dépasserait pas la limite actuelle de la portion sans intérêt de 100 000 \$.



financement pour leurs exploitations agricoles. Plusieurs facteurs contribuent à ces obstacles, notamment la difficulté à fournir les sûretés nécessaires et le manque d'antécédents de crédit.

Bien que l'on dispose de peu de données sur les producteurs autochtones, peu d'entre eux demandent des avances du PPA. Par exemple, dans le cadre de l'Enquête sur les producteurs de 2021, 0,8 % des répondants se sont déclarés Autochtones. L'analyse suggère que le nombre limité de participants autochtones pourrait être attribuable à des obstacles à la participation. Par exemple, l'article 89(1) de la *Loi sur les Indiens* peut faire en sorte que les agents d'exécution du PPA actuels soient réticents à consentir des avances aux producteurs autochtones dans les réserves, compte tenu de la difficulté à réaliser des sûretés détenues dans les réserves. La connaissance du programme et le manque d'antécédents de crédit pourraient également constituer un obstacle à la participation. Pour relever ces défis, d'autres méthodes de prestation pourraient être envisagées pour les groupes autochtones ainsi que de nouveaux protocoles d'évaluation des cotes de crédit des Indiens inscrits.

Afin de permettre une analyse future des groupes sous-représentés et des obstacles à leur participation au PPA, une auto-identification volontaire des producteurs devrait être incluse dans les formulaires de demande de participation au PPA à compter de 2023.

#### **7.4 MODÈLE DU POURCENTAGE PRÉVU À L'ÉGARD DE L'AGENT D'EXÉCUTION**

Dans le cadre du PPA, les avances sont calculées en fonction d'un pourcentage (jusqu'à 50 %) de la valeur marchande anticipée du produit pour lequel une avance est consentie. Ces pourcentages sont appelés les taux d'avance sur les produits. Le calcul du pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution est effectué chaque année et il tient compte de l'historique (sur cinq ans) des défauts et de recouvrements de défaut de l'agent d'exécution. Ce pourcentage est appliqué à tous les taux d'avance de l'agent d'exécution pour l'année en question. Le pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution varie de 3 à 10 % et est appliqué pour réduire le taux d'avance que l'agent d'exécution peut consentir. La formule pour calculer le pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution est détaillée dans le règlement d'application de la LPCA. L'objectif du pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution vise à les encourager à bien gérer les avances et les défauts. En effet, les agents d'exécution ont intérêt à obtenir un faible pourcentage, car cela leur permet de maximiser les taux d'avances qu'ils peuvent offrir sur les produits pour lesquels ils versent des avances. En guise d'exemple, prenons le cas de deux agents d'exécution qui avancent des fonds sur des vaches de boucherie. Si la valeur marchande anticipée des vaches de boucherie est de 280 \$ par tête, l'avance maximale serait de 140 \$ par tête, car le pourcentage maximal d'avance



du PPA qui est autorisé est de 50 % de la valeur marchande anticipée. Si le pourcentage prévu à l'égard d'un agent d'exécution est de 5 % et que celui de l'autre est de 10 %, alors le pourcentage à utiliser pour le calcul de l'avance à consentir à un producteur de vaches de boucherie serait réduit à 45 % de la valeur anticipée, soit 126 \$ par tête, dans le cas de l'agent d'exécution qui a un pourcentage de 5 %, et à 40 % de la valeur anticipée, soit 112 \$ par tête, dans le cas de l'agent d'exécution qui a un pourcentage de 10 %.

Les modifications législatives entrées en vigueur en 2015 ont appliqué le pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution comme une pénalité à imposer aux agents d'exécution, qui, s'ils se voyaient attribuer un pourcentage élevé, seraient théoriquement désavantagés car leur taux d'avance serait réduit et ainsi « moins compétitifs » par rapport aux autres agents d'exécution. L'objectif du pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution était de s'assurer de la responsabilisation et de la diligence des agents d'exécution du PPA lorsqu'ils versent des avances, en les incitant à maintenir le nombre de défauts à un faible niveau et en les encourageant à recouvrer les montants en défaut le plus rapidement possible.

Selon le sondage mené auprès des participants au PPA, 79 % d'entre eux ont indiqué que les taux d'avance annoncés n'étaient pas un facteur déterminant dans leur choix d'agent d'exécution. Les agents d'exécution du PPA ont également indiqué que le pourcentage attribué à l'agent d'exécution avait peu d'impact sur leur organisation. Cela peut s'expliquer en partie par le fait, qu'au cours de la période couverte par l'examen (2016-2021), 87 % des agents d'exécution se sont vu attribuer le pourcentage minimal (3 %), alors que seulement sept agents d'exécution (un peu plus de 3 %) s'étaient vu attribuer un pourcentage de 6 % ou plus. De plus, la formule utilisée pour calculer le pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution est également inefficace, car elle se base sur la moyenne quinquennale du nombre de défauts qu'a un agent d'exécution par rapport aux avances totales versées, ce qui avantage les agents d'exécution qui versent des volumes élevés d'avances au détriment de ceux qui versent de plus petits volumes<sup>35</sup>.

Le pourcentage attribué aux agents d'exécution n'est pas le seul moyen par lequel AAC s'assure de leur responsabilisation et de leur diligence. Par exemple, AAC peut demander à ce qu'un agent d'exécution du PPA rembourse au gouvernement les montants qui ont été honorés en vertu de la garantie LPCA si l'agent d'exécution n'a pas fait preuve de diligence raisonnable avant le versement d'une avance ou lors de la

---

<sup>35</sup> Si un agent d'exécution versant des avances plus petites à un moins grand nombre de producteurs enregistre un défaut de paiement d'une valeur élevée, le pourcentage qui lui sera attribué augmentera considérablement, alors qu'il en serait autrement pour un plus gros agent d'exécution qui consent de plus gros volumes d'avances à un plus grand nombre de producteurs.



gestion du compte du producteur. AAC examine également chaque année les pratiques de gestion du programme et l'historique des défauts de paiement de chaque agent d'exécution. Dans le cas d'une mauvaise gestion se traduisant par des défauts de paiement élevés, des mesures d'atténuation des risques supplémentaires (et parfois coûteuses) sont imposées à l'agent d'exécution. En cas d'extrême négligence, AAC peut résilier l'entente conclue avec un agent d'exécution qui lui permettait d'offrir le programme.

Le pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution n'atteint peut-être pas son objectif, car il n'a pas d'incidence sur le comportement des agents d'exécution. L'accent pourrait être mis davantage sur d'autres mesures existantes, qui imposent des conséquences plus significatives aux agents d'exécution qui font preuve d'un manque de diligence raisonnable. La suppression du pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution nécessiterait l'apport de modifications législatives à l'alinéa 19(1)c) de la LPCA et à l'article 3 de son règlement d'application.

