

MÉMOIRE DE LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC
CONCERNANT LE PROJET DE LOI N° 54,
LOI VISANT L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION JURIDIQUE DE L'ANIMAL

PRÉSENTÉ À LA

**COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES,
DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES**

LORS DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES

DU 6 OCTOBRE 2015

Remerciements

La Financière agricole du Québec tient à remercier la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de l'invitation à présenter son mémoire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques du projet de loi n° 54, Loi visant l'amélioration de la situation juridique de l'animal.

La commission entendra, à l'occasion de la présentation du mémoire de La Financière agricole du Québec, M. Robert Keating, président-directeur général de l'organisation.

Présentation de La Financière agricole du Québec

La loi constitutive de La Financière agricole du Québec a été adoptée par l'Assemblée nationale le 20 décembre 2000. La Financière agricole, issue du regroupement de la Régie des assurances agricoles du Québec et de la Société de financement agricole, a commencé ses activités en avril 2001. Elle relève du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

La Financière agricole a pour mission de soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Elle met à la disposition des entreprises des produits et des services en matière de protection du revenu, d'assurance et de financement agricole adaptés à la gestion des risques inhérents à ce secteur d'activités. Dans la poursuite de cette mission, l'organisation attache une importance particulière au développement du secteur primaire. De plus, elle place la relève agricole au cœur de ses priorités en lui offrant une aide financière directe et adaptée.

Par ses interventions diversifiées, La Financière agricole contribue au développement économique du Québec et de ses régions. Elle offre une gamme d'outils de gestion de risques et financiers pour préserver la stabilité économique et financière des entreprises agricoles. Les principaux outils offerts sont : l'assurance récolte, l'assurance stabilisation des revenus agricoles, Agri-stabilité, Agri-investissement, Agri-Québec, Agri-Québec Plus, le financement agricole et forestier avec garanties de prêts, la protection contre la hausse des taux d'intérêt, l'aide financière à l'établissement en agriculture, l'appui à la diversification et au développement régional et l'investissement en capital de risque par sa filiale Capital Financière agricole inc.

De par sa mission, La Financière agricole voit à faciliter les investissements et à protéger les revenus des entreprises agricoles québécoises en vue de favoriser leur réussite. Elle entretient des relations d'affaires avec près de 25 000 entreprises agricoles et forestières.

L'organisation protège des valeurs assurées qui s'élèvent à près de 4,3 milliards de dollars. Quant au portefeuille de garanties de prêts, il atteint 4,6 milliards de dollars, ce qui représente près de la moitié du financement agricole au Québec.

La Financière agricole est assujettie à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. Son conseil d'administration est composé de quinze membres, dont huit administrateurs indépendants incluant la présidente du conseil. Le sous-ministre du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et le président-directeur général de La Financière agricole sont membres d'office tandis que cinq membres sont désignés par l'Union des producteurs agricoles (UPA).

Bien-être animal et écoconditionnalité

La Financière agricole est soucieuse d'appuyer le développement durable des entreprises agricoles et leur transition vers l'adoption de modes de production innovants sur les plans économique, social et environnemental, dont ceux concernant le bien-être animal. En ce sens, elle peut, par ses nombreux programmes de soutien et de développement, devenir un levier important pour encourager la conformité des entreprises agricoles québécoises au respect du cadre législatif qui sera mis en place par le gouvernement au sujet du bien-être animal.

En effet, depuis 2001, l'organisation applique le concept d'écoconditionnalité qui fait référence au respect par les entreprises agricoles de dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2) et de ses règlements. En fonction de normes et critères clairement établis et intégrés à même les programmes de la société, l'entreprise agricole désirant souscrire à un programme de soutien ou bénéficier de financement doit respecter certaines dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement sans quoi elle peut se voir retirer, en totalité ou en partie, les bénéfices et les compensations des programmes de l'organisation.

