

***Examen des questions relatives à l'analyse avantages-coûts
du programme de prêts aux petites entreprises***

**Rapport final
Le 29 mai 1998**

Préparé pour

Industrie Canada

Présenté par

M. Ian Clark, associé
M. Paul Lan, directeur
M. Alec Taylor, expert-conseil principal
M^{me} Flavia Leung, expert-conseil
KPMG Canada

Table des matières

I.	Résumé.....	3
A.	Mandat.....	3
B.	Évaluation des avantages du programme LPPE.....	3
C.	Évaluation de l'incidence des changements au programme LPPE sur son coût	5
D.	Répercussions possibles de modifications proposées au programme LPPE.....	6
E.	Signification pour l'élaboration d'un cadre d'analyse future	7
II.	Introduction	10
A.	Notre conception du mandat	10
B.	Renseignements généraux sur le programme LPPE.....	11
III.	Avantages du programme LPPE.....	14
A.	Aspects de l'évaluation des avantages du programme	14
B.	Études des avantages du programme LPPE : résumé.....	15
C.	Évaluation des avantages du programme LPPE.....	20
D.	Conclusion.....	25
IV.	Coûts du programme LPPE.....	27
A.	Objet de l'étude d'Equinox.....	27
B.	Aperçu de la méthode utilisée par Equinox et des résultats obtenus	28
C.	Résultats des simulations d'Equinox : résumé	34
D.	Conclusion.....	34
V.	Examen de modifications proposées au programme LPPE.....	38
A.	Premier scénario	38
B.	Deuxième scénario	43
C.	Troisième scénario	44
D.	Quatrième scénario	46
VI.	Conclusion.....	48
Annexe A	Feuilles de calcul : simulations d'Equinox.....	50
Annexe B	Définitions des éléments figurant sur les feuilles de calcul d'Equinox.....	53

I.

Résumé

A. Mandat

La société KPMG a été chargée par Industrie Canada :

- d'examiner les concepts et des études antérieures ayant rapport aux *avantages* du programme sous le régime de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (programme LPPE);
- d'examiner des études antérieures traitant de l'incidence que des changements apportés aux aspects du programme LPPE ont pu avoir sur les *coûts* financiers;
- compte tenu de cela, de *commenter les modifications* à l'étude en vue de la révision de la LPPE;
- de proposer des aspects à inclure dans un *cadre d'analyse avantages-coûts* pouvant servir à l'évaluation future du programme des prêts aux petites entreprises.

Nos observations relatives à chacun de ces quatre points sont résumées ci-dessous.

B. Évaluation des avantages du programme LPPE

1. Objectif précis du programme et avantages économiques et sociaux d'une plus grande portée

Il est souvent nécessaire pour les gouvernements de définir rigoureusement les objectifs d'un programme, pour qu'il soit possible ensuite de l'évaluer, afin de déterminer s'il procure les résultats escomptés compte tenu de ce qui a été engagé, à savoir si les avantages sont supérieurs aux coûts. Cependant, nous savons par expérience que les avantages habituellement recherchés par les gouvernements lorsqu'ils mettent sur pied des programmes sont plus étendus que ceux que supposent les objectifs très précis fixés dans le cadre d'un programme. Le

programme sous le régime de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (ou programme LPPE) ne fait pas exception.

Dans le cas du programme LPPE, l'objectif précis est de *combler les lacunes sur le plan du financement*. Plus précisément, le programme LPPE vise à fournir aux petites entreprises un financement auquel elles n'auraient pas accès autrement en raison 1) du montant peu élevé du prêt demandé, 2) du manque de biens à donner en garantie, 3) du risque élevé associé à l'activité ou 4) du taux d'intérêt élevé exigé par les prêteurs.

Cependant, le bienfait (avantage) ultime que vise à procurer le programme LPPE, comme la plupart des autres programmes publics d'ailleurs, est *l'amélioration du bien-être économique et social*. Les bienfaits économiques recherchés comprennent la création d'emplois et l'accroissement de la richesse. Les bienfaits sur le plan social comprennent la stimulation de l'esprit d'entreprise dans la société et le maintien du dynamisme dans la petite entreprise. En effet, un des principaux indicateurs quantitatifs qu'utilisent couramment les gouvernements pour montrer le succès des programmes comme celui des prêts aux petites entreprises est le nombre d'emplois créés, même lorsque la création d'emplois n'est pas un objectif explicite du programme.

2. Effet d'accroissement

L'aspect sans doute le plus difficile à mesurer dans l'évaluation des avantages de programmes comme celui des prêts aux petites entreprises est celui de l'effet d'accroissement – autrement dit, quelle part de l'avantage observé n'aurait pas existé en l'absence du programme? Il est facile de définir l'effet d'accroissement dans une optique générale, mais l'opération devient très complexe lorsqu'il s'agit de mesurer les effets précis du programme LPPE. Il existe une distinction entre *l'effet d'accroissement sur les prêts* (en l'absence du programme, le prêt aurait-il été accordé? À des conditions aussi favorables? Aussi rapidement? Ou encore, les rapports entre l'emprunteur et le prêteur auraient-ils été aussi fructueux?) et *l'effet d'accroissement du programme* (le prêt accordé a-t-il entraîné des avantages nets sur le plan économique et social, compte tenu de l'ensemble des effets indirects et des effets de substitution d'une opération financière donnée dans l'économie).

En principe, l'analyse macro-économique convient mieux à l'examen de tous les effets d'accroissement que l'analyse micro-économique telle que l'a effectuée Equinox Management Consultants. Toutefois, l'analyse macro-économique, comme celle de la LPPE réalisée par Informetrica, ne fournit habituellement pas un examen détaillé de l'incidence des programmes sur des secteurs donnés de l'économie ou sur des entreprises de taille donnée.

3. Résultats d'études antérieures

L'étude réalisée par Haines et Riding en 1994 et l'étude d'Equinox en 1996 ont conclu que le programme LPPE procurait d'importants avantages additionnels. De l'avis des auteurs, par exemple, plus de 50 p. 100 des prêts aux petites entreprises avaient un effet d'accroissement et environ 121 000 personnes, entre janvier et avril 1993, et environ 350 000 personnes, entre mai et décembre 1993, ont été employées par des entreprises ayant obtenu ce qui peut raisonnablement être qualifié de prêts additionnels sous le régime de la LPPE. En outre, des proportions importantes des bénéficiaires de prêts aux petites entreprises ont signalé une baisse de leurs coûts et une hausse de leurs ventes en conséquence des prêts obtenus. Bien qu'il ne soit pas explicitement conclu dans ces études que le programme LPPE ait été à l'origine de la création de 461 000 emplois en une année, elles laissent entendre que l'effet d'accroissement représenterait des dizaines de milliers d'emplois.

En revanche, dans l'étude de l'effet d'accroissement du programme effectuée en 1994 par Informetrica, la conclusion est moins optimiste et donne à penser que l'augmentation nette de l'emploi dans l'ensemble de l'économie canadienne a plutôt été d'environ 10 000 emplois par année.

4. Conclusion

Les études antérieures ont fourni une bonne indication de l'importance des avantages dont il faudrait tenir compte dans une évaluation globale des avantages-coûts du programme LPPE. Ce programme a manifestement eu un grand effet d'accroissement sous le rapport de son objectif précis, celui de combler les lacunes sur le plan du financement des petites entreprises, et il a vraisemblablement eu un important effet d'accroissement net sur l'activité économique. Cependant, les méthodes d'analyse et les sources d'information qui existent à l'heure actuelle ne permettent pas encore de déterminer de façon concluante si, dans l'ensemble, les avantages sont supérieurs aux coûts. Ce qui fait la valeur des travaux d'analyse effectués à ce jour, c'est surtout qu'ils facilitent l'évaluation de l'incidence des changements antérieurs et éventuels au programme LPPE sur le coût de ce dernier.

C Évaluation de l'incidence des changements au programme LPPE sur son coût

Dans l'étude qu'elle a faite en 1998, Equinox Management Consultants a tenté de déterminer l'incidence, sur le taux de non-remboursement, d'aspects tels que le montant du prêt (taux plus élevé pour les prêts plus importants), le nombre d'années d'exploitation de l'entreprise (taux plus élevé chez les entreprises plus jeunes), le secteur (taux le plus élevé dans les secteurs de la vente au détail et des aliments et boissons) et l'objet du prêt (taux le plus élevé pour les prêts à des

fins d'améliorations locatives). Nous avons examiné la méthode utilisée et les calculs effectués dans cette étude et, sauf pour quelques exceptions sans incidence sur la conclusion globale, nous les jugeons valables. Néanmoins, ces résultats doivent être interprétés avec prudence parce qu'ils reposent nécessairement sur une série d'hypothèses relativement simples dont nous examinons en détail les répercussions possibles.

L'étude renferme des simulations de la variation du coût du programme en fonction de deux paramètres caractérisant son fonctionnement, à savoir le taux de financement et le taux de garantie. Toutefois, à l'avenir, il conviendrait peut-être d'analyser aussi la variation du coût en fonction de changements à d'autres éléments du programme, comme les frais d'administration, le montant du prêt, le secteur et l'objet du prêt.

D. Répercussions possibles de modifications proposées au programme LPPE

1. Répercussions possibles du premier scénario

Les premières modifications proposées au programme LPPE consistent à conserver les caractéristiques actuelles du programme (par exemple le taux de garantie, les droits et frais, la limite maximale d'un prêt) et à y apporter des changements de nature administrative, afin d'atténuer le risque associé au portefeuille, de contrôler les coûts associés à l'intérêt et d'exclure le refinancement des améliorations locatives existantes. Notre examen des études antérieures et l'expérience que nous avons acquise dans le secteur des finances nous mènent à tirer la conclusion suivante sur les répercussions possibles de ces mesures. Pour le *gouvernement*, les changements signifieraient une hausse des coûts liés à l'administration du programme (mais une hausse nette des économies). Quant aux *prêteurs*, il leur faudrait dépenser plus de ressources et d'énergie pour assurer le suivi de leurs activités dans le cadre du programme LPPE, et l'ampleur de l'effet dépendrait de l'efficacité de leur processus actuel de sélection et d'évaluation de la solvabilité. Du point de vue des *emprunteurs*, les changements alourdiraient quelque peu le fardeau de conformité et restreindraient quelque peu l'accès (en dépit de la simplification du processus administratif attribuable au transfert possible des prêts pour l'amélioration de l'entreprise et à l'affectation des remboursements de Revenu Canada à des fins de compensation), mais ils auraient aussi pour effet de réduire l'abus et de mieux affecter les ressources existantes aux entreprises ayant besoin de financement que vise le programme LPPE.

2. Répercussions possibles du deuxième scénario

Le deuxième scénario reprend les changements proposés dans le premier scénario et y ajoute un changement à la responsabilité éventuelle de l'État dont les pourcentages passeraient de 90-50-10 à 90-50-12-8. Ce changement pourrait réduire ce qu'il en coûte au gouvernement d'indemniser les prêteurs et accroître le fardeau des institutions ayant prêté des montants élevés, mais une analyse plus approfondie s'impose pour déterminer l'ampleur de cet effet.