## **7.5 PREUVE DE VENTE**

Puisque les avances versées dans le cadre du PPA sont consenties en prévision de la vente de produits agricoles admissibles, l'alinéa 10(2)a) de la LPCA stipule que les producteurs doivent effectuer des remboursements au fur et à mesure qu'ils vendent des produits pour lesquels ils ont reçu des avances. Les producteurs sont tenus de produire des preuves de vente (par exemple, des reçus de vente, des contrats, etc.) pour chaque remboursement effectué sur leurs avances. Cette exigence vise à s'assurer que les producteurs remboursent leurs avances dans les délais prévus après une vente (30 jours) et qu'ils ne conservent pas leurs avances plus longtemps que nécessaire. La production de preuves de vente permet de vérifier que le remboursement de l'avance a été facilité par la vente du produit agricole qui avait été donné en sûreté; et de s'assurer que les remboursements sont effectués rapidement une fois que les produits sont vendus.

L'analyse effectuée dans le cadre de l'examen a révélé que les tendances de remboursement des avances du PPA ont été constantes au cours de la période couverte par l'examen; les remboursements commencent à la récolte et sont ensuite effectués d'une manière relativement régulière jusqu'à la fin de la période de production. 87 % des remboursements sont soumis avec une preuve de vente valide,



ce qui indique que les producteurs remboursent leurs avances au fur et à mesure qu'ils vendent leurs produits<sup>36</sup>.

En interrogeant les intervenants, les producteurs et les agents d'exécution ont indiqué que l'exigence de produire des preuves de vente pour chaque remboursement constituait un fardeau administratif, et ce, malgré les modifications législatives apportées à la LPCA en 2015 pour aider à alléger une partie du fardeau administratif signalé à l'époque. En outre, l'exigence, et la pénalité imposée en cas d'omission de produire des preuves de vente, peuvent avoir un effet dissuasif sur la participation au programme, d'autant plus que d'autres programmes de prêts basés sur des produits agricoles n'exigent pas de preuves de vente.<sup>37</sup>.

Dans le cadre de l'examen, un groupe de travail formé d'agents d'exécution du PPA et de représentants d'AAC a été chargé d'évaluer les exigences actuelles de production de preuves de vente et de réfléchir à des solutions de rechange. Il a été déterminé que la date limite du 31 janvier pour effectuer des remboursements sans l'obligation de produire des preuves de vente avait été un changement positif pour la LPCA et certains agents d'exécution ont constaté une augmentation du volume de remboursements effectués avant février. Cependant, bien que le délai soit avantageux pour les producteurs qui remboursent rapidement leurs avances, il a également été conclu qu'en l'absence de reçus pour confirmer les informations relatives aux ventes, AAC est incapable de valider si tous les producteurs respectent l'alinéa 10(2)a). En outre, puisque la date limite du 31 janvier n'a pas été étendue aux producteurs de bétail, certains participants du groupe de travail ont jugé que la politique était inéquitable.

Le groupe de travail a suggéré d'adopter une approche basée sur la vérification pour fournir les preuves de vente. Dans un tel modèle, les producteurs ne produiraient des preuves de vente que sur demande des agents d'exécution du PPA, et ce serait AAC qui fixerait les exigences minimales en fonction de facteurs de risque établis. Cette approche réduirait le fardeau administratif des producteurs et, puisque les pénalités seraient toujours appliquées si la preuve de vente n'était pas fournie, cela continuerait d'inciter les producteurs à effectuer des remboursements au fur et à mesure qu'ils vendent leur produit. AAC évalue cette approche de vérification.

---

<sup>36</sup> Données basées sur les transactions de remboursement enregistrées dans le SEPPPA entre 2019 et 2020. Les données antérieures à 2019 ne sont pas un reflet précis des tendances, car les validations des preuves de vente sur les remboursements portant intérêt n'ont pas été consignées.

<sup>37</sup> Le programme Commodity Loan Program (CLP) de l'Ontario et la marge de crédit d'exploitation offerte par Financement agricole Canada offrent des prêts à la production en attendant la récolte. Les paiements sont exigés à la fin du cycle de production et aucune preuve de vente n'est exigée.



Parallèlement, cette nouvelle approche de vérification des preuves de vente fondée sur le risque pourrait permettre à AAC d'enlever la date limite du 31 janvier en supprimant cette disposition des accords de garantie d'avance, ce qui aurait un impact minimal, car les producteurs qui rembourseront leurs avances avant le 31 janvier seront jugés à faible risque et donc moins susceptibles d'être sélectionnés. Par ailleurs, la suppression de la date limite du 31 janvier assurerait également un traitement équitable de tous les producteurs, qu'importe leur secteur de production, en ce qui concerne les exigences en matière de preuves de vente.

## 7.6 ÉVALUATION DE LA SOLVABILITÉ ET DES COTES DE CRÉDIT

Les agents d'exécution du PPA traitent les demandes d'avance des producteurs et sont tenus d'évaluer la solvabilité de chaque demandeur, y compris la vérification des dossiers et les cotes de crédit. De plus, pour pouvoir obtenir une avance de plus de 400 000 \$, un demandeur doit présenter une cote de crédit de niveau « bon » ou supérieur. Dans le cadre du présent examen, un groupe de travail formé d'agents d'exécution du PPA et de représentants d'AAC a été mis sur pied pour discuter des préoccupations liées aux exigences d'évaluation de la solvabilité des producteurs qui présentent une demande de participation au programme, notamment pour établir un meilleur lien entre la solvabilité du demandeur et le risque qu'il pose.

Le groupe de travail s'est dit préoccupé par le fait que les exigences actuelles d'évaluation de la solvabilité sont trop strictes et pourraient entraver la capacité du programme à offrir des prêts à court terme à des coûts abordables aux producteurs qui pourraient ne pas être admissibles au crédit conventionnel. Le PPA comprend plusieurs éléments qui atténuent une partie du risque de remboursement associé aux producteurs, notamment la limitation du montant de l'avance à 50 % de la valeur anticipée des produits agricoles pour tenir compte des conditions du marché qui influence la capacité de remboursement d'un producteur. Le groupe de travail a conclu que l'on pourrait se concentrer davantage sur les antécédents de remboursement du PPA du producteur et sur d'autres comportements de remboursement,<sup>38</sup> plutôt que leur cote de crédit qui ne reflète pas le risque agricole<sup>39</sup>. Cela est dû en partie au fait que de nombreux fournisseurs d'intrants et institutions financières agricoles, y compris FAC et le PPA, ne rendent pas de comptes aux bureaux de crédit.