La Financière agricole du Québec serait ouverte, à la demande du ministre et sous les recommandations de la commission, à mettre en œuvre un système similaire pour le bien-être animal. Les entreprises non conformes devront toutefois être signalées à La Financière agricole par une autorité compétente, telle que le MAPAQ, afin que l'organisation puisse appliquer une forme de conditionnalité à l'égard du bien-être animal dans ses programmes. Il serait donc nécessaire que le MAPAQ et La Financière agricole se concertent afin de déterminer la meilleure façon d'introduire dans les programmes de cette dernière, comme dans ceux du ministère, des conditions pour verser, en tout ou en partie, les sommes auxquelles ces programmes donnent droit.

Historique de l'implantation et de l'application des mesures d'écoconditionnalité

Lors du Rendez-vous de mi-parcours du Forum sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois, en octobre 2001, les différents partenaires ont établi un consensus relativement à l'écoconditionnalité, soit celui d'intégrer aux principaux programmes d'aide financière gouvernementale des règles qui incitent les entreprises agricoles au respect des normes environnementales selon une approche graduelle permettant à chaque entreprise de s'adapter.

Ainsi, en 2001, le concept d'écoconditionnalité, qui fait référence au respect par les entreprises agricoles de dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2) et de ses règlements, est introduit à la Loi sur La Financière agricole du Québec.

En 2004, le gouvernement du Québec mandate La Financière agricole pour mettre en œuvre des mesures d'écoconditionnalité dans l'application de ses programmes. Ainsi, le respect par les entreprises des dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement et de ses règlements ainsi que d'ordonnances, d'approbations et d'autorisations délivrées en vertu de cette loi doit être un critère d'élaboration et d'administration des programmes de la société et peut être un critère pour verser, en tout ou en partie, les sommes auxquelles ces programmes donnent droit.

C'est à compter de 2005 qu'une première mesure d'écoconditionnalité est mise en place par La Financière agricole. Cette mesure concerne le dépôt d'un bilan de phosphore conforme auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC)¹. La mesure vise dans un premier temps le respect d'un minimum de 50 % de la capacité de disposition de la charge de phosphore et concerne uniquement les entreprises porcines. Entre 2005 et 2010, la mesure sera graduellement ajustée pour atteindre le respect de disposition complet de la charge de phosphore pour l'ensemble des seize productions admissibles au Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA). Cette application graduelle, prévue au Règlement sur les exploitations agricoles (REA), a permis aux entreprises de disposer d'une période de transition pour adapter leurs pratiques à cette nouvelle exigence.

Les conséquences liées à la mesure d'écoconditionnalité introduites dans les divers programmes de La Financière agricole pour les entreprises contrevenantes seront évolutives entre 2005 et 2010. En 2005, des conséquences sont prévues uniquement à l'ASRA et à partir de 2007, elles sont intégrées également au Programme d'assurance récolte (ASREC).

En 2010, lors de la mise en place du nouveau programme Agri-Québec, des conséquences liées à la mesure d'écoconditionnalité sont introduites dès sa création. La mesure d'écoconditionnalité relative au bilan de phosphore sera rapidement intégrée aux programmes de financement. Si en 2005 cette mesure n'est incluse uniquement que dans les principaux programmes, dès l'année suivante tous les programmes de financement et de subventions y sont assujettis. À ce jour, les conséquences liées à la mesure d'écoconditionnalité relative au bilan de phosphore sont demeurées inchangées pour les programmes de financement et de subvention, les entreprises en défaut se voient toujours refuser l'accès aux programmes.

En 2008, deux nouvelles mesures d'écoconditionnalité sont introduites aux programmes de La Financière agricole, soit :

- le respect de la bande riveraine;
- l'interdiction d'augmenter la superficie cultivée dans certaines municipalités.

En ce qui concerne la mesure d'écoconditionnalité relative à la bande riveraine, La Financière agricole soustrait des unités assurées, toute unité qui se trouve à l'intérieur d'une bande riveraine de trois mètres telle que définie par la réglementation environnementale applicable. Les unités ainsi soustraites ne font pas l'objet d'indemnisation ni de contribution tant en ASREC qu'en ASRA.