3. Répercussions possibles du troisième scénario

Un autre scénario consisterait à porter de 10 p. 100 à 15 p. 100 la part du financement assumée par l'emprunteur ou encore à abaisser le taux de garantie de 85 p. 100 à 80 p. 100. D'après les calculs que nous avons effectués à l'aide du modèle de simulation défini par Equinox Management Consultants, la diminution du taux de financement a une incidence relativement minime par rapport à l'effet qu'aurait la diminution du taux de garantie. Le premier changement influencerait surtout sur les emprunteurs, tandis que le second aurait d'abord des conséquences pour les prêteurs qui, à leur tour, établiraient des exigences plus rigoureuses concernant la solvabilité des emprunteurs.

4. Répercussions possibles du quatrième scénario

Le quatrième scénario consiste à réduire la limite maximale du prêt à 200 000 \$ ou à 150 000 \$ pour toutes les catégories de prêts. Ce changement ne devrait pas influencer sur la principale source de l'effet d'accroissement du programme LPPE, c'est-à-dire les entreprises en démarrage et les très jeunes entreprises qui empruntent généralement un montant inférieur à la limite maximale proposée. Toutefois, un tel changement pourrait réduire la fréquence du fractionnement des prêts. Comme ce changement influencerait tant sur les recettes du programme que sur son coût, il faudrait analyser plus à fond l'effet net du changement proposé.

E. Signification pour l'élaboration d'un cadre d'analyse future

Notre examen des études antérieures a servi à confirmer l'adage de l'évaluateur, à savoir qu'il faut s'efforcer de définir clairement l'objectif visé lorsqu'il s'agit d'élaborer de nouveaux programmes ou de modifier ceux qui sont en place. Lorsque l'objectif est clairement défini, il est plus facile de spécifier les données à recueillir pour l'examen futur et de choisir la méthode d'analyse qui convient le mieux. En outre, plus les données existantes sur toutes les caractéristiques pertinentes des emprunteurs sont exploitables par une machine et moins il y a de changements dans les aspects du programme, plus il est probable que les conclusions tirées dans le cadre d'analyses futures seront sûres.

Une évaluation complète des coûts et des avantages du programme LPPE devrait comprendre : 1) des analyses financières comme celles qui ont été réalisées à la demande du Ministère ces dernières années; 2) des études des répercussions économiques visant à déterminer les répercussions du programme sur des indicateurs tels que le produit intérieur brut et les impôts payés; 3) une analyse avantages-coûts complète de la dimension sociale du programme.

Un cadre d'analyse financière doit avoir pour objectif de déterminer dans quelle mesure les prêts accordés aux entreprises dans le cadre du programme LPPE comblent les lacunes sur le plan du financement des petites entreprises. Cela suppose une description et une analyse des lacunes sur le plan du financement et une évaluation de la mesure dans laquelle le programme comble ces lacunes. Ce cadre doit prévoir une définition détaillée de l'effet d'accroissement et des critères sous-jacents, ainsi que des moyens d'établir dans quelle mesure ces critères sont remplis.

L'évaluation de l'effet d'accroissement pourrait consister à établir dans quelle mesure les prêts auraient été accordés ou refusés en l'absence du programme et dans quelle mesure les conditions de prêt sont favorables, ainsi qu'à évaluer le montant et l'objet du financement, la rapidité des prêts et le fait que le programme ait rendu possibles les rapports entre emprunteurs et prêteurs ou qu'il ait facilité ces rapports. Cela serait accompli par la combinaison d'une analyse des données sur les prêts – tant pour les emprunteurs que pour les prêteurs – et d'un échantillonnage de bénéficiaires de prêts sous le régime de la LPPE.

De façon générale, une analyse des avantages et des coûts sur le plan social doit comporter les éléments suivants :

- une définition détaillée des objectifs du programme et une liste d'autres moyens pouvant permettre d'atteindre ces objectifs;
- l'établissement, pour chaque moyen, des avantages (par exemple, hausse de la productivité, amélioration du niveau et de la qualité de vie, augmentation du revenu et création d'emplois, expansion économique et stimulation de l'esprit d'entreprise) et des coûts (administration, non-remboursement des prêts et/ou demandes d'indemnisation) du programme;
- la quantification des avantages et des coûts de chaque moyen;
- l'estimation d'indicateurs des avantages et des coûts, comme la valeur actualisée nette et le rapport avantages-coûts de chaque moyen.

Par une telle démarche, Industrie Canada pourrait effectuer l'évaluation la plus complète des coûts et des avantages du programme sous le régime de la LPPE. Toutefois, cette démarche

suppose l'investissement de beaucoup de temps et de ressources. Pour cette raison, Industrie Canada doit avoir une vision réaliste de la complexité et du coût du cadre d'analyse qu'il envisage d'élaborer et de maintenir. L'objectif prioritaire doit être de mettre en place un cadre d'analyse pouvant fournir l'information nécessaire pour qu'il soit plus facile de modifier le programme au moment opportun. Les analyses financières déjà réalisées par le Ministère et par les experts-conseils dont il a retenu les services peuvent servir de base à cette fin. Le deuxième objectif est de commencer à élaborer un cadre d'analyse plus complet qui facilitera l'évaluation du rapport avantages-coûts global du programme.

II.

Introduction

A. Notre conception du mandat

Au cours de 1998, Industrie Canada a effectué un examen détaillé de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) et de son règlement d'application. Cet examen a pour but de faire en sorte que la LPPE, si elle reste en vigueur, continue de répondre aux besoins des petites entreprises, que le programme s'autofinance et qu'un cadre approprié de reddition de comptes soit mis en place. Le Ministère a ordonné la réalisation d'un certain nombre d'études et d'une série de consultations des intéressés.

En avril 1998, le Ministère a retenu les services de la société KPMG qui a été chargée :

1. de puiser, dans diverses sources connues (notamment dans une étude des répercussions économiques effectuée en 1996 pour le compte d'Industrie Canada), des renseignements sur les avantages du programme LPPE, afin d'aider Industrie Canada à évaluer les avantages de ce programme à l'avenir (chapitre III);
2. d'examiner l'étude réalisée pour le compte d'Industrie Canada par Equinox Management Consultants, laquelle traitait de l'incidence de divers changements au programme LPPE (scénarios) sur le coût de non-remboursement des prêts dans le cadre de ce programme, notamment du point de vue de la logique de la méthode et des calculs, de l'exactitude des calculs, de la valeur des hypothèses et d'autres aspects pouvant être examinés (chapitre IV);
3. d'examiner des propositions d'Industrie Canada portant sur le fonctionnement futur du programme LPPE, dans l'optique du recouvrement des coûts sur une période de dix ans (chapitre V);
4. de conseiller les hauts fonctionnaires d'Industrie Canada sur l'élaboration d'un cadre conceptuel d'analyse avantages-coûts pouvant servir à évaluer les résultats du programme (chapitre VI).

Ce rapport d'étude ne présente pas un examen détaillé des justifications ou des avantages du programme LPPE, il rend plutôt compte des résultats de nos travaux sous le rapport des tâches énumérées ci-dessus.

B. Renseignements généraux sur le programme LPPE

La petite entreprise, qui est à l'origine d'environ 50 p. 100 de l'emploi dans le secteur privé et de 40 p. 100 de la production économique, est le secteur de l'économie canadienne qui affiche la plus grande expansion. Or, les petites entreprises ne parviennent pas toujours à obtenir le financement dont elles ont besoin à moins que leurs propriétaires ne soient disposés à utiliser leurs actifs personnels.

Mis sur pied en 1961, le programme LPPE visait à faciliter l'accès des petites entreprises au financement en offrant de garantir les prêts consentis par les institutions du secteur privé. Le programme vise à inciter les prêteurs à accorder, à des conditions raisonnables, des prêts pour l'établissement, l'expansion, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises, en offrant de compenser une partie des pertes nettes que peuvent subir les prêteurs en cas de non-remboursement de prêts garantis. Le programme LPPE est bien connu des petites entreprises et des institutions financières.

Entre 1961 et 1993, dans le cadre du programme, un financement de 90 p. 100 par voie de prêts d'au plus 100 000 \$, assortis d'un taux d'intérêt correspondant au taux préférentiel plus un pour cent, était accessible aux petites entreprises ayant un chiffre d'affaires de moins de deux millions de dollars par année. Les emprunteurs devaient verser en une seule fois des droits d'enregistrement correspondant à un pour cent du montant emprunté. Durant cette période, le gouvernement a garanti des prêts d'une valeur d'environ 500 millions de dollars par année. En moyenne, le montant des demandes d'indemnisation approuvées au cours des cinq années ayant pris fin le 31 mars 1993 totalisait environ 38 millions de dollars par année.

Le 1^{er} avril 1993, le programme a beaucoup changé en conséquence des modifications apportées à la LPPE, notamment : financement accessible aux entreprises ayant un chiffre d'affaires d'au plus 5 millions de dollars, hausse du montant maximal du prêt à 250 000 \$ et financement de 100 p. 100 des dépenses admissibles. Le gouvernement a aussi accru le taux de garantie à 90 p. 100 des pertes en cas de non-remboursement. En outre, les droits d'enregistrement ont été portés à 2 p. 100 et le taux d'intérêt est passé à un maximum correspondant au taux préférentiel plus 1,75 p. 100.

En conséquence de ces changements intéressants à la fois pour les prêteurs et pour les emprunteurs, le montant des prêts consentis dans le cadre du programme LPPE est passé de 500 millions de dollars par année à 2,5 milliards de dollars en 1993-1994 et à 4,4 milliards en

1994-1995. L'augmentation des sommes prêtées a été accompagnée d'un accroissement du nombre de prêts non remboursés et des montants des demandes d'indemnisation.

En réponse à cette tendance, le montant total des prêts a été réduit à 2,2 milliards de dollars en 1995-1996 et à 2 milliards de dollars en 1996-1997. Le gouvernement a aussi abaissé le taux de financement (dépenses admissibles) de 100 p. 100 à 90 p. 100, rétabli le taux de garantie au niveau préalable à 1993 (85 p. 100), ajouté des frais d'administration de 1,25 p. 100 par année applicables aux prêts consentis après le 31 mars 1995 et autorisé les prêteurs à percevoir un taux d'intérêt maximal correspondant au taux préférentiel plus 3 p. 100.

En 1998-1999, les prêts ont totalisé environ 2 milliards de dollars.

En 1997, le vérificateur général a effectué une vérification du programme LPPE, afin de « déterminer si Industrie Canada avait mis en place des systèmes et des pratiques permettant de montrer la mesure dans laquelle le programme est exécuté de façon efficiente, rentable et conforme à la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et à son règlement d'application. »

Le vérificateur général a formulé des observations et des recommandations dans cinq domaines généraux, à savoir :

1. **Objectifs du programme et évaluation des résultats** - Le vérificateur général a recommandé à Industrie Canada de définir clairement les résultats escomptés pour le programme LPPE et d'obtenir des renseignements pertinents sur les résultats du programme.
2. **Objectif de recouvrement intégral des coûts** - Le vérificateur général a incité le Ministère à analyser deux objectifs qui pourraient être incompatibles - accroître l'accès des petites entreprises au financement et parvenir au recouvrement intégral des coûts.
3. **Suivi du programme et établissement de prévisions** - Le vérificateur général a recommandé que le Ministère suive de près l'évolution de son portefeuille de garanties de manière à déceler tout nouvel élément conjoncturel pouvant empêcher la réalisation de l'objectif financier du recouvrement intégral des coûts et qu'il poursuive ses efforts pour élaborer des systèmes et des pratiques de prévision du rendement futur du programme.
4. **Exécution du programme** - À cet égard, le vérificateur général a traité de trois aspects : le respect du principe de diligence et de prudence par les prêteurs; la restriction de l'accès d'entreprises apparentées à des prêts; la réduction des intérêts versés sur les demandes d'indemnisation des prêteurs.