---

<sup>38</sup> Ce comportement de remboursement pourrait comprendre non seulement les antécédents de remboursement du PPA du demandeur, mais aussi ses antécédents de remboursement auprès d'autres créanciers (retards de remboursement, recouvrements, jugements, etc.).

<sup>39</sup> D'autres prêteurs agricoles ont noté que lorsqu'ils évaluent la solvabilité d'un producteur, le score de crédit est une bonne chose à avoir, mais il ne constitue qu'un petit facteur dans les points qu'ils prennent en considération.



Une approche plus axée sur le risque,<sup>40</sup> qui se concentre davantage sur l'historique de remboursement, en plus des cotes de crédit, pourrait constituer une approche plus efficiente et efficace pour évaluer la solvabilité des producteurs.

En outre, la communication d'informations sur les défauts de paiement du PPA aux bureaux de crédit pourrait contribuer à rendre les cotes de crédit plus représentatives du risque agricole et aider l'ensemble du secteur financier à prendre des décisions de financement agricole plus éclairées en fournissant de l'information importante sur les dettes envers l'État qui sinon ne figurent pas dans une cote de crédit. Cela pourrait également inciter les emprunteurs à rembourser rapidement les avances du PPA, car la présence d'une dette importante dans leur dossier de crédit pourrait les empêcher d'emprunter auprès de prêteurs conventionnels.

## **8 EXAMEN DU PROGRAMME DE MISE EN COMMUN DES PRIX**

---

Le Programme de mise en commun des prix (PMCP) a comme objectif de faciliter et d'encourager la commercialisation de produits agricoles dans le cadre de plans coopératifs en garantissant aux agences de commercialisation un prix moyen minimal pour la vente de ces produits. La ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire conclut un accord avec une agence de commercialisation (associations de producteurs, transformateurs ou agents de vente) qui permet à l'organisation de verser un paiement initial aux producteurs pour les produits livrés. Le paiement initial couvre les coûts admissibles d'entreposage, de transformation, de transport et de vente de l'agence de commercialisation, jusqu'à un maximum fixé. Pour réduire l'exposition au risque du gouvernement, la garantie de prix est fixée à un pourcentage (65 %) du prix de gros moyen prévu pour le produit. De 2016 à 2021, il y avait deux participants au programme et depuis 2022, il ne reste plus qu'une seule agence de commercialisation.

Dans le cadre de l'examen législatif de la LPCA, AAC a discuté avec des intervenants, des participants actuels et passés, ainsi qu'avec des représentants de coopératives agricoles et d'agences de commercialisation admissibles. Les consultations avec les intervenants, en particulier ceux qui opèrent dans les plus gros secteurs de produits mieux établis, ont révélé le fait que de nombreux producteurs n'utilisent plus la mise en commun des prix parce qu'ils ont développé des plans de commercialisation plus sophistiqués et qu'ils utilisent des outils tels que les contrats à terme pour maximiser

---

<sup>40</sup> Les exigences pourraient être plus strictes pour les demandeurs qui présentent un profil de risque plus élevé, et les contrôles pourraient être moins nombreux pour les producteurs dont le profil de risque est plus faible, comme les demandeurs qui participent régulièrement au PPA et qui présentent de bons antécédents de remboursement.



leurs profits. La mise en commun des prix est considérée comme une stratégie de commercialisation conservatrice pour s'assurer d'un prix moyen et comme une option idéale pour les producteurs qui manquent de temps ou de compétences ou qui ne veulent pas s'occuper eux-mêmes de la commercialisation de leurs produits. L'examen a également révélé qu'il existe une stigmatisation avec la mise en commun des prix pour certains producteurs en raison de son lien avec l'ancienne Commission canadienne du blé.<sup>41</sup>.

Malgré le faible taux de participation, il a été conclu que le PMCP était un programme utile à ses utilisateurs et qu'il permettait d'aller chercher de meilleurs prix dans les marchés plus petits et moins bien établis où une commercialisation collective est utilisée pour améliorer l'accès au marché et atténuer les risques liés aux fluctuations de prix. Les prix des produits agricoles ont également été élevés comparativement à ceux qui avaient cours il y a plus de dix ans<sup>42</sup>, et par conséquent, si la tendance devait s'inverser (retour de prix plus bas), le PMCP pourrait être une option plus viable pour le secteur.

Le PMCP pourrait désormais se concentrer sur des marchés plus petits et plus spécialisés plutôt que sur des marchés plus conventionnels, c.-à-d. sur des marchés où la mise en commun des prix reste un outil efficace pour que les producteurs puissent accéder à des marchés émergents. En faisant plus de promotion auprès de ces secteurs spécifiques et en offrant plus de conseils aux plus petites organisations, le programme pourrait attirer de nouvelles agences de commercialisation et devenir plus attrayant et accessible pour ceux qui, à l'heure actuelle, n'ont pas la capacité de participer au programme ou d'en être un agent d'exécution. Dans son histoire, le PMCP a déclenché un paiement qu'une seule fois en 1997, et cela a eu lieu alors que le pourcentage de la garantie des prix était fixé à 75 %; ce pourcentage a ensuite été rajusté à 65 %.

Enfin, comme il s'agissait d'une préoccupation soulevée lors des deux derniers examens législatifs de la LPCA, des options pourraient être explorées pour assouplir le modèle de tarification du PMCP afin de pouvoir mieux s'adapter aux changements des prix du marché entre le moment de la demande et de la récolte, afin d'offrir une protection plus appréciable contre les baisses de prix.

---

<sup>41</sup> Les discussions avec les intervenants ont révélé que le segment de la population agricole qui n'approuvait pas le modèle de la Commission canadienne du blé avait la même opinion négative de tous les modèles de mise en commun des prix.

<sup>42</sup> Statistique Canada – Indice des prix des produits agricoles de 2011 à 2021.