Lors de la mise en place de cette mesure, 7 438 plans de ferme ont été mis à jour afin d'identifier les adhérents qui possédaient des superficies en culture limitrophe à un cours d'eau et aucune superficie n'a été assurée à l'intérieur des bandes riveraines délimitées pour l'ensemble de ces adhérents. Depuis, un suivi régulier est effectué et une mise à jour de près 50 % des plans de ferme est réalisée annuellement.

Dans le cadre de la mesure relative à l'interdiction d'augmenter la superficie en culture, La Financière agricole établit les superficies assurées en excluant les superficies pour lesquelles il est interdit de faire de la culture des végétaux, selon les dispositions du REA. Cette mesure concerne notamment les superficies qui auraient été déboisées et remises en culture alors qu'elles se trouvent sur le territoire de l'une des municipalités énumérées au REA. Depuis la mise en place de la mesure, la totalité des superficies en augmentation sans autorisation ont été exclues des superficies assurées.

En 2011, des modifications sont apportées au REA. Dorénavant les exploitations agricoles qui sont tenues de déposer un bilan de phosphore doivent obligatoirement le transmettre au MDDELCC au plus tard le 15 mai de chaque année. Ce dépôt est requis pour être assuré à l'ASREC et à l'ASRA.

¹ La dénomination ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) est utilisée dans ce mémoire.

C'est le MDDELCC qui informe annuellement La Financière agricole lorsque la situation d'un lieu est non conforme relativement à son bilan de phosphore. L'adhérent concerné perd alors tout droit aux indemnités à l'assurance récolte, aux compensations à l'assurance stabilisation, à l'accès aux programmes de financement de même qu'aux avantages liés aux contributions de paiement de l'intérêt sur un prêt et au versement d'une subvention. Des frais administratifs équivalant aux contributions autrement exigibles sont également réclamés pour l'ensemble des unités et des programmes. De plus, l'adhérent n'est pas admissible à Agri-Québec.

À la suite de la décision du conseil d'administration de La Financière agricole du 22 novembre 2013, les conséquences pour une entreprise lors du dépôt d'un bilan phosphore non conforme sont limitées à 50 000 \$ par programme à partir de 2013, et ce, rétroactivement jusqu'en 2011.

La mesure d'écoconditionnalité relative au bilan de phosphore est introduite au programme Agri-investissement.

En décembre 2013, le nouveau programme Agri-Québec Plus est adopté. Celui-ci prévoit une mesure d'écoconditionnalité relativement au bilan de phosphore à l'effet qu'en cas de défaut, l'entreprise perd 25 % du paiement auquel elle a droit pour l'année de participation visée. Dans le cas d'une deuxième année consécutive en défaut, l'entreprise devient inadmissible au programme Agri-Québec Plus.

En 2014, des modifications sont apportées aux mesures d'écoconditionnalité relatives au bilan de phosphore. En effet, depuis 2011 les conséquences du non-respect de l'exigence prévue au REA correspondaient notamment à la perte de la totalité des indemnités et des compensations en ASREC et en ASRA. Ces conséquences pouvaient avoir un impact financier très important pour certaines entreprises en plus d'être nettement supérieures à celles appliquées dans d'autres ministères, ailleurs au Québec ou à l'extérieur du Québec pour des situations semblables. Des modifications ont donc été apportées aux conséquences prévues aux programmes ASREC, ASRA et Agri-Québec. Ces modifications sont également intégrées dans tout nouveau programme administré par La Financière agricole. Aucune modification n'a pu être apportée en ce sens pour le programme Agri-investissement, puisque le programme est sous juridiction fédérale. Par ailleurs, les programmes de financement agricole n'ont pas fait l'objet de modifications.

Ainsi, depuis l'année de participation 2014 :

- pour le programme Agri-Québec, les dépôts et les contributions sont réduits de 25 % du montant maximum permis lors d'une première année en défaut jusqu'à concurrence de 50 000 \$. En cas de récurrence une deuxième année consécutive, aucune contribution n'est permise. Les frais d'administration sont maintenus en totalité;
- pour les programmes ASRA et ASREC, les compensations et les indemnités sont diminuées de 25 % jusqu'à concurrence de 50 000 \$ par programme. En cas de récurrence une deuxième année consécutive, aucune compensation ni indemnité n'est versée. Les contributions sont toujours perçues en totalité.

