

Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie (banc@sen.parl.gc.ca)
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

1^{er} octobre 2024

Objet : Projet de loi C-280, *Loi sur la protection financière pour les producteurs de fruits et légumes frais*

Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

Nous vous écrivons pour réitérer la nécessité d'un mécanisme de protection financière pour le secteur des fruits et légumes frais par l'établissement d'une fiducie réputée pour les agriculteurs et les vendeurs de fruits et légumes frais au Canada, comme le prévoit le projet de loi C-280, la *Loi sur la protection financière pour les producteurs de fruits et légumes frais*.

Nous sommes très heureux d'avoir eu l'occasion de comparaître devant le Comité le 26 septembre 2024 dans le cadre de l'étude de cet important projet de loi, qui fournira une protection financière essentielle aux vendeurs de fruits et légumes en cas d'insolvabilité ou de faillite d'un acheteur. Comme nous l'avons mentionné dans notre témoignage, la nécessité d'un mécanisme de fiducie réputée est une priorité de longue date de nos membres dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement canadienne en fruits et légumes frais.

Il est essentiel de noter qu'un grand nombre d'études, réalisées notamment par des experts en faillite, le gouvernement et le Comité, démontrent qu'une fiducie réputée est le seul moyen par lequel le gouvernement du Canada peut fournir une protection financière efficace aux producteurs et aux autres vendeurs de fruits et légumes frais au Canada.

De plus, nous estimons qu'il est important de clarifier certains points de discussion et de répondre aux commentaires présentés au Comité par les représentants du Bureau du surintendant des faillites du Canada et de l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité et de la restructuration, qui, quoique bien intentionnés, fournissent dans certains cas des renseignements incomplets ou potentiellement trompeurs.

En outre, ce document aborde les points soulevés par les membres du Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie lors de la réunion du 26 septembre, notamment en ce qui concerne les résultats de l'étude de 2014 du Conseil de coopération en matière de réglementation et l'utilisation suggérée d'Exportation et développement Canada ou de l'affacturage comme outils de protection de notre secteur (voir ci-dessous).

Nous présentons ci-dessous nos réponses à ces déclarations et tenons à souligner que ces mêmes questions ont également été abordées lors des délibérations à la Chambre des communes, où le projet de loi a finalement reçu un soutien quasi unanime en troisième lecture.

Protections actuelles et statut de créancier des vendeurs de fruits et légumes en vertu du projet de loi C-280

Suggestion selon laquelle la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité (LFI)* contient déjà des dispositions, telles que le droit de reprise de possession et la super priorité des agriculteurs, qui protègent adéquatement les vendeurs de fruits et légumes frais.

Réponse : Malheureusement, bien que cette protection soit clairement l'intention de la LFI, les dispositions actuelles n'offrent pas de mécanisme viable en cas d'insolvabilité des acheteurs de fruits et légumes frais. Comme nous l'avons indiqué dans notre témoignage devant le Comité, étant donné la rapidité à laquelle les fruits et légumes progressent dans la chaîne d'approvisionnement et sont consommés ou se gâtent, ils peuvent rarement être repris. De même, la disposition de « super priorité » de la LFI pour les agriculteurs ne vient pas en aide aux fournisseurs de fruits et de légumes frais, car elle indique que le produit doit avoir été livré dans les 15 jours suivant la faillite ou la nomination d'un séquestre. Cette période de 15 jours est trop courte pour notre secteur, puisque les modalités de paiement pour les fruits et légumes frais prévoient généralement un délai de 30 jours ou plus. En effet, les dispositions spéciales de la LFI se sont révélées inefficaces pour les vendeurs de fruits et légumes frais. De nombreuses études, y compris celles menées par la [Bibliothèque du Parlement](#), démontrent que ces dispositions ne fonctionnent pas pour le secteur des fruits et légumes frais en raison de la nature hautement périssable des produits. C'est pourquoi des solutions de contournement ont été mises en place pour d'autres produits de base, comme décrit ci-dessous.

Suggestion selon laquelle aucun autre créancier commercial ne dispose d'une fiducie réputée pour les créances impayées.

Réponse : Le gouvernement a déjà contourné la question des cas d'insolvabilité uniques pour d'autres créanciers. Par exemple, la Commission canadienne des grains détient une garantie financière d'environ 1 milliard \$ de la part des détenteurs de licences de céréales (sur la base de formules complexes) pour payer les vendeurs de céréales au cas où un acheteur de céréales deviendrait insolvable. L'accès à cette protection financière est refusé à tous les autres créanciers. De même, les provinces ont mis en place des programmes de cautionnement ou de financement qui servent à payer les fournisseurs de produits agricoles non garantis afin de contourner les limitations actuelles prévues par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité (LFI)* et la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies (LACC)*.