## 9 EXAMEN DU PROGRAMME D'ACHATS GOUVERNEMENTAUX

---

Le Programme d'achats gouvernementaux (PAG) n'est pas un programme en soi, mais il existe par des dispositions prévues dans la LPCA qui donnent des pouvoirs à la ministre d'acheter, de vendre et de livrer des produits agricoles tant au pays qu'à l'international. Il permet également l'entreposage, le transport et la transformation de ces produits agricoles, ainsi que l'exécution de contrats alimentaires et d'autres activités qui visent à exercer une influence sur les marchés et à contribuer à leur stabilité. Avant que la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire puisse exercer ses pouvoirs de mise en œuvre du PAG, elle doit obtenir l'autorisation du gouverneur en conseil et demander des fonds au Conseil du Trésor. Sans l'autorisation du gouverneur en conseil, la ministre ne peut vendre un produit agricole à un prix inférieur au prix d'achat majoré des frais de manutention, d'entreposage et de transport.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles les dispositions relatives aux PAG n'ont peut-être pas été adoptées :

- L'utilisation du PAG pourrait exposer le Canada à des mesures compensatoires de la part de ses partenaires commerciaux et en vertu des accords commerciaux auxquels le Canada est signataire (comme l'Accord sur l'agriculture de l'OMC), car ce programme pourrait être considéré comme ayant des effets de distorsion sur le commerce.
- Au cours des dernières décennies, le Canada, en collaboration avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, a élaboré un ensemble de programmes de gestion des risques de l'entreprise, comme Agri-investissement et Agri-stabilité, qui traitent les enjeux de prix et les enjeux commerciaux du point de vue de l'ensemble de l'entreprise agricole et d'une manière dissociée de la production;
- Le Canada dispose d'options plus souples pour intervenir en cas de situations extrêmes qui peuvent impacter les marchés et les revenus agricoles, comme l'article 12 de la LPRA et le cadre FPT d'Agri-relance;
- Le Canada ne dispose pas actuellement de l'infrastructure publique nécessaire pour soutenir facilement et de manière abordable l'achat, l'entreposage, le transport et la vente de produits agricoles par le gouvernement; and
- Le Canada a plutôt l'habitude d'offrir des fonds pour répondre à des besoins humanitaires en matière de sécurité alimentaire, tant au pays qu'à l'étranger, plutôt que d'envoyer des produits alimentaires.

Compte tenu de l'évolution des priorités gouvernementales et sectorielles, et de l'implication accrue d'AAC dans des enjeux sociaux comme l'aide humanitaire et la



sécurité alimentaire mondiale, les dispositions du PAG pourraient être pertinentes dans l'avenir.

## **10 ALIGNEMENT SUR LES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES ET SUR LES PROGRAMMES DE GESTION DES RISQUES DE L'ENTREPRISE**

---

Le PPA et le PMCP sont alignés sur la priorité d'AAC qui consiste à « aider les producteurs à prévoir, à atténuer et à réagir aux risques du secteur d'une manière qui favorise une croissance durable ». <sup>43</sup> Le PPA permet aux producteurs de gérer de façon proactive la volatilité des prix en leur donnant une marge de manœuvre financière pour prendre des décisions commerciales avantageuses pour leurs entreprises. Cela correspond également à la mission d'aider le secteur à tirer parti des marchés nationaux et internationaux. De même, le PMCP permet aux agences de commercialisation de se protéger et de protéger leurs producteurs contre des baisses importantes et imprévues des prix du marché. L'alignement du PAG sur les programmes de GRE n'a pas été considéré dans le présent examen, car les dispositions du PAG n'ont jamais été utilisées.

Le PPA et le PMCP sont également conformes aux responsabilités fédérales énoncées dans la *Loi sur la protection du revenu agricole* (LPRA) qui stipule que le gouvernement fédéral ou les programmes fédéraux devraient encourager l'apport d'ajustements sur le plan de la production ou de la commercialisation afin d'améliorer l'efficacité des réponses des producteurs face aux possibilités commerciales. <sup>44</sup> La Loi encourage en outre la viabilité économique à long terme des familles d'agriculteurs et de leurs communautés à travers le PPA qui propose du crédit abordable. Le PPA contribue aussi indirectement à la viabilité des communautés rurales et à la diversité régionale en faisant appel aux services d'agents d'exécution tiers qui sont étroitement liés aux producteurs et à leurs communautés. <sup>45</sup>

Enfin, le PPA et le PMCP complètent les programmes actuels de la série de programmes de gestion des risques de l'entreprise (GRE) en offrant un outil de gestion des risques proactif qui se distingue des outils de protection contre les pertes de revenu et de production. Les programmes régis par la LPCA diffèrent des programmes de GRE, comme Agri-protection ou Agri-stabilité, car ils ciblent de manière proactive les

---

<sup>43</sup> Agriculture et agroalimentaire Canada – Priorités ministérielles : – 1<sup>er</sup> avril 2019

<sup>44</sup> Alinéa 4(2)a) de la *Loi sur la protection du revenu agricole*

<sup>45</sup> Alinéa 4(2)b) de la *Loi sur la protection du revenu agricole*



risques associés au manque de liquidités pendant la période de production, les risques liés à la volatilité du marché et à une mauvaise exploitation des possibilités commerciales, plutôt que de viser à stabiliser les baisses de marges d'entreprise ou les pertes de production causées par des conditions météorologiques défavorables ou d'autres risques imprévus, après le fait. Même si AAC travaille à la mise en place du prochain cadre stratégique quinquennal fédéral-provincial-territorial pour l'agriculture avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, les modifications qui seront apportées à la nouvelle série de programmes de GRE n'étaient pas encore finalisées au moment de la conclusion du présent examen. Cependant, les programmes devraient continuer d'être orientés vers l'atténuation des événements qui menacent la viabilité financière des exploitations agricoles et donc, d'être complémentaires au PPA et au PMCP. L'alignement de toutes les modifications apportées à l'ensemble des programmes de GRE sera évalué lors du prochain examen législatif.

## 11 CONCLUSION

---

Tous les cinq ans, la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire procède, en consultation avec la ministre des Finances, à l'examen des dispositions de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (LPCA) et du fonctionnement de ses programmes. Les programmes en vertu de la LPCA ont pour objet de favoriser la commercialisation des produits agricoles de ses participants en augmentant leurs liquidités à court terme.

Dans le cadre de l'examen législatif, AAC a évalué la LPCA et trois programmes régis par cette Loi : le Programme de paiements anticipés (PPA); le Programme de mise en commun des prix (PMCP); le Programme d'achats gouvernementaux (PAG).

Même si de nombreux producteurs sont en mesure de se procurer du financement ailleurs, il a été constaté que le PPA est un programme largement utilisé dans le secteur agricole du Canada, et en moyenne, 20 342 producteurs ont participé au programme chaque année et les avances totales versées étaient de 2,5 milliards de dollars par an au cours de la période couverte par l'examen.

L'examen a permis de conclure que le PPA s'harmonise avec les objectifs du programme tels qu'énoncés dans la LPCA, car il favorise la commercialisation des produits agricoles par le versement d'avances monétaires, et l'analyse indique que les producteurs ont pu retarder la commercialisation de leurs produits à un moment plus opportun pour eux. Le PPA et le PMCP s'alignent avec les priorités gouvernementales et complètent les programmes actuels de gestion des risques de l'entreprise (GRE) en offrant des outils de gestion proactive des risques.