En 2015, La Financière agricole a réalisé une analyse visant à s'assurer que la mesure d'écoconditionnalité ne met pas en péril la situation des entreprises liées à un lieu non conforme relativement au bilan de phosphore. À la suite de cette analyse, des modifications ont été apportées aux conséquences appliquées dans les programmes d'assurances et de protection du revenu en lien avec cette mesure. Ces modifications s'appliquent à compter de l'année 2014 :

- pour un participant en défaut pour une première année (réduction de 25 % des bénéfices aux programmes ASREC et ASRA, Agri-Québec et Agri-Québec Plus jusqu'à concurrence de 50 000 \$), les conséquences sont limitées à 2 % du revenu admissible de son entreprise;
- les conséquences appliquées à une entreprise qui fait produire à forfait sur un lieu appartenant à un tiers (entreprise de type intégrateur) sont modulées afin d'être liées à la fois au client et au lieu.

Depuis la mise en place et l'application rigoureuse des mesures d'écoconditionnalité dans les divers programmes de La Financière agricole, le niveau de conformité des entreprises en lien avec le respect de la capacité de disposition de la charge de phosphore s'est considérablement amélioré. En 2005, les entreprises dont le bilan de phosphore était non conforme pouvaient se prévaloir d'un plan d'accompagnement agroenvironnemental. Ce plan leur permettait alors d'échelonner l'atteinte de l'équilibre des charges de phosphore jusqu'en 2010. À l'époque, plus d'une centaine d'entreprises se sont prévaluées de cet outil, car elles dépassaient le seuil de phosphore acceptable. Depuis 2011, il n'y a jamais eu plus d'une vingtaine d'entreprises identifiées annuellement comme étant non conformes au niveau de leur bilan de phosphore.

Un résumé présentant l'évolution, depuis 2011, des conséquences prévues aux programmes d'assurance et de protection du revenu pour un adhérent en défaut de déposer un bilan de phosphore conforme est présenté à l'annexe 1. De plus, un tableau présentant les impacts monétaires depuis la mise en place de la mesure d'écoconditionnalité relative au bilan de phosphore se trouve à l'annexe 2.

En terminant, La Financière agricole du Québec souhaite réitérer son ouverture à la possibilité de mettre en place, selon la demande du ministre, une conditionnalité en ce qui concerne le bien-être animal. Les entreprises non conformes devront toutefois être signalées à La Financière agricole par une autorité compétente, telle que le MAPAQ. Il sera donc nécessaire que le MAPAQ et La Financière agricole se concertent afin de déterminer la meilleure façon d'introduire dans les programmes de cette dernière, comme dans ceux du ministère, des conditions pour verser, en tout ou en partie, les sommes auxquelles ces programmes donnent droit.

Rappelons également que dans le cas du bilan de phosphore, une période de transition avait été prévue au Règlement sur les exploitations agricoles afin de permettre l'adaptation des entreprises agricoles.

De plus, il apparaît important pour La Financière agricole que des pénalités ou des sanctions à l'égard de la conditionnalité en cette matière puissent être évolutives et faire l'objet de révisions.

Enfin, dans un souci d'équité, les conséquences des pénalités ou des sanctions d'une telle mesure ne devraient pas être supérieures à celles appliquées dans d'autres ministères, ailleurs au Québec ou à l'extérieur du Québec pour des situations similaires.

Annexe 1

Mesure d'écoconditionnalité relative au bilan de phosphore

Résumé des conséquences prévues depuis 2011 aux programmes d'assurance et de protection du revenu pour un adhérent en défaut de déposer un bilan de phosphore conforme