5. **Reddition de comptes au Parlement** - Le vérificateur général a incité Industrie Canada à faire en sorte que les parlementaires disposent de l'information dont ils ont besoin pour déterminer si le programme LPPE est administré de manière efficace et dans quelle mesure les objectifs sont atteints.

L'examen du vérificateur général ainsi que la volonté des représentants d'Industrie Canada de veiller à ce que le programme soit conçu de manière à garantir l'accès des petites entreprises au financement et la réalisation de l'objectif de recouvrement intégral des coûts sur une période de dix ans sont ce qui a incité le Ministère à demander la réalisation de cette étude et d'autres portant sur le programme LPPE.

À la fin de mai 1998, le ministre d'Industrie Canada présentera un mémoire au Cabinet traitant de modifications proposées à la LPPE, en vue d'atteindre les objectifs énoncés.

III.

Avantages du programme LPPE

A. Aspects de l'évaluation des avantages du programme

Pour évaluer un programme public comme le programme LPPE, il importe d'abord de définir le plus clairement possible les objectifs du programme.

Nous croyons comprendre de nos entretiens avec des représentants d'Industrie Canada et de notre examen de divers rapports et documents traitant du programme LPPE que ce dernier vise à accroître l'accès à des prêts pour l'établissement, l'expansion, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises, en offrant des garanties aux institutions de crédit du secteur privé pour les inciter à consentir des prêts à des petites entreprises, à des conditions raisonnables. L'objectif est de faciliter l'accès des petites entreprises à des prêts et non pas d'inciter les prêteurs à accroître les prêts aux entreprises à risque élevé.

Dans le cas du programme LPPE, l'objectif précis est de *combler les lacunes sur le plan du financement*. Plus précisément, le programme vise à fournir aux petites entreprises un financement auquel elles n'auraient pas accès autrement en raison 1) du montant peu élevé du prêt demandé, 2) du manque de biens à donner en garantie, 3) du risque élevé associé à l'activité ou 4) du taux d'intérêt élevé exigé par les prêteurs.

Par conséquent, pour évaluer l'efficacité du programme LPPE, il faut déterminer dans quelle mesure les petites entreprises, qui n'auraient pas accès à du financement pour les raisons énumérées précédemment, ont effectivement accès à des prêts. Il faut mesurer l'effet d'accroissement.

L'aspect sans doute le plus difficile à mesurer dans l'évaluation des avantages de programmes comme celui des prêts aux petites entreprises est celui de l'effet d'accroissement - autrement dit, quelle part de l'avantage observé n'aurait pas existé en l'absence du programme? Il est facile de définir l'effet d'accroissement dans une optique générale, mais l'opération devient très complexe lorsqu'il s'agit de mesurer les effets précis du programme LPPE.

Le programme LPPE vise aussi à procurer un certain nombre de bienfaits, c'est-à-dire à *améliorer le bien-être économique et social*. Les bienfaits économiques recherchés comprennent la création d'emplois et l'accroissement de la richesse. Les bienfaits sur le plan social comprennent la stimulation de l'esprit d'entreprise dans la société et le maintien du dynamisme dans la petite entreprise. En effet, un des principaux indicateurs quantitatifs qu'utilisent couramment les gouvernements pour montrer le succès des programmes comme celui des prêts aux petites entreprises est le nombre d'emplois créés, même lorsque la création d'emplois n'est pas un objectif explicite du programme.

Dans les prochaines sections, nous examinons les aspects conceptuels et les études antérieures réalisées pour le compte d'Industrie Canada, sous le rapport des avantages du programme LPPE. Nous présentons d'abord, en résumé, les résultats d'études récentes et, ensuite, nos observations sur la mesure de l'effet d'accroissement et sur différents types d'analyses avantages-coûts qui pourraient permettre d'évaluer les avantages du programme LPPE. Ces analyses supposent différentes démarches, depuis l'analyse restreinte (évaluation de l'incidence financière du programme LPPE du point de vue de l'accès des petites entreprises au financement et du coût du non-remboursement et/ou des demandes d'indemnisation) jusqu'à l'analyse plus approfondie (évaluation des avantages sur le plan social résultant de l'affectation de ressources au programme LPPE).

B. Études des avantages du programme LPPE : résumé

Dans cette section, nous présentons, en résumé, trois études effectuées pour le compte d'Industrie Canada entre 1994 et 1996, afin de mesurer les avantages du programme LPPE.

Nous vous exposons les méthodes adoptées par les diverses équipes dans ces études pour examiner les avantages du programme LPPE et les résultats qui y sont présentés. Notre mandat ne nous autorise pas à nous prononcer sur la valeur de ces études.

Entre 1994 et 1996, Industrie Canada a demandé la réalisation de trois études des avantages du programme LPPE, à savoir :

- *Impact of Small Business Loans Act Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the Small Business Loans Program* (Equinox Management Consultants, sous la direction d'Allan Riding, 1996);
- *Recent Experiences with the Small Business Loans Act: Economic Impacts, Incrementality and Risk Profile Analysis* (George Haines et Allan Riding, de l'Université Carleton, 1994);

- *The Small Business Loans Act: Economic Impacts* (Informetrica, 1994).

Étude d'Equinox Management Consultants, 1996

1. Aperçu et méthode

En 1996, Industrie Canada a chargé Equinox Management Consultants d'évaluer les répercussions économiques du programme LPPE. Dans l'étude, intitulée *Impact of Small Business Loans Act Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the Small Business Loans Program*, les auteurs ont utilisé une combinaison de données internes tirées des formulaires d'enregistrement de emprunteurs et de données externes provenant d'entrevues menées par téléphone auprès d'un grand échantillon de bénéficiaires du programme LPPE. L'étude portait sur trois aspects du rendement du programme LPPE – les activités de prêt, les conditions de prêt et les répercussions économiques.

2. Principales conclusions

Principales conclusions de l'étude d'Equinox :

Activités de prêt

- La taille moyenne des petites entreprises emprunteuses est inférieure à celle des autres emprunteurs non inscrits au programme LPPE, ce qui donne à penser que le programme atteint l'objectif fixé qui est de fournir des capitaux aux petites entreprises qui n'ont pas accès autrement au financement habituel par voie d'emprunt. Cette constatation témoigne aussi d'un effet d'accroissement.
- Les entreprises inscrites au programme LPPE sont beaucoup plus jeunes que les autres emprunteurs non inscrits au programme LPPE. Près de la moitié des emprunteurs inscrits au programme LPPE sont des entreprises en démarrage ou des entreprises en exploitation depuis moins d'un an au moment où le prêt leur a été accordé. Par comparaison, moins de 5 p. 100 des emprunteurs non inscrits au programme LPPE sont des entreprises en démarrage. Cela montre que le programme LPPE donne accès à des prêts en sus de ceux déjà offerts par les prêteurs dans le cadre de leurs activités de crédit courantes.
- Le nombre réel de travailleurs engagés en conséquence des prêts dans le cadre du programme LPPE était supérieur, en moyenne, à ce qu'avaient prévu les emprunteurs, soit une moyenne réelle de 3,9 travailleurs engagés contre un nombre prévu de 2,3.

Conditions de prêt

- Entre 1990 et 1996, la répartition sectorielle des prêts dans le cadre du programme LPPE a évolué : le nombre des entreprises appartenant aux secteurs de la vente au détail et des services a diminué, tandis que le nombre d'emprunteurs dans les secteurs des transports et de la fabrication a augmenté.
- À compter d'avril 1993, date des modifications à la LPPE, le montant moyen des prêts s'est fortement accru. Entre janvier et avril 1993, le montant médian des prêts était de 40 000 \$. Au cours de cette période, 70 p. 100 des prêts étaient de moins de 50 000 \$. À compter du mois d'avril 1993, le montant est passé à 50 000 \$. Entre les mois de mai et décembre 1993, moins de 60 p. 100 des prêts étaient inférieurs à 50 000 \$.
- Les conditions de prêt dans le cadre du programme LPPE varient selon le secteur. Les taux d'intérêt dépendent aussi de la taille de l'entreprise, du montant du prêt, de l'âge de l'entreprise et du fait que l'emprunteur soit ou ne soit pas une entreprise franchisée.
- L'échéance du prêt inscrit au programme LPPE dépend du secteur auquel appartient l'emprunteur, du montant du prêt, de la taille de l'entreprise, de l'âge de l'entreprise et du fait que l'emprunteur soit ou ne soit pas une société de personnes ou une franchise.

Répercussions économiques

- Environ 54 p. 100 des prêts consentis dans le cadre du programme LPPE ont un effet d'accroissement. Toutefois, cet effet prend diverses formes incluant des prêts aux nouvelles entreprises, des prêts aux jeunes entreprises, des prêts à des entreprises établies incapables d'obtenir un financement par emprunt et des prêts à des entreprises en difficulté.
- Les entreprises ayant obtenu ce qui peut être qualifié de prêts attribuables à l'effet d'accroissement du programme LPPE ont engagé environ 121 000 personnes entre janvier et avril 1993 et environ 350 000 personnes entre mai et décembre 1993.

Étude de Haines et Riding, 1994

1. Aperçu et méthode

En 1994, Industrie Canada a chargé MM. George Haines et Allan Riding de l'Université Carleton d'évaluer les répercussions économiques des prêts dans le cadre du

programme LPPE, l'effet d'accroissement de ce programme et la mesure dans laquelle l'amélioration des critères d'admissibilité et le recours accru au programme ont pu vraisemblablement influencer sur les taux de non-remboursement. Cette étude a été motivée par les modifications apportées à la LPPE en 1993 qui ont donné lieu à un recours sans précédent au programme.

Dans l'étude, des données empiriques tirées des dossiers de prêt des banques, des réponses à des entrevues de suivi auprès d'entreprises ayant contracté un prêt dans le cadre du programme LPPE et des résultats d'enquête provenant de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) ont été utilisés pour analyser les répercussions économiques, l'effet d'accroissement et le profil de risque.

2. Principales conclusions

Principales conclusions de l'étude de Haines et Riding :

Répercussions économiques du programme LPPE

- Les emprunteurs inscrits au programme LPPE sont généralement des entreprises de plus petite taille et plus précaires que les PME qui empruntent habituellement des banques. Principaux résultats d'enquête à signaler :
 - 65 p. 100 des répondants ont déclaré une hausse de leurs ventes après avoir obtenu le prêt (hausse moyenne de 341 000 \$ par année);
 - 88 p. 100 des répondants ont signalé la création de 5 emplois, en moyenne;
 - 29 p. 100 des répondants ont fait état d'une baisse de leurs coûts;
 - 9 p. 100 des répondants ont déclaré une plus grande capacité d'exporter;
 - 42 p. 100 des répondants ont dit que le prêt qu'ils ont obtenu dans le cadre du programme LPPE a aidé leurs entreprises à survivre.