Le modèle de prestation actuel du PPA, où ce sont 30 agents d'exécution tiers qui assurent la prestation du programme au nom d'AAC, est un modèle unique de prestation de financement agricole, et la majorité des producteurs, des agents d'exécution et des prêteurs ont une opinion favorable de ce modèle. Toutefois, dans le cadre du modèle actuel, les agents d'exécution continuent à tirer des revenus de la prestation du programme et la consolidation progressive des agents d'exécution pose des risques à la fois pour les producteurs et pour le gouvernement, des risques qu'il faudrait peut-être atténuer. Ces risques pourraient être traités par des mesures telles que des exigences d'une transparence financière accrue de la part des agents d'exécution, des exigences de production de renseignements plus ciblés et un contrôle plus fréquent qui soit proportionnel à la taille et au profil de risque de l'agent d'exécution. Ces risques peuvent également nécessiter l'intégration de considérations et de mesures d'atténuation supplémentaires dans le cadre d'AAC relatif à l'expansion des agents d'exécution du PPA.

Plusieurs autres modèles de prestation ont été étudiés dans le cadre de l'examen, notamment que ce soit des prêteurs commerciaux, des organismes provinciaux et FAC qui assurent la prestation du PPA. Dans le cas de certains autres modèles de prestation envisagés, il a été conclu qu'aucun gain d'efficacité immédiat ne serait réalisé, par contre d'autres modèles de prestation, comme celui avec FAC, mériteraient d'être explorés davantage. Une analyse plus approfondie devrait se concentrer sur la capacité de l'organisation à offrir le PPA et sur les incidences possibles pour les producteurs, les prêteurs et les autres agents d'exécution du programme. En outre, si certains des changements de conception qui sont suggérés dans le présent rapport devaient être mis en œuvre, le programme pourrait devenir plus attrayant pour d'autres agents d'exécution, à condition que le fardeau administratif soit réduit.

Dans le cadre de l'analyse de l'efficacité et de la pertinence du programme, il a été conclu que la limite globale du PPA, qui a été augmentée à 1 million de dollars en 2019, demeure suffisante pour la majorité des producteurs au Canada. La limite de 100 000 \$ de la portion des avances sans intérêt continue d'être appropriée compte tenu de la participation au programme et de l'exposition au risque du gouvernement du Canada. Des augmentations temporaires de ces limites ont déjà été utilisées pour venir en aide à des producteurs qui se trouvaient en situation de crise. Il pourrait y avoir des façons d'apporter de tels changements plus rapidement.

Plusieurs points à améliorer ont été recensés afin de réduire le fardeau administratif imposé aux producteurs, de transmettre les avantages du PPA au secteur et de réduire les risques pour le gouvernement.

- Pour les besoins d'analyses futures des groupes sous-représentés et des obstacles à leur participation au PPA, des efforts additionnels de collecte de données pourraient être entrepris.



- Il a été constaté que les conventions de créancier privilégié sont rarement utilisées pour réaliser les sûretés et que l'enregistrement dès le départ des privilèges sur la sûreté pourrait être une approche plus appropriée.
- Le modèle du pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution, tel que précisé dans le règlement d'application de la LPCA, pourrait être remplacé par d'autres mécanismes pour s'assurer de la responsabilisation et de la diligence raisonnable des agents d'exécution.
- Une approche de vérification axée sur le risque pourrait constituer une approche moins lourde sur le plan administratif pour s'assurer que les producteurs remboursent leurs avances au moment où ils vendent leurs produits, plutôt que d'exiger de chaque producteur qu'il produise des preuves de vente au moment de chaque remboursement.
- Une approche complémentaire axée sur le risque pour l'évaluation de la solvabilité d'un producteur qui tient compte de ses antécédents de remboursement, en plus de ses scores de crédit, pourrait mieux refléter le risque posé par un agriculteur. En outre, il pourrait être utile de déclarer la dette du PPA envers l'État aux bureaux de crédit afin que tous les prêteurs agricoles et créanciers puissent prendre des décisions éclairées.

Dans l'examen du Programme de mise en commun des prix (PMCP), bien que le taux de participation soit très faible, il a été déterminé que le PMCP est un bon programme pour les marchés plus petits et moins établis où la commercialisation collective peut atténuer les risques du marché. Le PMCP pourrait être plus pertinent s'il se concentrait sur les marchés plus spécialisés. Des modèles d'établissement de prix plus flexibles pourraient également être envisagés pour que les comptes de mise en commun du PMCP puissent mieux s'adapter à la volatilité des prix dans ces marchés.

En outre, il serait souhaitable que le Programme d'achats gouvernementaux (PAG) continue d'être régi par la LPCA, car la mise en place d'un programme pourrait être envisageable dans l'avenir, compte tenu du rôle joué par le gouvernement dans l'apport d'aide humanitaire et de soutien en matière de sécurité alimentaire mondiale.

AAC fera une étude plus approfondie des modifications à apporter pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport d'examen et demandera les autorisations nécessaires pour l'apport de modifications législatives ou réglementaires.

AAC serait responsable de faire le suivi des impacts des changements mis en œuvre par suite du présent examen et d'intervenir si un ou plusieurs des changements apportés au programme entraînent, de façon inattendue, un risque accru pour le programme, y compris une augmentation des avances du PPA en souffrance, des dossiers en défaut honorés ou une réduction du recouvrement des défauts honorés.



## Annexes





## 12 ANNEXE A

---

### Utilisation et activité du programme

#### Programme de paiements anticipés

Le Programme de paiements anticipés (PPA) comptait en moyenne 20 342 producteurs entre les années de programme 2016 et 2021. Cela allait d'un nombre maximal de producteurs de 21 816 en 2019 à 17 097 en 2021 à ce jour (tableau 1). Le total des avances versées au cours de la même période a été d'un maximum de 3 milliards de dollars en 2019 et d'un minimum de 2,2 milliards de dollars en 2017. En moyenne, la valeur des avances du PPA de 2016 à 2021 a été de 2,5 milliards de dollars (tableau 1).

Le PPA est un programme qui est largement utilisé par le secteur agricole canadien. Selon les données du Programme des données fiscales agricoles de Statistique Canada, en 2020, il y avait au Canada 174 780 exploitations agricoles dont le total des revenus d'exploitation était égal ou supérieur à 25 000 \$. Sur la base de ces informations, environ 12 % de toutes les exploitations agricoles du pays ont participé au PPA en 2020.

Lorsqu'on analyse la participation à l'année de programme 2021 par région et par type d'exploitation (tableau 2), il est évident que les producteurs de céréales, d'oléagineux et de légumineuses reçoivent la plus large part des avances du PPA. Les avances à ce groupe de productions représentent 73,13 % de la valeur totale en dollars des avances versées dans le cadre du PPA. Les avances sur le bétail sont les deuxièmes plus importantes à 10,45 %. Les avances sur les fruits et légumes totalisent 5,84 % et celles sur les cultures spéciales, 1,63 %. L'ensemble des autres productions agricoles reçoivent les 8,94 % restants des avances.