Programmes	2011, 2012 et 2013	À partir de 2014	
	Conséquences d'une non-conformité	Conséquences d'une non-conformité	Conséquences d'une non-conformité pour une deuxième année consécutive
Programmes ASRA et ASREC	Perte du droit aux compensations (ASRA) ou aux indemnités (ASREC) pour l'année de participation en cours pour tous les produits assurés. La coupure est limitée à 50 000 \$ par programme. Frais administratifs équivalant à la somme des contributions exigibles.	Réduction de 25 % de toute compensation (ASRA) ou indemnité (ASREC) versée pour l'année visée par le bilan de phosphore en défaut sans diminution de la contribution exigible. La réduction est limitée à 50 000 \$ par programme ¹ .	Perte du droit à toute compensation (ASRA) ou indemnité (ASREC) pour l'année visée par le bilan de phosphore en défaut sans diminution de la contribution exigible.
Agri-investissement	Inadmissibilité pour l'année de participation 2013 (La mesure est entrée en vigueur au programme Agri-investissement en 2013).	Inadmissibilité pour l'année de participation visée par le bilan de phosphore en défaut. Cette année correspond à celle dont l'exercice financier se termine entre le 1 ^{er} juillet de l'année visée par le défaut et le 30 juin de l'année suivante.	Inadmissibilité pour l'année de participation visée par le bilan de phosphore en défaut. Cette année correspond à celle dont l'exercice financier se termine entre le 1 ^{er} juillet de l'année visée par le défaut et le 30 juin de l'année suivante.
Agri-Québec	Inadmissibilité pour l'année de participation concernée.	Réduction de 25 % du droit de dépôt admissible pour l'année de participation visée par le bilan de phosphore en défaut. Cette année correspond à celle dont l'exercice financier se termine entre le 1 ^{er} juillet de l'année visée par le défaut et le 30 juin de l'année suivante. La réduction est limitée à 50 000 \$ ¹ .	Perte du droit de dépôt admissible pour l'année de participation visée par le bilan de phosphore en défaut. Cette année correspond à celle dont l'exercice financier se termine entre le 1 ^{er} juillet de l'année visée par le défaut et le 30 juin de l'année suivante.
Agri-Québec Plus (applicable à partir de l'année 2013)	Réduction de 25 % du paiement pour l'année de participation visée par le bilan de phosphore en défaut. Cette année correspond à celle dont l'exercice financier se termine entre le 1 ^{er} juillet de l'année visée par le défaut et le 30 juin de l'année suivante. La réduction est limitée à 50 000 \$.	Réduction de 25 % du paiement pour l'année de participation visée par le bilan de phosphore en défaut. Cette année correspond à celle dont l'exercice financier se termine entre le 1 ^{er} juillet de l'année visée par le défaut et le 30 juin de l'année suivante. La réduction est limitée à 50 000 \$ ¹ .	Perte du paiement pour l'année de participation visée par le bilan de phosphore en défaut. Cette année correspond à celle dont l'exercice financier se termine entre le 1 ^{er} juillet de l'année visée par le défaut et le 30 juin de l'année suivante.

¹ À partir de l'année 2014, pour une première année visée par un bilan de phosphore en défaut, le total des réductions appliquées aux programmes d'assurance récolte, d'assurance stabilisation des revenus agricoles, Agri-Québec et Agri-Québec Plus, est limité à 2 % du revenu admissible de l'entreprise de l'adhérent établi selon les paramètres du programme Agri-stabilité.

Annexe 2

Tableau présentant les impacts monétaires depuis la mise en place de la mesure d'écoconditionnalité relative au bilan de phosphore

Années	Nombre de clients touchés	Impacts monétaires
2005	Aucun	Nul en raison du plan d'accompagnement agroenvironnemental (PAA)
2006		
2007	5	62 000 \$
2008	3	15 000 \$
2009	Aucun	Nul
2010		
2011 ¹	12	109 325 \$
2012 ¹	17	182 684 \$
2013 ¹	15	349 448 \$
2014	5 ²	9 668 \$ ²

¹ Lorsque le MDDELCC a signalé à La Financière agricole pour les années 2011, 2012 et 2013 que la situation d'un lieu est non conforme au REA relativement au bilan de phosphore, toutes les entreprises concernées se sont vu refuser l'accès aux programmes de financement agricole et n'ont pu bénéficier des avantages liés aux contributions du paiement de l'intérêt sur un prêt. En raison des faibles taux d'intérêt en vigueur à cette période, aucune conséquence monétaire n'a été appliquée.

² Données préliminaires.