Effet d'accroissement

- Près de 60 p. 100 des prêts consentis dans le cadre du programme LPPE s'élèvent à moins de 50 000 \$, ce qui, de l'avis des prêteurs, représente une activité coûteuse et inefficace. En outre, selon l'étude, les banques soutiennent que les prêts aux PME sont généralement un élément non rentable des services bancaires. Ces observations montrent que le programme LPPE a un effet d'accroissement.

- Principaux résultats d'enquête :
 - 11 p. 100 des répondants ont dit que toutes leurs autres demandes de prêt avaient été rejetées;
 - 50 p. 100 des répondants étaient d'avis qu'ils auraient pu obtenir un prêt autrement, en l'absence du programme LPPE;
 - 27 p. 100 des répondants ont affirmé que le prêt obtenu dans le cadre du programme LPPE n'était pas nécessaire à la survie de leurs entreprises.
- L'étude a mené à des constatations laissant croire à la possibilité que les banques réduisent les capitaux accessibles aux petites entreprises sous forme de lignes de crédit et qu'elles remplacent ces lignes de crédit par des prêts dans le cadre du programme LPPE, ce qui donne à penser que les prêts à des fins d'exploitation ou les prêts non garantis sont moins recommandés que les prêts garantis.
- Selon l'étude, 30 à 40 p. 100 des prêts accordés dans le cadre du programme LPPE l'ont été à des entreprises comptant parmi les clients qui présentent le moins grand risque dans les portefeuilles des prêteurs. Cela laisse entendre que 30 à 40 p. 100 des prêts accordés dans le cadre du programme LPPE n'ont pas d'effet d'accroissement.

Profil de risque

- Selon les auteurs de l'étude, les modifications apportées à la Loi en 1993 pour étendre les critères d'admissibilité allaient vraisemblablement influencer sur le taux de non-remboursement observé dans le passé. Il a été conclu que les entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de 2 à 5 millions de dollars présentent un risque plus élevé de non-remboursement que les autres entreprises.

Étude d'Infortmetrica, 1994

1. Aperçu et méthode

En 1994, Industrie Canada a chargé Infortmetrica d'analyser les répercussions économiques générales des garanties de prêts offertes aux prêteurs dans le cadre du programme LPPE. L'étude, intitulée *The Small Business Loans Act: Economic Impacts*, portait sur les répercussions pouvant être attribuées au programme LPPE, dans la mesure où les prêts obtenus dans le cadre de ce programme donnent lieu à des investissements qui concourent donc à accroître le stock de capital productif dans l'économie.

L'étude pose que le programme LPPE a deux grandes répercussions.

1. Les dépenses d'investissement des entreprises ayant obtenu des prêts dans le cadre du programme LPPE créent une demande dans le secteur de la construction, chez les fabricants de biens durables et auprès des fournisseurs de biens et services dans les branches d'activité touchées directement.
2. Les dépenses d'investissement servent à allouer les recettes du pays à l'établissement d'un stock de capital réel supplémentaire qui peut devenir productif.

Cette conception, axée sur l'entreprise, des répercussions directes du financement de nouvelles immobilisations productives doit avoir des retentissements sur l'activité économique globale pour que l'activité de prêt initiale ait un effet positif.

Les répercussions sur l'activité économique ont été mesurées à l'aide de méthodes macro-économiques courantes : dans le scénario de référence, il est supposé que le programme LPPE n'existe pas, tandis que dans l'autre scénario, il est supposé que le programme LPPE a été mis en place.

Un modèle économétrique, The Informetrica Model (TIM), a été utilisé pour mesurer les répercussions dans chacun des scénarios pour les années 1994 à 1998.

2. Principales conclusions

La principale conclusion de l'étude d'Informetrica est que l'investissement financé par voie du programme LPPE aurait, au fil des années, des répercussions peu importantes sur l'économie, sous le rapport de l'emploi, du fait que les investissements favorisés par le programme sont fortement axés sur les immobilisations et que ce genre de dépenses suppose une part élevée d'importations directes et indirectes. D'après l'étude, le programme entraînerait la création d'environ 10 000 emplois par année, suivant l'estimation par les auteurs des répercussions, sur l'économie, des activités des nouvelles entreprises et de l'apport de capital, d'une année sur l'autre.

C. Évaluation des avantages du programme LPPE

Les avantages possibles du programme LPPE peuvent être évalués de diverses manières. L'analyse peut être réalisée dans une optique restreinte consistant à déterminer dans quelle mesure l'objectif du programme LPPE est atteint, c'est-à-dire dans quelle mesure il rend le financement accessible aux petites entreprises, ou dans une optique plus approfondie, de

manière à évaluer les répercussions économiques du programme et les avantages qu'il procure sur le plan social.

Comme nous l'avons déjà signalé, pour déterminer si l'objectif visé par le programme LPPE est atteint, il faut déterminer dans quelle mesure les prêts ont un effet d'accroissement. Pour cela, il faut analyser les lacunes sur le plan du financement et la mesure dans laquelle les lacunes sont comblées par le programme LPPE.

Une analyse des avantages sur les plans économique et social doit examiner l'effet d'accroissement du programme, mais elle doit aussi viser à évaluer les répercussions du programme sur des indicateurs économiques, tels que le produit intérieur brut et les impôts payés, et sur des indicateurs à caractère social, comme la productivité et la stimulation de l'esprit d'entreprise.

Dans cette section, nous abordons d'abord l'effet d'accroissement, puis nous traitons de chacune des optiques mentionnées et pouvant être adoptées pour l'analyse avantages-coûts (lacunes comblées sur le plan du financement, répercussions économiques et avantages sur le plan social).

1. Effet d'accroissement

Certains soutiennent¹ que, dans des conditions parfaites, un programme comme le programme LPPE ne devrait pas être nécessaire, vu que le taux de non-remboursement des emprunteurs inscrits au programme LPPE ne devrait pas être plus élevé que celui des emprunteurs non inscrits présentant un profil de risque semblable. Dans des conditions parfaites, les banques auraient accès à toute l'information (réduisant le coût de la diligence raisonnable) et elles consentiraient des prêts aux petites entreprises. Dans ces conditions, s'il existait un programme semblable au programme LPPE, les garanties de prêts offertes aux prêteurs et les coûts associés à l'administration et au non-remboursement pourraient être considérés comme des subventions au secteur privé.

D'autres soutiennent que les programmes de garanties de prêts sont nécessaires parce qu'ils corrigent les imperfections du marché. Ainsi, une intervention sur le marché sous forme du programme LPPE permet de remédier à deux imperfections du marché, à savoir : l'importance accordée par les prêteurs aux biens affectés en garantie (ce que les petites entreprises sont habituellement incapables de fournir) et le coût fixe élevé de la diligence raisonnable (par

¹ Les vues présentées dans les deux prochains paragraphes ont fait l'objet de discussions dans le cadre d'une table ronde internationale sur les garanties de prêts organisée par la Banque interaméricaine de développement, à Washington, en 1996.

rapport au montant du prêt), qui font qu'il est peu rentable pour les banques de consentir des petits prêts.

Le programme LPPE a pour objectif d'améliorer l'accès des petites entreprises à des capitaux, mais les garanties de prêts offertes incitent davantage les prêteurs à courir un plus grand risque de consentir des prêts aux petites entreprises sans faire preuve à leur égard de la diligence qu'ils exercent à l'égard d'autres emprunteurs. Le programme LPPE concourt donc à améliorer l'accès au financement non seulement de petites entreprises « solvables », mais aussi de petites entreprises présentant un plus grand risque. Par conséquent, le taux de non-remboursement est plus élevé pour les prêts garantis qu'il ne l'est pour les prêts non garantis, ce qui accentue le besoin de comparer les avantages résultant du programme aux coûts de non-remboursement et d'administration associés au programme.

Donc, dans une analyse des résultats d'un programme comme le programme LPPE, ce qu'il importe de mesurer c'est l'effet d'accroissement, lequel désigne *l'accès d'entreprises à des prêts qu'elles n'obtiendraient pas autrement*. Par conséquent, si le programme LPPE permet à des entreprises d'avoir accès à des prêts qu'elles pourraient obtenir autrement en l'absence du programme, ce dernier n'a pas d'effet d'accroissement.

Cependant, un effet d'accroissement peut prendre plusieurs formes. L'effet d'accroissement du programme peut consister à donner accès à des prêts qui seraient autrement inaccessibles, à fournir un financement à des conditions plus favorables, à donner accès à du crédit plus rapidement, à rendre possibles les rapports emprunteurs-prêteurs ou à les faciliter, ou encore, il peut correspondre à une combinaison de celles-ci.

L'effet d'accroissement est une question complexe aux multiples dimensions. Dans les paragraphes qui suivent, il sera question de l'effet d'accroissement sur les prêts, c'est-à-dire de l'effet du programme sur les prêts. Un effet d'accroissement connexe mais distinct est celui des avantages résultant du programme, dont il sera question plus loin.

La question de l'effet d'accroissement comporte deux volets :

- la définition – quels critères déterminent l'existence d'un effet d'accroissement?
- la mesure – comment savoir si les critères sont remplis?

Il y a plusieurs façons de définir l'effet d'accroissement sur les prêts. Dans l'étude d'Equinox de 1996, les critères étaient les suivants :

- le prêt n'aurait pas été accordé en l'absence du programme;

- les conditions de prêt (par exemple, l'échéance, le taux d'intérêt) ne seraient pas aussi favorables, en l'absence du programme.
- le montant du prêt ne serait pas aussi élevé ou le taux de financement ne serait pas aussi important, en l'absence du programme.
- le prêt n'aurait pas été consenti aussi vite, en l'absence du programme.
- le prêt a rendu possibles les rapports emprunteurs-prêteurs ou il les a facilités.

Pour Haines et Riding (1994), les prêts ayant un effet d'accroissement sont ceux qui ont été consentis à des emprunteurs qui s'étaient adressés sans succès à toutes les autres sources de financement. Suivant cette définition, le programme LPPE serait un mode de financement de dernier recours.

Il n'existe pas de définition unique de l'effet d'accroissement dans le contexte du programme LPPE. Au contraire, cet effet peut être défini aussi largement ou étroitement que les décideurs le souhaitent, et il dépend des objectifs qui sont définis pour le programme.

Quelle que soit la définition utilisée, l'effet d'accroissement est difficile à mesurer parce qu'il faut, pour ce faire, énoncer des hypothèses et les évaluer. Par exemple, si la définition retenue est celle du mode de financement de dernier recours, le prêt à un emprunteur ayant précédemment essuyé un seul refus correspondra à un effet d'accroissement s'il y a lieu de croire que l'emprunteur n'aura pas de succès auprès d'autres prêteurs.

La plupart du temps, l'effet d'accroissement ne peut pas être observé dans les faits, il peut seulement être estimé. Pour mesurer l'effet d'accroissement, il faut énoncer des hypothèses valables et faire preuve de jugement. Les hypothèses doivent être logiques et reposer sur des données empiriques.

2. Comblent les lacunes sur le plan du financement

Un des avantages que peut avoir le programme LPPE est celui de combler les lacunes sur le plan du financement des petites entreprises. Une analyse de cet effet suppose une description et une analyse des lacunes et une évaluation de la mesure dans laquelle le programme comble ces lacunes.

Un autre moyen de déterminer si le programme LPPE permet effectivement de combler les lacunes sur le plan du financement consiste à établir le profil des entreprises ayant eu recours au programme pour voir dans quelle mesure elles correspondent aux entreprises que vise le programme. L'étude d'Equinox (1996) et l'étude des avantages effectuée antérieurement (1994) par Haines et Riding renferment beaucoup d'information à ce sujet.