La participation au programme varie également selon la province (tableau 2). Si l'on considère la valeur monétaire des avances du PPA en 2021, les producteurs de la Saskatchewan représentaient 33,80 % (796 M\$) des avances du PPA. La deuxième province en importance était l'Alberta avec 20,47 % (482 M\$), suivie du Manitoba avec 15,22 % (359 M\$). La ventilation des avances par province est présentée dans le dernier bloc du tableau 3.

Si l'on considère les participants au PPA par sexe de l'exploitant (tableau 3), 61 % des exploitations en 2019 étaient dirigées uniquement par des hommes, 2 % uniquement par des femmes et 37 % par un mélange des deux. Si l'on considère le sexe de l'exploitant le plus âgé, 88 % des producteurs de programmes en 2019 ont été exploités



par des hommes. Le sexe de l'exploitant le plus jeune est plus diversifié, comptant 53 % d'hommes et 47 % de femmes. Le PPA attire également la participation de producteurs plus jeunes (tableau 4), l'âge moyen des jeunes exploitants étant de 45,2 ans, contre 48,8 ans pour les exploitants canadiens qui ne participent pas au PPA.

**Tableau 1 – Avances du PPA et comptabilisation par province productrice (2016-2021)**

	Avances	Producteurs	Avances	Producteurs	Avances	Producteurs
<b>Année de programme</b>	<b>2016</b>		<b>2017</b>		<b>2018</b>	
Colombie-Britannique	35 552 891 \$	466	33 558 975 \$	450	36 836 425 \$	478
Alberta	433 219 913 \$	3354	395 592 527 \$	3183	440 441 746 \$	3452
Saskatchewan	867 962 500 \$	6276	821 513 586 \$	6055	852 189 795 \$	6066
Manitoba	323 832 723 \$	2661	322 732 880 \$	2604	335 200 085 \$	2655
Ontario	207 814 260 \$	1811	208 752 048 \$	1826	226 364 502 \$	1905
Québec	339 990 931 \$	6140	383 788 170 \$	6159	356 755 624 \$	6199
Nouveau-Brunswick	14 236 736 \$	146	13 523 405 \$	139	13 008 278 \$	142
Nouvelle-Écosse	13 691 032 \$	125	14 768 062 \$	123	13 021 826 \$	108
Île-du-Prince-Édouard	41 007 501 \$	291	40 875 848 \$	290	40 289 881 \$	280
Terre-Neuve-et-Labrador	2 155 102 \$	12	1 898 343 \$	10	1 960 281 \$	11
<b>Total</b>	<b>2 279 463 589 \$</b>	<b>21 282</b>	<b>2 237 003 842 \$</b>	<b>20 839</b>	<b>2 316 068 441 \$</b>	<b>21 296</b>
<b>Année de programme</b>	<b>2019</b>		<b>2020</b>		<b>2021</b>	
Colombie-Britannique	40 665 696 \$	474	49 445 211 \$	450	45 326 817 \$	410
Alberta	625 306 644 \$	3855	497 933 291 \$	3319	477 411 637 \$	2813
Saskatchewan	1 220 338 467 \$	6249	943 040 905 \$	5176	784 115 016 \$	4068
Manitoba	453 875 959 \$	2778	386 270 160 \$	2382	354 911 108 \$	2042
Ontario	253 791 174 \$	1984	287 332 529 \$	2062	280 429 147 \$	1922
Québec	368 084 804 \$	5989	385 346 762 \$	5874	329 774 030 \$	5434
Nouveau-Brunswick	13 957 795 \$	141	12 651 098 \$	134	10 855 418 \$	116
Nouvelle-Écosse	12 004 740 \$	87	10 278 231 \$	79	10 908 849 \$	77
Île-du-Prince-Édouard	38 534 424 \$	251	37 622 340 \$	235	34 435 848 \$	210
Terre-Neuve-et-Labrador	2 027 905 \$	8	2 402 780 \$	8	434 000 \$	5
<b>Total</b>	<b>3 028 587 608 \$</b>	<b>21 816</b>	<b>2 612 323 306 \$</b>	<b>19 719</b>	<b>2 328 601 871 \$</b>	<b>17 097</b>



**Tableau 2 – Participation au PPA par province et par type de production agricole (2021)**

<b>Céréales, oléagineux et légumineuses en 2021</b>	<b>Montants avancés en \$</b>	<b>% des avances totales</b>
Colombie-Britannique	10 966 287,48 \$	24,01 %
Alberta	405 380 435,55 \$	84,07 %
Saskatchewan	750 655 714,93 \$	94,26 %
Manitoba	319 154 864,15 \$	89,01 %
Ontario	140 238 311,28 \$	49,38 %
Québec	90 864 568,88 \$	27,39 %
Nouveau-Brunswick	235 123,00 \$	2,17 %
Nouvelle-Écosse	530 507,44 \$	4,86 %
Terre-Neuve-et-Labrador	0,00 \$	0,00 %
Île-du-Prince-Édouard	5 021 487,44 \$	14,26 %
<b>Total</b>	<b>1 723 047 300,15 \$</b>	<b>73,13 %</b>

<b>Fruits et légumes en 2021</b>	<b>Montants avancés en \$</b>	<b>% des avances totales</b>
Colombie-Britannique	13 466 842,05 \$	29,48 %
Alberta	4 358 801,27 \$	0,90 %
Saskatchewan	1 000 000,00 \$	0,13 %
Manitoba	800 000,00 \$	0,22 %
Ontario	62 553 432,02 \$	22,02 %
Québec	18 852 909,42 \$	5,68 %
Nouveau-Brunswick	8 302 169,87 \$	76,48 %
Nouvelle-Écosse	4 567 959,56 \$	41,86 %
Terre-Neuve-et-Labrador	15 000,00 \$	3,46 %
Île-du-Prince-Édouard	23 726 085,90 \$	67,36 %
<b>Total</b>	<b>137 643 200,09 \$</b>	<b>5,84 %</b>

<b>Cultures spéciales en 2021</b>	<b>Montants avancés en \$</b>	<b>% des avances totales</b>
Colombie-Britannique	9 401 107,21 \$	20,58 %
Alberta	289 107,35 \$	0,06 %
Saskatchewan	0,00 \$	0,00 %
Manitoba	100 000,00 \$	0,03 %
Ontario	23 175 546,21 \$	8,16 %
Québec	2 658 848,00 \$	0,80 %
Nouveau-Brunswick	400 000,00 \$	3,68 %
Nouvelle-Écosse	2 088 988,29 \$	19,14 %
Terre-Neuve-et-Labrador	150 000,00 \$	34,56 %
Île-du-Prince-Édouard	95 000,00 \$	0,27 %
<b>Total</b>	<b>38 358 597,06 \$</b>	<b>1,63 %</b>