Suggestion selon laquelle le projet de loi C-280 favoriserait les vendeurs de fruits et légumes frais par rapport aux vendeurs d'autres produits périssables et inciterait donc d'autres personnes à exiger une fiducie réputée.

Réponse : Alors que d'autres produits de base sont déjà bien protégés par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* grâce aux mécanismes de super priorité des agriculteurs, ces dispositions n'offrent pas de solution viable pour le secteur des fruits et légumes frais. Parallèlement, il est également important de reconnaître que d'autres produits de base profitent d'une protection accrue. Outre l'exemple de la Commission canadienne des grains mentionné ci-dessus, les systèmes canadiens de gestion de l'offre assurent indirectement une certaine protection financière à d'autres produits de base. Le secteur des fruits et légumes demande un outil adapté, semblable à celui qui a fait ses preuves aux États-Unis.

Évaluations par le gouvernement de la nécessité d'une fiducie réputée au Canada

Suggestion selon laquelle le gouvernement a bien évalué les répercussions et a jugé qu'une fiducie réputée n'était pas nécessaire.

Réponse : La nécessité d'établir une fiducie réputée à titre d'outil de protection financière efficace pour le secteur des fruits et légumes frais a maintes fois été reconnue par les organismes gouvernementaux.

Le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a recommandé d'établir une fiducie réputée pour les vendeurs de fruits et légumes à de nombreuses reprises dans les dernières années, aussi récemment qu'en juin 2024 dans son rapport [Améliorer la résilience du secteur horticole canadien](#). Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a également inclus à plusieurs reprises la création d'une fiducie réputée pour les vendeurs de fruits et légumes dans ses recommandations prébudgétaires, [encore tout récemment en 2023](#). En outre, comme indiqué ci-dessus, [la Bibliothèque du Parlement](#) a également identifié des lacunes dans les dispositions actuelles de la LFI, qui ne protègent pas efficacement les vendeurs de fruits et légumes frais.

Suggestion selon laquelle le Conseil de coopération en matière de réglementation (CCR) Canada–États-Unis a approuvé la position du groupe de travail fédéral-provincial contre une fiducie réputée et d'autres options de protection des paiements (assurance, cautionnement).

Réponse : C'est inexact. Le modèle américain de la PACA n'a jamais été inclus comme option dans les discussions du CCR. Agriculture et Agroalimentaire Canada a dirigé cette composante de l'exercice du CCR et a adopté une définition réglementaire stricte des solutions potentielles, plutôt que d'explorer une approche élargie de l'instrument de choix, qui aurait été plus cohérente avec les directives du Conseil du Trésor de l'époque. En fait, le modèle de la PACA a été spécifiquement exclu du champ de l'étude, ce qui a directement conduit l'USDA à retirer l'accès préférentiel du Canada au mécanisme américain de règlement des différends.

Suggestion selon laquelle l'affacturage ou l'assurance, notamment par l'entremise d'Exportation et développement Canada (EDC), seraient des solutions potentielles pour traiter efficacement les problèmes de non-paiement et atténuer les problèmes d'insolvabilité dans le secteur des fruits et légumes frais.

Réponse : Comme nous l'avons indiqué tout au long de notre témoignage, les marges de profit des producteurs et des vendeurs canadiens de fruits et légumes frais sont très minces (3 % à 7 %). Les frais d'affacturage s'élèvent à environ 10 % des créances et ne règlent pas les cas d'insolvabilité. Les coûts d'assurance représentent environ 2 % à 4 % du chiffre d'affaires brut par transaction, ce qui réduirait de moitié ces marges déjà minces. En plus de ces coûts prohibitifs, les demandes d'indemnité sont longues et difficiles à traiter.

Par ailleurs, si EDC couvre les exportations en provenance du Canada, elle n'offre aucune protection pour les transactions intérieures, contrairement à ce qui serait le cas dans le cadre d'une fiducie réputée. Étant donné que les producteurs canadiens peuvent toujours accéder au mécanisme de fiducie réputée des États-Unis en vertu de la PACA, ils ne sont guère enclins à payer une assurance et à réduire davantage leurs marges sur les expéditions aux États-Unis.

Suggestion selon laquelle il y a peu de preuves qui laissent croire que l'absence d'une fiducie réputée entraîne un préjudice généralisé.

Réponse : Comme [l'a souligné le professeur Ronald Cuming](#), lauréat d'un prix d'excellence de l'Association du Barreau canadien pour l'ensemble de ses réalisations en droit de la faillite, la culture et la vente de fruits et légumes frais sont intrinsèquement préjudiciables, car les vendeurs deviennent immédiatement des créanciers non garantis. En tant que créancier non garanti dans le cadre juridique actuel, les moyens d'obtenir un paiement en cas d'insolvabilité d'un acheteur sont limités. Dans le meilleur des cas, un vendeur dans cette situation ne pourra récupérer que quelques cents pour chaque dollar réclamé. Cette répartition inégale du pouvoir entre les vendeurs de fruits et légumes frais et leurs acheteurs a mis en évidence une lacune dans le cadre juridique actuel, qui fait peser un préjudice résiduel sur ceux qui ne sont pas protégés.