3. Répercussions économiques

Les avantages du programme LPPE peuvent aussi être évalués par l'analyse de ses répercussions économiques, par lesquelles nous entendons les effets d'une industrie ou d'un ensemble d'activités économiques sur l'économie canadienne. Les indicateurs habituels des répercussions économiques sont l'emploi, le produit intérieur brut (PIB) et les impôts payés. Les répercussions économiques peuvent être mesurées au niveau de l'emprunteur (répercussions directes) et à celui de l'économie dans son ensemble (répercussions globales).

Étant donné que le programme LPPE doit être surtout considéré comme un mécanisme facilitant l'accès au financement, et non pas comme une industrie ou un ensemble d'activités économiques, il est difficile de mesurer ses répercussions économiques de façon distincte.

Un moyen possible consiste à analyser les répercussions économiques de l'ensemble des activités des entreprises ayant recours au programme LPPE. Cependant, les répercussions économiques ne peuvent pas toutes être attribuées au programme LPPE. Ce type d'analyse donnerait une idée de l'ampleur des activités engendrées par le programme, mais il serait plus utile d'évaluer les avantages économiques supplémentaires du programme (plutôt que les avantages économiques globaux qu'il procure).

Les études d'Equinox (1996) et de Haines et Riding (1994) portent sur les répercussions économiques que le programme LPPE procure «en sus», par opposition à la situation qui existerait en l'absence du programme LPPE. Les résultats sont fondés sur des enquêtes auprès des emprunteurs. Les indicateurs des répercussions économiques qui ont été utilisés comprennent les emplois créés, d'autres conséquences pour les emprunteurs, comme une hausse des ventes, une hausse des profits et l'accroissement de la viabilité, ainsi que l'accès plus rapide au financement et l'amélioration des rapports emprunteurs-prêteurs.

Il convient de signaler que les méthodes adoptées par Equinox ainsi que Haines et Riding présentent une faiblesse attribuable au fait de mesurer les avantages résultant du programme en fonction de l'expérience de l'ensemble des emprunteurs, si bien que les répercussions à l'échelle du système global sont négligées. Par exemple, ces études ne tiennent pas compte de l'effet qu'a l'entrée sur le marché des emprunteurs inscrits au programme LPPE sur la part de marché des emprunteurs n'ayant pas recours au programme LPPE.

Dans son étude (1994), Informetrica utilise un modèle économétrique pour évaluer les répercussions du programme LPPE sur l'économie canadienne. Les indicateurs utilisés comprennent le produit intérieur brut (PIB), l'emploi, le stock de capital des entreprises et le solde des opérations courantes.

4. Avantages sur le plan social

Une évaluation complète des coûts et des avantages du programme LPPE devrait comprendre des analyses financières comme celles qui ont été réalisées à la demande du Ministère ces dernières années, des études des répercussions économiques visant à déterminer les répercussions du programme sur des indicateurs tels que le produit intérieur brut et les impôts payés, et une analyse avantages-coûts complète de la dimension sociale du programme.

De façon générale, une analyse des avantages et des coûts sur le plan social doit comporter les éléments suivants :

- une définition détaillée des objectifs du programme et une liste d'autres moyens pouvant permettre d'atteindre ces objectifs;
- l'établissement, pour chacun des moyens, des avantages (par exemple, hausse de la productivité, amélioration du niveau et de la qualité de vie, augmentation du revenu et création d'emplois, expansion économique et stimulation de l'esprit d'entreprise) et des coûts (administration, non-remboursement des prêts et/ou demandes d'indemnisation) du programme;
- la quantification des avantages et des coûts de chaque moyen;
- l'estimation d'indicateurs des avantages et des coûts, comme la valeur actualisée nette et le rapport avantages-coûts de chaque moyen.

D. Conclusion

Bien que les études que nous avons examinées dans ce rapport puissent être très utiles pour mesurer les avantages et les coûts du programme LPPE, ce que l'on sait actuellement et les données disponibles sur les résultats du programme LPPE ne fournissent pas suffisamment de renseignements pour permettre au Ministère de tirer une conclusion définitive de nature quantitative au sujet des coûts et des avantages du programme, principalement parce que les nombreux changements apportés récemment au programme font qu'il existe peu des données longitudinales requises pour faire une telle analyse quantitative du programme.

Partant, nous recommandons au Ministère de confirmer les objectifs du programme LPPE, de déterminer les meilleurs moyens d'atteindre ces objectifs (par exemple, de définir les critères de mise en œuvre) et de mettre en place des moyens de recueillir le plus possible de données nécessaires pour évaluer les résultats du programme.

L'analyse des avantages du programme sur le plan social fournirait le plus d'information sur les résultats du programme, mais elle serait aussi la plus coûteuse et la plus longue à accomplir.

IV.

Coûts du programme LPPE

Dans ce chapitre, nous présentons l'examen des résultats d'une série de simulations conçues par Equinox Management Consultants au printemps de 1998 (sous la direction d'Allan Riding), pour analyser l'incidence de divers changements pouvant être apportés au programme (scénarios) sur le coût du non-remboursement des prêts dans le cadre du programme LPPE. En conclusion, nous recommandons des aspects qu'il conviendrait d'examiner plus à fond.

A. Objet de l'étude d'Equinox

L'étude d'Equinox avait pour principal objet d'évaluer l'incidence de changements pouvant être apportés au programme de garanties de prêts sous le régime de la LPPE. Equinox avait principalement pour tâches :

1. **de recueillir des données sur le programme LPPE** : rassembler, sous une forme exploitable par machine, des données tirées des dossiers de prêts dans le cadre du programme LPPE, pour plusieurs périodes;
2. **de concevoir divers autres scénarios proposés** : définir, de concert avec des représentants d'Industrie Canada, une gamme de valeurs raisonnables et réalistes pour divers éléments pertinents, et concevoir divers scénarios de mise en œuvre du programme LPPE;
3. **d'estimer les paramètres du scénario de référence** : estimer la rentabilité du scénario de référence;
4. **d'estimer les paramètres des autres scénarios proposés** : estimer la rentabilité de diverses combinaisons d'éléments du programme, comme convenu au point 2;
5. **de rédiger un rapport** : rédiger un rapport contenant notamment un résumé du scénario de référence, des estimations de la rentabilité du programme durant diverses périodes et un exposé de l'incidence relative de changements à des éléments pertinents du programme.

Au cours de l'étude, ces tâches ont été redéfinies suivant des entretiens entre Industrie Canada et Equinox qui ont servi notamment à préciser les paramètres pertinents des divers autres scénarios proposés, la définition et les mesures de la rentabilité et la teneur générale du rapport.

B. Aperçu de la méthode utilisée par Equinox et des résultats obtenus

L'étude d'Equinox comprenait deux grands volets :

1. **l'analyse du scénario de référence** – définition du scénario de référence et détermination du rapport entre des taux de non-remboursement et certains éléments ou critères d'admissibilité du programme LPPE, par l'analyse des résultats observés récemment dans le cadre du programme LPPE;
2. **l'analyse des autres scénarios proposés** – estimation de l'incidence de diverses combinaisons de changements aux éléments du programme LPPE (simulations).

Nous présentons ci-dessous un résumé de la méthode adoptée par Equinox dans chacun des volets, suivi des principales conclusions.

1. Analyse du scénario de référence

L'analyse du scénario de référence visait principalement à fournir : 1) une idée de l'état actuel du recouvrement des coûts dans le cadre du programme; 2) des estimations des principales variables devant servir dans le second volet; 3) des points de comparaison pour divers changements possibles au programme.

Dans l'analyse du scénario de référence, les données relatives au programme LPPE se rapportaient aux périodes et sous-périodes suivantes² :

- période 11 (du 1^{er} avril 1990 au 31 mars 1993);
- période 12 (du 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1995) – instauration des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100;
- période 12 (du 31 mars 1995 au 31 décembre 1995) – réduction du taux de financement à 90 p. 100 et du taux de garantie à 85 p. 100;

² La période 12 est divisée en trois sous-périodes.

- période 12 (depuis le 1^{er} janvier 1996).

Dans l'analyse, les données historiques sur les taux de non-remboursement et sur le coût des demandes d'indemnisation sont ventilées en fonction de divers facteurs : le secteur, l'âge de l'entreprise, l'objet du prêt, le montant du prêt et d'autres facteurs jugés pertinents tels que le taux de non-remboursement durant la première année de prêt. Viennent ensuite une synthèse de l'estimation des coûts et des estimations déjà signalées des avantages et des répercussions économiques.

2. Faits saillants de l'analyse du scénario de référence

L'analyse des données historiques a révélé des tendances dans l'évolution du portefeuille et du taux de non-remboursement en réponse à des changements dans les éléments du programme et ces constatations ont été incorporées au modèle de simulation d'Equinox. En outre, l'analyse a dégagé une corrélation entre le taux de non-remboursement et certains facteurs, dont :

- le montant du prêt :** Les données historiques montrent que le non-remboursement est plus fréquent, que les demandes d'indemnisation sont plus nombreuses (et plus importantes), et aussi que le non-remboursement du prêt a lieu plus tôt, lorsque le montant du prêt est élevé. Toutefois, ces résultats peuvent témoigner de l'effet d'autres changements apportés (par exemple, au taux de garantie) durant la période étudiée.
- l'âge de l'entreprise :** Les prêts non remboursés sont souvent ceux qui ont été consentis à des entreprises en démarrage ou à des entreprises en exploitation depuis moins d'une année. Cependant, l'effet d'accroissement du programme est plus grand lorsque les prêts sont accordés à de nouvelles entreprises ou à de petites entreprises.
- le secteur :** De façon générale, le taux de non-remboursement et le nombre de demandes d'indemnisation sont plus élevés pour les prêts consentis à des entreprises des secteurs de la vente au détail et des services (hébergement et restauration), qui représentent une proportion élevée des emprunteurs dans le cadre du programme LPPE.
- l'objet du prêt :** Le taux de non-remboursement est plus élevé lorsque les prêts obtenus dans le cadre du programme LPPE servent à financer des améliorations locatives et les droits d'enregistrement au programme plutôt que d'autres dépenses.

- (e) **la première année de prêt** : Le taux de non-remboursement au cours de la première année de prêt s'est accru lorsque le taux de garantie a été porté de 85 à 90 p. 100.

En raison de la durée prévue des prêts dans le cadre du programme LPPE et de la période de 36 mois accordée aux prêteurs pour soumettre leurs demandes d'indemnisation, il est difficile de tirer des conclusions sûres au sujet de la dernière sous-période.

3. Analyse des autres scénarios proposés

Pour calculer le coût du non-remboursement dans divers scénarios, Equinox a conçu une série de feuilles de calcul pour le scénario de référence et pour les autres scénarios. Les paramètres utilisés étaient les suivants :

- un portefeuille de prêts de 14 milliards de dollars;
- un taux d'intérêt de 9 p. 100 pour les prêts;
- des droits d'enregistrement de 2 p. 100;
- des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100;
- les paramètres du scénario de référence plus divers changements aux éléments du programme, suivant différents taux de financement et de garantie.