<b>Bétail en 2021</b>	<b>Montants avancés en \$</b>	<b>% des avances totales</b>
Colombie-Britannique	10 353 189,75 \$	22,67 %
Alberta	64 583 954,14 \$	13,39 %
Saskatchewan	38 660 316,97 \$	4,85 %
Manitoba	31 996 444,62 \$	8,92 %
Ontario	56 409 673,79 \$	19,86 %
Québec	35 443 931,44 \$	10,68 %
Nouveau-Brunswick	494 081,75 \$	4,55 %
Nouvelle-Écosse	1 983 520,50 \$	18,17 %
Terre-Neuve-et-Labrador	0,00 \$	0,00 %
Île-du-Prince-Édouard	6 378 401,79 \$	18,11 %
<b>Total</b>	<b>246 303 514,75 \$</b>	<b>10,45 %</b>

<b>Autres types de fermes en 2021</b>	<b>Montants avancés en \$</b>	<b>% des avances totales</b>
Colombie-Britannique	1 491 665,30 \$	3,27 %
Alberta	7 594 275,74 \$	1,57 %
Saskatchewan	6 018 723,57 \$	0,76 %
Manitoba	6 503 679,02 \$	1,81 %
Ontario	1 636 213,93 \$	0,58 %
Québec	183 961 108,10 \$	55,45 %
Nouveau-Brunswick	1 424 042,91 \$	13,12 %
Nouvelle-Écosse	1 742 709,57 \$	15,97 %
Terre-Neuve-et-Labrador	269 000,00 \$	61,98 %
Île-du-Prince-Édouard	0,00 \$	0,00 %
<b>Total</b>	<b>210 641 418,14 \$</b>	<b>8,94 %</b>

<b>Totaux par province en 2021</b>	<b>Avances totales</b>	<b>% des avances totales</b>
Colombie-Britannique	45 679 091,79 \$	1,94 %
Alberta	482 206 574,05 \$	20,47 %
Saskatchewan	796 334 755,47 \$	33,80 %
Manitoba	358 554 987,79 \$	15,22 %
Ontario	284 013 177,23 \$	12,05 %
Québec	331 781 365,84 \$	14,08 %
Nouveau-Brunswick	10 855 417,53 \$	0,46 %
Nouvelle-Écosse	10 913 685,36 \$	0,46 %
Terre-Neuve-et-Labrador	434 000,00 \$	0,02 %
Île-du-Prince-Édouard	35 220 975,13 \$	1,49 %
<b>Total</b>	<b>2 355 994 030,19 \$</b>	<b>100,00 %</b>



**Tableau 3 – Participation au PPA selon le sexe des producteurs (2019)**

Sexe du producteur le plus âgé			Sexe du producteur le plus jeune		
Homme	Femme	Diversité des genres	Homme	Femme	Diversité des genres
87,56 %	11,88 %	0,56 %	53,03 %	46,64 %	0,33 %

Exploité uniquement par des producteurs de sexe masculin	61 %
Exploité uniquement par des producteurs de sexe féminin	2 %
Exploité par des producteurs de sexes masculin et féminin	37 %

**Tableau 4 – Participation au PPA selon l'âge des producteurs (2019)**

	Participant au PPA	Non-participant au PPA
Âge moyen du producteur le plus âgé	57,1	58,5
Âge moyen du producteur le plus jeune	45,2	48,8

**Tableau 5 – Sursis à la mise en défaut dans le cadre du PPA (2016-2021)**

Année de programme	Produit(s)	Nombre de producteurs avec sursis	Avances couvertes par un sursis
2015-2016	Peaux de renard	2	122 702,84 \$
2015-2016	Peaux de vison	31	6 550 085,12 \$
2016-17	Peaux de vison	5	81 482,35 \$
2018-2019	Céréales et oléagineux	5008	388 958 898,86 \$
2018-2019	Bovins et bisons	1 678	11 482 422,38 \$
2018-2019	Arbres de Noël	2	40 534,38 \$
2018-2019	Sirop d'érable	23	162 924,56 \$
2019-20	Plantes en pots et fleurs coupées	9	620 954,40 \$
2019-2020	Ginseng	13	2 521 946,96 \$
2019-2020	Peaux de vison	11	2 443 674,87 \$
<b>Totaux pour le programme</b>		<b>6 782</b>	<b>412 985 626,72 \$</b>



### **Programme de mise en commun des prix**

Deux organisations ont utilisé le programme pendant la période couverte par l'examen, ce qui représente en moyenne 530 producteurs et des garanties de 41,4 millions de dollars. Une agence de commercialisation a abandonné le programme à compter de la campagne agricole 2021.

### **Garanties par province, 2016-2021**

Province	Montant des garanties par campagne agricole					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	M\$	M\$	M\$	M\$	M\$	M\$
Alb.	24,1	28,8	34	33,8	41,2	51,7
Ont.	6,8	10	9,2	3,8	4,7	-
<b>TOTAL</b>	<b>30,9</b>	<b>38,8</b>	<b>43,3</b>	<b>37,7</b>	<b>45,8</b>	<b>51,7</b>



## 13 ANNEXE B

---

### **Résumé des modifications apportées précédemment au programme**

Les recommandations suivantes ont été formulées à la suite de l'examen de la LPCA en 2012 :

#### **Expansion des agents d'exécution**

Alors qu'auparavant la LPCA empêchait les agents d'exécution du PPA de consentir des avances en dehors des groupes de produits que leur organisation représentait, les agents d'exécution peuvent désormais, en vertu de la LPCA modifiée, verser des avances sur n'importe quel type de produit agricole admissible dans des régions précises, telles que désignées par la ministre dans leur Accord de garantie d'avance (AGA).

Cette modification a été efficace pour simplifier le processus de demande d'avance, et les producteurs peuvent maintenant s'adresser au même agent d'exécution pour obtenir des avances sur leurs récoltes et leur bétail. L'enquête menée auprès des producteurs en 2021 a révélé que plus de 90 % des producteurs avaient demandé des avances auprès d'un seul agent d'exécution dans la dernière année de production au cours de laquelle ils ont reçu une avance. En effet, entre 2011 et 2019, le nombre de producteurs qui ont reçu des avances de plusieurs agents d'exécution a diminué pour passer de 3 320 à 112.

Les risques associés à cette modification apportée au programme ont été décrits à la section 5.5 du présent rapport.