En outre, il est important de noter que nous avons assisté récemment à des faillites qui ont eu des répercussions majeures sur le secteur canadien des fruits et légumes frais. En janvier 2023, l'entreprise Lakeside Produce à Leamington, en Ontario, a déclaré faillite alors qu'elle devait 188 millions \$ à ses créanciers. Parmi ceux-ci, 17 sont des entreprises de fruits et légumes canadiennes avec plus de 1,6 million \$ en créances ordinaires, alors que 45 autres établies dans le reste de l'Amérique du Nord avaient des créances de plus de 4,8 millions \$. Les répercussions importantes de ce seul exemple démontrent clairement la nécessité d'un outil de protection financière pour protéger ce secteur essentiel et assurer la sécurité alimentaire au Canada.

Réciprocité entre le Canada et les États-Unis

Suggestion selon laquelle la mise en place d'un mécanisme de fiducie réputée au Canada profiterait davantage aux vendeurs américains qu'aux vendeurs canadiens.

Réponse :

La chaîne d'approvisionnement en fruits et légumes frais est caractérisée par une forte intégration à l'échelle de la planète. Au Canada, les contraintes climatiques et la courte saison de croissance nous obligent à recourir à des produits importés pour que les Canadiens aient accès à une variété de fruits et de légumes tout au long de l'année. Comme dans de nombreux secteurs, les États-Unis sont notre principal partenaire commercial dans le secteur des fruits et légumes frais, tant pour les importations que les exportations.

Rien qu'en 2023, le Canada a importé pour un peu plus de 5 milliards \$ de fruits et légumes frais en provenance des États-Unis, ce qui représente un peu moins de la moitié de l'ensemble des importations de fruits et légumes frais. Fait tout aussi important, les entreprises canadiennes ont exporté pour un peu plus de 4 milliards \$ de fruits et légumes frais vers les États-Unis, ce qui représente plus de 95 % de l'ensemble des exportations de fruits et légumes frais (Statistique Canada). Un mécanisme de fiducie réputée au Canada renforcerait les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, qui apportent des avantages considérables en matière de sécurité économique et alimentaire de part et d'autre de la frontière.

Il est également important de noter que, si les vendeurs canadiens ont perdu l'accès préférentiel au système américain de règlement des différends en vertu de la *Perishable Agricultural Commodities Act* (PACA), ils ont toujours la possibilité d'accéder aux dispositions relatives à la fiducie réputée de la PACA.

En outre, dans le cadre de l'étude de 2014 du CCR, l'USDA a interrogé des expéditeurs américains de fruits et légumes frais et a découvert que les entreprises canadiennes d'import de produits américains se voyaient appliquer une majoration de prix de 10 % à 15 % directement liée à l'absence d'un outil canadien en cas d'insolvabilité. L'ensemble de ces facteurs contribue aux problèmes de sécurité et de souveraineté alimentaires, ainsi qu'à l'augmentation des prix pour les Canadiens.

Étant donné que la balance commerciale des fruits et légumes frais est à peu près égale entre le Canada et les États-Unis, un outil canadien en cas d'insolvabilité mettrait les deux pays sur un pied d'égalité.

Suggestion selon laquelle le projet de loi C-280, parce qu'il ne comporte pas de dispositions relatives au règlement des différends, ne sera pas accepté par les États-Unis comme offrant une protection comparable à la *Perishable Agricultural Commodities Act (PACA)*.

Réponse : Comme l'a fait remarquer le député Scot Davidson lors de son témoignage devant le Comité, ces déclarations sont trompeuses. Le projet de loi C-280 ne contient pas de dispositions relatives au règlement des différends, car la Corporation de règlement des différends dans les fruits et légumes (DRC) offre déjà un tel mécanisme aux vendeurs au Canada.

Dans le système américain, la PACA fournit trois outils clés : un système fédéral de délivrance de permis pour les acheteurs/vendeurs de fruits et légumes, un système de règlement des différends et une fiducie réputée en cas d'insolvabilité pour les fruits et légumes frais. Au Canada, nous disposons de deux de ces trois outils. L'Agence canadienne d'inspection des aliments exige que les entreprises détiennent un permis pour acheter ou vendre des fruits et légumes frais au-delà des frontières provinciales et pour importer ou exporter des fruits et légumes frais; elle exige aussi que les entreprises canadiennes soient membres de la DRC pour le règlement des différends. Le Canada n'a toujours pas d'outil en cas d'insolvabilité.