Les paramètres de ces scénarios étaient les suivants (tous les autres éléments correspondant à ceux du scénario de référence) :

Scénario de référence	Taux de financement de 90 p. 100, taux de garantie de 85 p. 100, pour tous les prêts (selon le montant ou l'objet)
Premier scénario	Taux de financement de 90 p. 100, 1) taux de garantie de 80 p. 100 pour les prêts > 150 000 \$; 2) taux de garantie de 80 p. 100 pour les prêts à des fins d'améliorations locatives
Deuxième scénario	Taux de financement de 75 p. 100 pour les prêts à des fins d'améliorations locatives
Troisième scénario	Combinaison des premier et deuxième scénarios.
Quatrième scénario	Taux de financement de 80 p. 100 pour tous les prêts

Le **tableau IV-1** résume les différences observées entre le scénario de référence et les autres scénarios proposés. Les simulations du scénario de référence et des autres scénarios proposés produites par Allan Riding supposent six taux de non-remboursement : 9,0 p. 100, 8,5 p. 100, 8,0 p. 100, 7,5 p. 100, 7,0 p. 100 et 6,5 p. 100.

Aux fins de la comparaison des coûts de non-remboursement et de l'estimation des coûts pouvant être recouvrés, Equinox a aussi élaboré un tableau d'amortissement sur une période de remboursement de 5 ans et estimé les recettes en droits et frais par dollar de prêt, en supposant des pourcentages fixes de droits d'enregistrement et de frais d'administration annuels. Equinox a calculé le coût de non-remboursement par dollar, puis déterminé le montant du déficit (le coût du non-remboursement moins les recettes) pour un portefeuille hypothétique de 14 milliards de dollars. Les montants des recettes, du coût et du déficit ont été actualisés à un taux de 6 p. 100.

Vous trouverez les plus récentes feuilles de calcul d'Equinox à l'annexe A et un énoncé des définitions sous-jacentes, à l'annexe B de ce rapport.

Tableau IV-1
Éléments du programme : scénario de référence et autres scénarios proposés

	Scénario de réf		Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3		Scénario 4	
	>150 000 \$	<150 000 \$	>150 000 \$	<150 000 \$	>150 000 \$	<150 000 \$	>150 000 \$	<150 000 \$	>150 000 \$	<150 000 \$
Portefeuille	14 milliards	14 milliards	14 milliards	14 milliards	14 milliards	14 milliards	14 milliards	14 milliards	14 milliards	14 milliards
Taux de financement										
Améliorations locatives	90 %	90 %	90 %	90 %	75 %	75 %	75 %	75 %	80 %	80 %
Autres	90 %	90 %	90 %	90 %	90 %	90 %	90 %	90 %	80 %	80 %
Taux de garantie										
Améliorations locatives	85 %	85 %	80 %	80 %	85 %	85 %	80 %	80 %	85 %	85 %
Autres	85 %	85 %	80 %	85 %	85 %	85 %	80 %	85 %	85 %	85 %
Droits d'enregistrement	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Frais d'admin. annuels	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %

Nota : Les cellules ombrées indiquent les variations par rapport au scénario de référence.

Comme nous l'avons signalé précédemment, les simulations d'Equinox fournissent deux résultats, à savoir le coût de non-remboursement par dollar de prêt et les recettes en droits et frais par dollar de prêt, servant à établir le déficit pour un portefeuille de prêts de 14 milliards de dollars.

Ci-dessous, nous présentons ce que nous croyons être le processus par lequel les résultats ont été obtenus. Cette interprétation est fondée sur notre analyse des feuilles de calcul ainsi que sur des entretiens avec Industrie Canada et Equinox. Un aperçu de la méthode de calcul d'Equinox figure au tableau IV-2.

a) Coût de non-remboursement en pourcentage du portefeuille total

Pour calculer le coût de non-remboursement, l'équipe d'Equinox s'est fondée sur un portefeuille de prêts de 14 milliards de dollars qui a ensuite été ventilé en fonction

du montant et de l'objet des prêts. Cette ventilation a été réalisée au moyen d'un coefficient de pondération fondé sur des données pour la période de 1990 à 1997.

Les taux définis durant la période étudiée, suivant le montant et l'objet des prêts, ont été utilisés comme paramètres pour l'extrapolation ayant servi à obtenir le taux moyen hypothétique de non-remboursement qui a été adopté pour chaque série de simulations (entre 6,5 et 9,0 p. 100). Ce taux représente le nombre d'entreprises financées dans le cadre du programme LPPE qui feront vraisemblablement faillite. Dans le scénario de référence de chaque série de simulations, le taux de non-remboursement utilisé est le taux moyen hypothétique de non-remboursement. Equinox a ensuite appliqué un coefficient de correction pour tenir compte de la variation du taux de garantie.

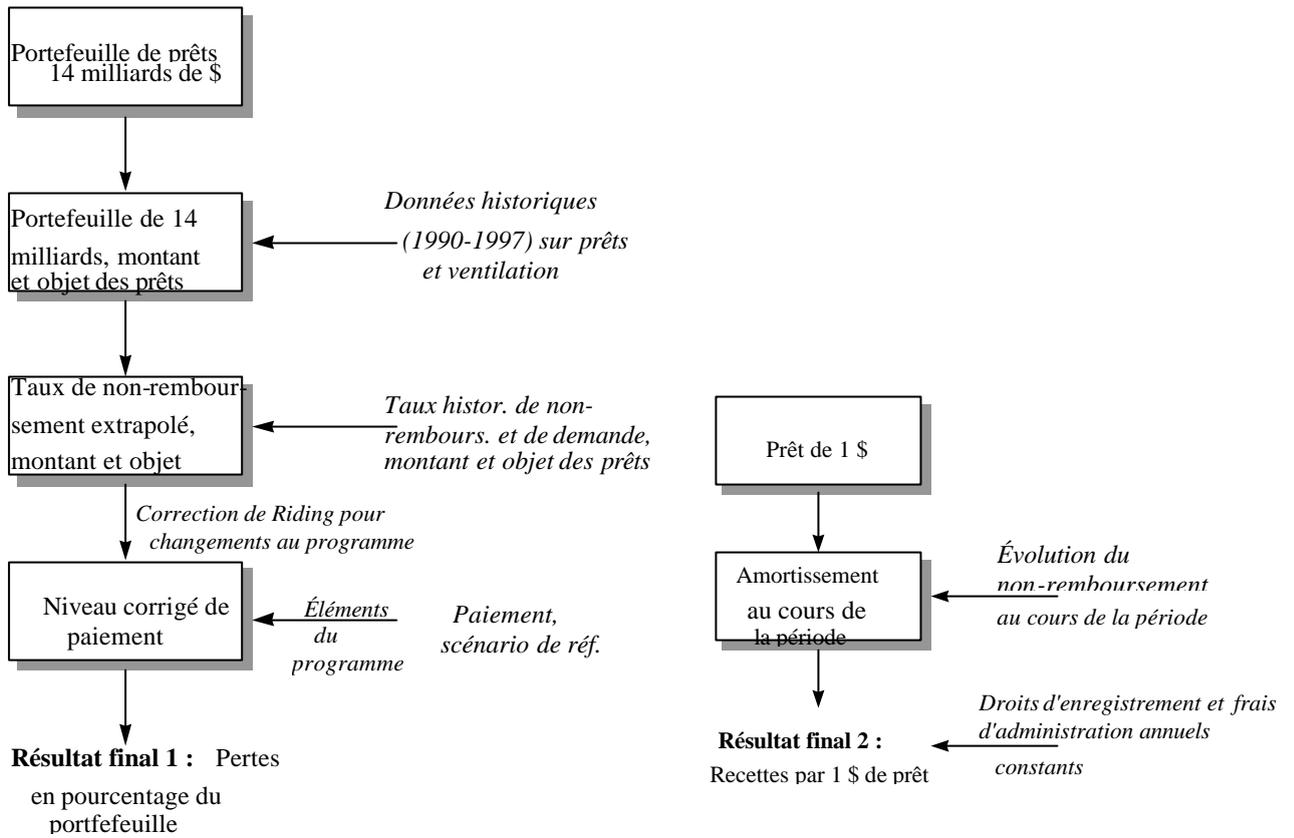
Un taux de demandes d'indemnisation a aussi été calculé à l'aide des données historiques, pour chaque catégorie de prêts. Ce taux correspond au montant moyen d'une demande d'indemnisation exprimé en pourcentage du montant du prêt non remboursé. Le coût de non-remboursement, en pourcentage du portefeuille de 14 milliards de dollars, a ensuite été calculé à l'aide des valeurs données des taux de financement et de garantie ainsi que des taux corrigés de non-remboursement et de demandes d'indemnisation, de manière à montrer ce que le gouvernement verse effectivement en cas de faillite des entreprises financées dans le cadre du programme LPPE.

b) Recettes (droits et frais) par dollar de prêt

Equinox a établi, pour un prêt de 1 \$, un tableau d'amortissement sur 5 ans, à un taux d'intérêt de 9 p. 100. Les taux de non-remboursement utilisés pour le solde après la déduction de la demande d'indemnisation sont les suivants : 2,0 p. 100 la première année, 2,2 p. 100 la deuxième année, 1,2 p. 100 la troisième année, 0,5 p. 100 la quatrième année et 0,2 p. 100 la cinquième année. Les recettes en droits et frais par dollar de prêt ont été calculées en supposant des droits d'enregistrement uniques de 2 p. 100 (ou 0,02 \$ par dollar) et des frais d'administration applicables chaque année au solde du prêt après la déduction de la demande d'indemnisation.

Tableau IV-2

Aperçu des calculs d'Equinox



C. Résultats des simulations d'Equinox : résumé

D'après les résultats de la première série de simulations effectuées par Equinox, pour chacun des autres scénarios proposés, le coût de non-remboursement est moins élevé dans les scénarios combinant divers taux de financement et taux de garantie qu'il ne l'est dans le scénario de référence. Le coût de non-remboursement est le plus faible dans le troisième scénario, qui est la combinaison des premier et deuxième scénarios, soit : un taux de garantie de 85 p. 100, un taux de financement de 90 p. 100, pour des prêts de moins de 150 000 \$ seulement, ne servant PAS à financer des améliorations locatives ni le transfert de propriété, et, un taux de financement de 75 p. 100 et un taux de garantie de 80 p. 100 pour les prêts finançant les améliorations locatives ou le transfert de propriété. Une divergence minimale a été observée dans le deuxième scénario, dans lequel il est supposé que le taux de financement est abaissé de 90 p. 100 à 75 p. 100 pour les prêts à des fins d'améliorations locatives ou de transfert de propriété.

Equinox a réalisé d'autres simulations qui consistaient notamment à incorporer un facteur de correction des taux moyens de demandes d'indemnisation, à inclure dans la catégorie «Autres» les prêts à des fins de transfert de propriété, à réduire à 5 ans la période d'amortissement et à intégrer un taux d'intérêt de 9 p. 100 sur les prêts. Au lieu d'établir une feuille de calcul distincte pour chaque taux de non-remboursement, (de 6,5 p. 100 à 9,0 p. 100), Equinox a élaboré un scénario de référence et une feuille de calcul type pouvant être adaptée en fonction de chaque simulation. Il n'y a pas eu d'analyse directe ou de comparaison des résultats des simulations.

D. Conclusion

Les résultats des simulations effectuées par Equinox doivent être interprétés avec prudence. Bien que les calculs paraissent valables et logiques, ils représentent des résultats financiers reposant sur un ensemble d'hypothèses relativement simples. Les données empiriques étayant certaines de ces hypothèses sont limitées, en raison surtout des nombreux changements apportés aux éléments du programme au cours des dernières années.