#### **Pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution**

Avant 2015, le pourcentage de responsabilité de l'agent d'exécution (un pourcentage calculé entre 1 % et 15 % selon l'historique des défauts de paiement enregistrés par l'agent d'exécution) était appliqué au solde impayé de chaque producteur en défaut et l'agent d'exécution devait payer ce montant à la banque au nom du producteur. L'intention d'imposer un pourcentage de responsabilité aux agents d'exécution était de les encourager à réduire les défauts de paiement et à bien les gérer en les tenant responsables d'une part de tous les montants en défaut. Cependant, les agents d'exécution ont simplement transféré cette responsabilité à leurs producteurs en retenant des montants égaux au pourcentage de responsabilité de l'agent d'exécution sur les avances des producteurs.



Pour résoudre ce problème, le Règlement a été modifié en 2015 afin de modifier le pourcentage de responsabilité de l'agent d'exécution et son mode d'application. Le pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution, tel qu'il est devenu, varie de 3 % à 10 % et n'est plus appliqué aux montants des défauts, mais plutôt aux pourcentages des avances que l'agent d'exécution est autorisé à consentir sur tous les produits agricoles admissibles. Comme décrit à la section 7.4 du présent rapport, le pourcentage maximal des avances pouvant être consenti doit être réduit du pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution. Avec de nombreux agents d'exécution consentent des avances dans une même région et sur les mêmes produits, la théorie voulait qu'il soit avantageux pour les agents d'exécution de maintenir un pourcentage prévu à l'égard de l'agent d'exécution aussi bas que possible pour pouvoir offrir aux producteurs des pourcentages d'avance plus élevés que leurs concurrents.

L'efficacité de ce modèle est décrite à la section 7.4 du présent rapport.

### **Accords pluriannuels**

L'examen de la LPCA de 2012 a recommandé d'étudier la conclusion d'accords pluriannuels avec les agents d'exécution du programme et des accords de remboursement pluriannuels avec les producteurs afin de réduire le fardeau administratif. Des options d'accords quinquennaux ont été étudiées, mais il a été déterminé que les gains d'efficacité attendus de ces accords pluriannuels ne sont pas importants et ne compensent pas les risques. Depuis 2012, de nombreux gains d'efficacité ont été réalisés dans le processus de présentation d'une demande, tant pour les agents d'exécution que pour les producteurs. En outre, les enregistrements des sûretés sur les produits agricoles sont souvent limités à la période de production en cause et ne peuvent pas couvrir plusieurs années. AAC continuera donc de chercher des façons de simplifier les processus existants pour la présentation de demandes annuelles de participation au programme.

### **Exigences de preuves de vente**

Pour alléger le fardeau administratif, des modifications législatives ont été apportées à la LPCA en 2015, ce qui a facilité l'apport de quelques exemptions relativement à l'exigence de production de preuves de vente :

- Pour les produits entreposables, il n'est plus nécessaire de produire des preuves de vente pour les remboursements effectués avant le 31 janvier de l'année de programme.

- 
- Tous les produits non entreposables peuvent être remboursés conformément à un calendrier de remboursement négocié au lieu de la production de preuves de vente.
  - Le plafond des remboursements sans preuve de vente a été augmenté à 10 % de l'avance ou à 10 000 \$, selon le plus élevé des deux montants (la limite était auparavant de 1 000 \$). Les agents d'exécution peuvent désormais imposer des pénalités lorsque les remboursements au-delà de ces limites sont effectués sans preuve de vente, plutôt que de mettre un producteur en défaut.

En 2020, un groupe de travail formé d'agents d'exécution du PPA et de représentants d'AAC a été mis sur pied pour examiner les exigences de preuves de vente, en déterminer la pertinence et voir si d'autres options pourraient remplacer ces exigences. Les conclusions tirées ont été exposées à la section 6.5 du présent rapport.

### **Simplification des liens de dépendance et des règles d'attribution**

Le PPA contient des dispositions pour s'assurer que les producteurs liés ne reçoivent pas une somme supérieure à la portion de l'avance de 100 000 \$ sans intérêt ou à la limite établie pour une avance totale. Avant l'examen de la LPCA en 2010, les dispositions relatives aux producteurs liés et aux règles d'attribution donnaient lieu à des accès différents au programme. Selon l'ordre dans lequel des producteurs liés avaient demandé une avance, ou selon le type de structure commerciale en cause, les producteurs pouvaient recevoir un montant d'avance supérieure aux limites établies dans le cadre du programme.

La clarification de la définition des producteurs liés et avoir des règles d'attribution ont permis de remédier aux inégalités et aux risques. Ces modifications réduisent également le fardeau imposé aux demandeurs et aux agents d'exécution, alignent mieux la LPCA avec la manière dont le secteur a évolué ainsi qu'avec d'autres dispositions législatives visant les emprunteurs, comme la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*.

### **Amélioration des interactions entre le PPA et le Service de médiation en matière d'endettement agricole**

Les versions précédentes de la LPCA et de la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole* (LMMEA), laquelle régit le Service de médiation en matière d'endettement agricole (SMMEA), rendaient difficile d'échanger des données entre divers programmes et d'assurer que la participation au SMMEA ne compromette pas inutilement la participation au PPA.



Des modifications ont été apportées aux deux lois pour faciliter l'échange de données et garantir de meilleurs résultats aux producteurs qui participent aux deux programmes. Les producteurs ne sont plus mis en défaut en vertu du PPA simplement parce qu'ils ont demandé à être protégés par le SMMEA. Les agents d'exécution du PPA et les représentants d'AAC peuvent participer au processus pour s'assurer que les avances sont remboursées conformément aux modalités de l'entente de remboursement.

### **Amélioration des modalités prévues en cas de défaut de paiement pour faciliter le recouvrement**

Des modifications ont été apportées pour faciliter un règlement plus rapide et plus efficace dans le cas des producteurs en défaut. La ministre peut maintenant demander à ce qu'un dossier en défaut soit soumis à AAC pour que le paiement garanti soit honoré si le producteur n'a effectué aucun remboursement sur son avance en défaut au cours de la période précisée dans l'Accord de garantie d'avance.

De plus, des modifications ont été apportées pour permettre aux agents d'exécution de facturer des frais de gestion pour les dossiers en défaut, alors qu'auparavant ils ne pouvaient charger que des frais d'administration pour la gestion des avances. Le fait de permettre aux agents d'exécution d'imposer des frais de gestion pour les défauts de paiement incite les producteurs à payer tôt et n'a pas d'incidence sur la capacité d'AAC de recouvrer les montants en souffrance. Cela permet également aux agents d'exécution de récupérer certains frais qu'ils ont assumés pour gérer les dossiers en défaut.