Il convient également de noter que la DRC n'est en mesure d'apporter son aide que lorsque les entreprises sont disposées à travailler pour rester solvables. Comme nous l'avons mentionné dans notre témoignage, de nombreuses entreprises en difficulté renoncent tout simplement à leurs obligations et les fournisseurs n'ont pas les moyens d'engager des procédures formelles d'insolvabilité à l'encontre de participants réticents. Dans ces cas, les fournisseurs doivent attendre de longues périodes pour essayer de récupérer les fonds en tant que créanciers non garantis, avec peu ou pas de chance de recouvrement. Ces cas courants de « renonciation aux obligations » n'apparaîtront pas dans les registres officiels conservés dans le cadre de la LFI.

Suggestion selon laquelle une fiducie réputée en cas d'insolvabilité ne garantit pas le rétablissement de l'accès à un traitement « comparable » pour les vendeurs canadiens dans le cadre de la PACA (É.-U.).

Réponse : Ces déclarations ne tiennent pas compte du fait que l'USDA a confirmé par écrit à de nombreuses reprises aux responsables canadiens qu'une fiducie réputée permettrait de rétablir le traitement préférentiel en vertu des processus de règlement des différends de la PACA. Le rétablissement de la réciprocité n'est pas un processus réglementaire américain, il est purement administratif au sein de l'USDA.

En avril dernier, les responsables américains l'ont à nouveau confirmé lors de réunions à Washington entre des parlementaires canadiens, dont le député Scot Davidson et le sénateur Brent Cotter, et des représentants du Congrès américain. Bruce Summers, administrateur du service de commercialisation

des produits agricoles de l'USDA, l'organisme responsable de la PACA, l'a également confirmé directement aux participants.

Comme l'a indiqué le sénateur Cotter dans son témoignage devant le Comité la semaine dernière, les responsables américains étaient favorables à ce que le Canada aille de l'avant avec une fiducie réputée pour les fruits et légumes frais et ont réaffirmé que l'adoption du projet de loi C-280 permettrait de rétablir l'accès préférentiel du Canada en vertu de la PACA.

Autres répercussions potentielles

Suggestion selon laquelle une fiducie réputée pourrait nuire au crédit dans le secteur des fruits et légumes.

Réponse : Comme nous l'avons indiqué dans notre témoignage, cela n'a tout simplement pas été le cas aux États-Unis, qui appliquent avec succès le modèle de la PACA depuis 40 ans (depuis 1984). En fait, les vendeurs protégés par la fiducie aux États-Unis ont plus facilement accès au crédit, car les prêteurs reconnaissent la sécurité qu'elle offre.

Un [livre blanc publié en 2015](#) par un juriste/économiste dont le cabinet travaille avec des banques des deux côtés de la frontière a qualifié le rapport risques/avantages de « neutre » pour les banques, puisqu'elles bénéficient de la protection de leur client par la fiducie. L'incidence « neutre » pour les banques leur a fourni une raison supplémentaire d'adopter un rôle de non-ingérence lorsque l'équivalent américain a été introduit. Une discussion honnête avec les prêteurs agricoles canadiens confirmerait que la situation est similaire au Canada. Si les prêteurs agricoles le pouvaient, ils admettraient probablement que ce projet de loi renforcerait la sécurité de l'ensemble de leurs portefeuilles agricoles liés aux fruits et légumes frais, sachant que leurs clients (en tant que fournisseurs) sont protégés.

En conclusion, il faut reconnaître que les entreprises qui vendent des fruits et légumes frais opèrent dans les communautés rurales, urbaines et suburbaines, et toutes les communautés sont vulnérables à l'insécurité alimentaire si les vendeurs de fruits et légumes frais ne peuvent pas rester financièrement viables. Nous devons nous efforcer de faire appel à toutes les mesures de protection possible pour protéger la chaîne d'approvisionnement alimentaire et l'un de nos secteurs les plus essentiels, ainsi que les familles qui en dépendent.

Nous vous demandons instamment de tenir compte du soutien quasi unanime reçu par le projet de loi C-280 à la Chambre des communes et d'agir rapidement pour qu'il soit adopté.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à cette question importante. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Veillez agréer, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, nos salutations distinguées.



Ron Lemaire
Président
Association canadienne de la distribution de fruits et légumes



Luc Mougeot
Président et chef de la direction
Corporation de règlement des différends dans les fruits et légumes



Massimo Bergamini
Directeur général
Producteurs de fruits et légumes du Canada

c.c. :

Scot Davidson, député (scot.davidson@parl.gc.ca)

Honorable Michael MacDonald, sénateur (michael.macdonald@sen.parl.gc.ca)

Honorable Brent Cotter, sénateur (brent.cotter@sen.parl.gc.ca)