Nous présentons ci-dessous notre avis sur les simulations réalisées par Equinox, du point de vue de la logique de la méthode de calcul utilisée, de l'exactitude des résultats obtenus, de la validité des hypothèses et d'aspects qu'il conviendrait d'examiner plus à fond.

1. Logique de la méthode de calcul utilisée

Compte tenu de l'objectif de l'étude d'Equinox (section A de ce chapitre), la méthode utilisée pour calculer le coût du programme est valide dans la mesure où elle fournit une comparaison des recettes tirées des droits et frais et du montant à verser en réponse aux demande d'indemnisation, sous différents scénarios des éléments du programme.

Les calculs aboutissent à une estimation du pourcentage des entreprises financées dans le cadre du programme LPPE qui feront vraisemblablement faillite, du montant moyen des demandes d'indemnisation en pourcentage de la valeur des prêts non remboursés et du montant qui devra vraisemblablement être versé en conséquence de la faillite d'entreprises. L'estimation des recettes tirées des droits et frais fournit une indication des coûts pouvant être recouverts par rapport aux coûts de non-remboursement calculés.

Les paramètres (par exemple le taux de non-remboursement, le taux de financement, le taux de garantie) qui ont été choisis pour les simulations paraissent appropriés.

2. Exactitude des résultats obtenus

Les calculs paraissent exacts, sauf que :

- le taux de non-remboursement utilisé pour calculer le coût de demandes d'indemnisation n'est pas le même que celui utilisé pour calculer les recettes tirées des droits et frais. Par souci d'uniformité, il faudrait utiliser le même taux dans les deux cas.

3. Validité des hypothèses

Les simulations permettent d'analyser l'effet, sur le coût des demandes d'indemnisation, a) d'une diminution du taux de financement dans le cadre du programme LPPE et b) d'une diminution du taux de garantie. Ces changements peuvent réduire le montant des demandes d'indemnisation de deux façons :

- en diminuant l'exposition au risque dans le cadre du programme, de sorte que les demandes d'indemnisation seront moins importantes;
- en modifiant le profil de risque des emprunteurs. Si les changements apportés au programme sont tels que les emprunteurs qui s'en prévalent présentent un moins grand risque, les demandes d'indemnisation devraient être moins importantes.

Dans le premier cas, le lien est relativement clair. Dans le deuxième cas, Equinox a posé les hypothèses suivantes :

- le fait de changer le taux de financement n'a aucun effet sur le taux de non-remboursement;
- le fait de réduire le taux de garantie, de 85 p. 100 à 80 p. 100, abaissera le taux de non-remboursement de 25 p. 100. Par exemple, lorsque le taux de garantie est de 85 p. 100, le taux de non-remboursement des prêts de moins de 150 000 \$ servant à financer un transfert de propriété est de 4,62 p. 100 (scénario de taux de non-remboursement global de 9 p. 100). Lorsque le taux de garantie est de 80 p. 100, le taux de non-remboursement pour ces mêmes prêts tombe à 3,46 p. 100 (4,62 p. 100 x 0,75). Suivant cette hypothèse, le taux de non-remboursement dans le portefeuille de prêts garantis équivaut à environ $1/(1-g)$ fois le taux de non-remboursement des prêts non garantis.

Comme le signale Equinox, le taux de non-remboursement est nettement plus élevé pour les prêts accordés entre le 1^{er} avril 1993 et le 31 décembre 1994 que pour ceux accordés durant d'autres périodes. Cette constatation tend à confirmer la deuxième hypothèse énoncée ci-dessus. Toutefois, il convient de souligner que, durant la période en question, de nombreuses autres variables sont différentes, par exemple la plus grande taille des entreprises emprunteuses, le montant plus élevé des prêts et le taux plus élevé (100 p. 100) de financement des biens d'équipement et des terrains. Il existe donc peu de données empiriques étayant directement les deux hypothèses énoncées ci-dessus.

L'examen des feuilles de calcul nous a permis de dégager certaines autres hypothèses, par exemple :

- **Les taux de non-remboursement observés dans le passé :** Les taux de non-remboursement utilisés par Equinox sont tirés de données relatives à des années antérieures. Cependant, la valeur de ces taux n'est pas tout à fait exacte; en effet, le taux final n'est pas encore connu parce que le nombre définitif de prêts non remboursés est encore inconnu et que la période pour la présentation de demandes d'indemnisation par les prêteurs n'est pas arrivée à échéance.
- **Les taux de non-remboursement prévus :** Nous n'avons pas étudié les prévisions d'Industrie Canada pour déterminer si elles sont raisonnables. Nous avons supposé que les calculs étaient exacts.
- **Le coefficient de correction :** En l'absence de données historiques comparables sur le coût de demandes d'indemnisation résultant des

changements apportés au taux de garantie, il est difficile de confirmer l'exactitude de la formule utilisée pour calculer le coefficient de correction du taux de non-remboursement.

- **Le portefeuille de 14 milliards de dollars :** Equinox a utilisé un portefeuille de prêts de 14 milliards de dollars; cependant, les résultats sont exprimés sous forme de recettes tirées des droits et frais par dollar de prêt et de coût des demandes d'indemnisation par dollar de prêt, abstraction faite de la valeur du portefeuille. À notre avis, il est plus révélateur de présenter les résultats par dollar de prêt, parce qu'il s'agit de scénarios prospectifs. Les simulations ont pour objet l'analyse des répercussions du point de vue du recouvrement futur de coûts. La taille actuelle du portefeuille n'est pas directement pertinente.

4. Aspects à examiner plus à fond

Les simulations fournissent une indication utile de l'évolution générale des coûts dans des scénarios reposant sur différents paramètres, en particulier le taux de financement et le taux de garantie. D'autres paramètres peuvent, s'ils changent, influencer sur le coût global de non-remboursement et sur le recouvrement éventuel des coûts. Ils comprennent les droits d'enregistrement et les frais d'administration annuels, le montant du prêt, la région géographique, le secteur, l'objet du prêt, la période d'amortissement du prêt, la taille des entreprises admissibles et d'autres variables économiques externes comme le taux d'emploi et le taux de faillite.

Les changements apportés aux éléments du programme peuvent avoir des répercussions sur divers facteurs, comme le nombre de prêts demandés, les emprunteurs attirés par le programme (entreprises présentant un risque élevé ou un faible risque, grandes ou petites entreprises) et le coût global de non-remboursement. Par exemple, un scénario peut offrir la possibilité de percevoir des droits et frais plus élevés, mais il se peut que le programme résultant ne soit pas nécessairement un moyen efficace d'attirer les entreprises présentant un faible risque.

Il conviendrait donc d'étudier les indicateurs de rentabilité particuliers qu'Industrie Canada juge importants et d'examiner l'évolution de ces indicateurs dans les différents scénarios. Ainsi, il serait possible de comparer le scénario de référence et d'autres scénarios du point de vue d'aspects bien précis.

V.

Examen de modifications proposées au programme LPPE

Dans ce chapitre, nous examinons quatre scénarios de modifications éventuelles de la LPPE proposées par Industrie Canada.

Il convient de préciser que nos remarques sont de nature qualitative et fondées sur les résultats de travaux déjà réalisés portant sur les répercussions de changements à divers aspects du programme LPPE. Nous ne disposons pas de moyens de faire une étude quantitative et nous n'avons pas pour tâche de définir de tels moyens.

A. Premier scénario

Description : Scénario de référence (plus des changements de nature administrative pour atténuer le risque associé au portefeuille de prêts, pour contrôler les coûts associés à l'intérêt et pour exclure le refinancement des améliorations locatives existantes), sans toutefois changer les éléments du programme comme le taux de garantie, les droits et frais, la limite maximale du prêt, les entreprises ayant accès au programme, etc. Les changements administratifs viseraient notamment : a) l'amélioration du processus de diligence raisonnable se rapportant à tous les prêts à des fins d'amélioration de l'entreprise (PAE); b) la vérification de la conformité; c) les paiements provisoires; d) les poursuites en cas de fraude; e) la redéfinition et l'enregistrement des prêts; f) la sécurité; g) la perception des frais d'administration de 1,25 p. 100; h) le maintien de la limite de 25 p. 100 pour les garanties personnelles facultatives; i) l'établissement de prévisions et le suivi du programme; j) la possibilité de transfert d'un PAE d'un emprunteur à un autre; k) l'application de l'évaluation obligatoire en cas de transfert d'éléments d'actif; l) l'affectation des remboursements de Revenu Canada à des fins de compensation; m) l'affectation des montants payés en trop aux prêteurs à des fins de compensation.

Les changements administratifs proposés dans le premier scénario peuvent être classés en fonction de trois grands objectifs : réduire le taux de non-remboursement, réduire le fardeau administratif et/ou le coût d'administration, et réduire le coût de non-remboursement et/ou améliorer le recouvrement des coûts.

1. Réduire le taux de non-remboursement

Les changements proposés dans ce premier scénario qui ont pour objectif principal de réduire le taux de non-remboursement sont : a) l'amélioration du processus de diligence raisonnable se rapportant aux PAE; b) la vérification de la conformité; d) les poursuites en cas de fraude; f) la sécurité; h) le maintien de la limite de 25 p. 100 pour les garanties personnelles facultatives; k) l'application de l'évaluation obligatoire en cas de transfert d'éléments d'actif.

a) Répercussions sur les principaux intéressés

Gouvernement – Industrie Canada aurait à veiller au déroulement convenable des processus résultant des changements et à les renforcer, ce qui aurait pour effet de hausser le coût global d'administration du programme. Bien que la définition du «recouvrement des coûts» actuellement appliquée dans le cadre du programme LPPE ne tienne pas compte du coût d'administration, en raison surtout de sa faible importance par rapport au coût global du programme, il y aurait lieu d'envisager les coûts occasionnés par la mise en application et le maintien des mesures proposées ci-dessus par rapport aux économies globales résultant d'un taux de non-remboursement moins élevé.

Prêteurs – Les prêteurs subiront des répercussions plus ou moins importantes selon qu'ils possèdent ou ne possèdent pas un processus rigoureux de sélection et d'évaluation de la solvabilité des emprunteurs intéressés et selon qu'ils appliquent ou n'appliquent pas ce processus de la même façon à tous les emprunteurs, que les prêts s'inscrivent ou non dans le cadre du programme LPPE.

Emprunteurs – La plupart du temps, les emprunteurs devraient déjà fournir des renseignements suffisamment détaillés pour permettre aux prêteurs d'évaluer leur solvabilité. Les exigences plus rigoureuses imposées aux prêteurs concernant les renseignements à fournir seront transmises aux emprunteurs. La mise en application des changements énumérés ci-dessus devrait réduire le nombre de cas d'abus du programme LPPE (par exemple par le fractionnement des prêts) et faire en sorte que les ressources existantes soient affectées aux petites entreprises dont les besoins en financement sont ceux que le programme LPPE vise à combler.

b) Répercussions sur les objectifs en matière d'accès des entreprises et de recouvrement des coûts

Le programme LPPE a deux objectifs précis : 1) accroître l'accès des petites entreprises à des prêts; 2) recouvrer les coûts associés au programme. Les

changements proposés influeraient sur la réalisation de ces objectifs de diverses façons, par exemple :

- ils compliqueraient les formalités administratives imposées par le gouvernement aux prêteurs pour garantir le respect des exigences du programme (ces derniers ayant à déployer relativement plus d'efforts pour respecter les exigences);
- ils augmenteraient les efforts à déployer par les emprunteurs par rapport aux avantages qu'ils pourraient retirer du fait de suivre le processus de présentation d'une demande de prêt dans le cadre du programme LPPE (et de fournir les renseignements exigés par les prêteurs);
- la mise en application des changements proposés et le fardeau administratif résultant occasionneraient des coûts pour les prêteurs et pour le gouvernement.

Les changements proposés auraient vraisemblablement pour effet de réduire le risque et le coût de non-remboursement, mais ils peuvent entraver l'accès des petites entreprises au financement si les prêteurs décident de ne pas participer au programme en raison de la complexité et de la lourdeur des formalités administratives, du coût supplémentaire occasionné par la mise en application des changements et de l'étroite surveillance par le gouvernement. Parallèlement, des exigences plus rigoureuses concernant les renseignements à fournir auront vraisemblablement pour effet de dissuader la participation au programme d'entreprises plus grandes et mieux établies ayant plus facilement accès à d'autres sources de financement (plus grand effet d'accroissement possible). Par ailleurs, les petites entreprises pourraient aussi être dissuadées de présenter une demande de prêt, s'il est beaucoup trop compliqué de fournir les renseignements exigés pour obtenir un prêt dans le cadre du programme LPPE.

2. Réduire le fardeau administratif et/ou le coût d'administration

Les changements proposés dans ce premier scénario qui ont pour objectif principal de réduire le fardeau administratif et/ou de réduire le coût d'administration sont : j) la possibilité de transfert d'un PAE d'un emprunteur à un autre; l) l'affectation des remboursements de Revenu Canada à des fins de compensation; m) l'affectation des montants payés en trop aux prêteurs à des fins de compensation.

a) Répercussion sur les principaux intéressés

Les changements proposés pour atteindre cet objectif pourraient être avantageux pour tous les intéressés, le principal avantage étant le fait que chacun de ces changements élimine au moins une étape du processus administratif pour le gouvernement, pour le prêteur et/ou pour l'emprunteur, ainsi que le coût associé à cette étape et le temps nécessaire pour l'accomplir.

Lors du transfert d'un PAE de l'emprunteur X à l'emprunteur Y, le nouvel emprunteur serait celui qui doit fournir toute information nouvelle ou modifier l'information fournie par l'emprunteur précédent, ce qui permettrait de garantir que l'entreprise est essentiellement la même et de faire en sorte que le financement serve toujours aux fins initiales auxquelles il a été accordé. Il ne devrait donc pas être nécessaire d'apporter des changements importants aux documents fournis à l'appui de la demande de crédit (comme le plan d'entreprise, l'analyse de marché), lesquels changements influeraient sur le profil de risque de l'entreprise. En conséquence des changements proposés, il ne serait donc plus nécessaire de recommencer à neuf le processus de présentation d'une demande de prêt et d'évaluation de la solvabilité pour une entreprise qui est essentiellement la même, ce qui devrait épargner du travail à l'emprunteur, au prêteur et au gouvernement.

L'utilisation des remboursements de Revenu Canada et des montants payés en trop aux prêteurs pour compenser les prêts non remboursés et les demandes d'indemnisation élimine aussi une étape administrative, à condition que l'emprunteur ou le prêteur autorisent le transfert direct des sommes en question.

b) Répercussions sur les objectifs en matière d'accès des entreprises et de recouvrement des coûts

Les changements proposés ici ne devraient pas influencer de manière importante sur l'accès des petites entreprises au financement ou sur le recouvrement des coûts. En fait, ils pourraient concourir à accélérer le processus de recouvrement des coûts en poussant l'emprunteur à rembourser le prêt.

3. Réduire le coût de non-remboursement et/ou améliorer le recouvrement des coûts

Les changements proposés dans ce premier scénario qui ont pour principal objectif de réduire le coût de non-remboursement et/ou d'améliorer le recouvrement des coûts sont : c) les paiements provisoires; g) la perception des frais d'administration de 1,25 p. 100; e) la

redéfinition et l'enregistrement des prêts; i) l'établissement de prévisions et le suivi du programme.

a) Répercussions sur les intéressés

Gouvernement – Entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 1997, Industrie Canada a versé aux prêteurs des intérêts de 15,6 millions de dollars afférents à des demandes d'indemnisation de 119,3 millions de dollars. Les intérêts à verser seraient moins élevés si la période de présentation d'une demande d'indemnisation par un prêteur était réduite de 36 à 24 mois. La perception des frais d'administration de 1,25 p. 100 sur le solde impayé des prêts permettrait au gouvernement de retirer des recettes annuelles.

La redéfinition et l'enregistrement des prêts en fonction de catégories telles que l'objet du prêt, le secteur, la région, la taille et l'âge de l'entreprise, prendrait un certain temps et nécessiterait des ressources au début, mais, à long terme, le travail accompli permettrait de recueillir de l'information utile afin de mieux suivre l'évolution du programme. Grâce à ce suivi, il serait plus facile de repérer les emprunteurs et les catégories de prêts présentant un risque plus élevé et, à l'avenir, de prendre des décisions relatives au programme.

Prêteurs – Les changements proposés toucheraient les prêteurs dans la mesure où ces derniers auraient à accélérer leurs activités de collecte.

Emprunteurs – Pour les emprunteurs, ces changements n'auraient qu'une seule répercussion, à savoir l'obligation de fournir des renseignements sur leurs entreprises et sur leurs besoins en financement, en fonction des catégories préalablement définies.

b) Répercussions sur les objectifs en matière d'accès des entreprises et de recouvrement des coûts

Les changements concernant les paiements provisoires et la perception des frais d'administration de 1,25 p. 100 aurait pour effet immédiat de rapprocher le programme de l'objectif de recouvrement des coûts, grâce à la diminution des intérêts à verser et à l'accroissement des recettes. La perception de frais d'administration ne devrait pas influencer sur l'accès général des petites entreprises à des prêts, mais toute hausse de ces frais pourrait avoir pour effet de réduire le nombre d'emprunteurs.

Les deux autres changements proposés (redéfinition et enregistrement des prêts; établissement de prévisions et suivi du programme) devraient vraisemblablement faciliter la prise de décisions relatives au programme, ce qui devrait réduire le coût global associé aux demandes d'indemnisation, à l'avenir. À l'heure actuelle, il est difficile de tenter de prévoir les répercussions de changements au programme parce qu'il n'existe pas suffisamment de données empiriques pour établir des prévisions justes et sûres. Un meilleur suivi continu du programme permettra à Industrie Canada de faire de meilleures prévisions.

B. Deuxième scénario

Description : Scénario de référence du premier scénario, plus un changement à la responsabilité éventuelle de l'État dont les pourcentages passeraient de 90-50-10 à 90-50-12-8, à l'égard du remboursement garanti à tout prêteur approuvé de toute perte subie dont le montant ne doit pas dépasser les montants suivants pour la période de prêt définie dans la Loi. Dans le cas des prêts pour l'amélioration de l'entreprise (PAE) consentis après le 31 mars 1999 : i) 90 p. 100 de la première tranche de 250 000 \$ de l'ensemble des PAE; ii) 50 p. 100 de la deuxième tranche de 250 000 \$ de l'ensemble des PAE; iii) 12 p. 100 de la troisième tranche, de 500 000 \$, de l'ensemble des PAE; iv) 8 p. 100 du solde de l'ensemble des PAE.

Dans son rapport publié en décembre 1997, le vérificateur général a signalé que les demandes d'indemnisation variaient beaucoup selon les prêteurs. Les demandes d'indemnisation et/ou le nombre de prêts non remboursés en proportion de l'ensemble du portefeuille étaient nettement plus élevés pour certains prêteurs que pour d'autres. Bien que cela puisse être attribuable à un certain nombre de facteurs, l'une des raisons évidentes peut être le manque de diligence raisonnable de la part de certains prêteurs lorsqu'ils consentent des prêts, ce qui a pour effet de hausser le coût du programme.

a) Répercussions sur les intéressés

Le changement proposé dans ce deuxième scénario pourrait concourir à réduire le coût que les demandes d'indemnisation représentent pour le gouvernement; cependant, il conviendrait de faire une analyse plus approfondie pour établir l'importance de l'effet. Si le taux de garantie pour tous les PAE de plus de 1 000 000 \$ est abaissé à 8 p. 100, certains prêteurs peuvent réagir en limitant à moins de ce montant les prêts qu'ils consentent dans le cadre du programme LPPE, ce qui réduirait l'accès des emprunteurs.

Le changement pourrait aussi avoir des conséquences pour les grandes institutions qui ont consenti des prêts importants, parce qu'elles auraient à supporter une plus grande part du montant impayé si elles ne font pas preuve de diligence raisonnable

dans leurs activités de prêt. En revanche, le changement pourrait inciter les prêteurs à être plus prudents dans leur évaluation des emprunteurs éventuels.

b) Répercussions sur les objectifs en matière d'accès des entreprises et de recouvrement des coûts

Comme nous l'avons indiqué précédemment, il faudrait faire une analyse plus approfondie à l'aide de données provenant des prêteurs sur le nombre et la valeur des prêts consentis par chacun dans le cadre du programme LPPE, sur le nombre de prêts non remboursés et sur les demandes d'indemnisation dans le cadre du programme, et sur le pourcentage de prêts non remboursés dans le portefeuille de prêts de chacun. L'analyse des données relatives au programme LPPE, réalisée par Equinox pour les périodes 11 et 12, a révélé, par exemple, que les Caisses populaires enregistraient un taux de non-remboursement plus élevé que les caisses d'épargne et de crédit. Cette analyse pourrait être approfondie, afin de préciser le montant et le nombre réels de prêts consentis par les diverses institutions et de prêts non remboursés.

Le changement aura vraisemblablement pour effet global d'améliorer la possibilité de recouvrement des coûts dans le cadre du programme. Toutefois, il est impossible de prévoir avec certitude les répercussions sur l'accès des petites entreprises au financement sans faire une analyse plus approfondie, étant donné que certains prêteurs peuvent réagir à ce changement en réduisant le montant des prêts accordés dans le cadre du programme LPPE.

C. Troisième scénario

Description : Scénario de référence du premier scénario, plus : a) accroître la part qu'un emprunteur est disposé à financer par ses propres moyens, en la portant de 10 à 15 p. 100 pour toutes les catégories de prêts (c.-à-d. abaisser le taux de financement de 90 p. 100 à 85 p. 100) ou b) abaisser le taux de garantie de 85 p. 100 à 80 p. 100.

À l'aide du modèle de simulation élaboré par Equinox pour la période commençant le 11 mai 1998, nous avons obtenu les résultats suivants pour le troisième scénario, en supposant un taux d'intérêt de 8 p. 100 pour les prêts, un taux de non-remboursement global de 9 p. 100, des droits d'enregistrement de 2 p. 100 et des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100.

	Taux de financement	Taux de garantie	Recettes (droits et frais)/1 \$ de prêt	Coût/1 \$ de prêt	Déficit en %
Scénario de réf.	90 %	85 %	0,0475	0,0567	0,92 %
Scénario 3a	85 %	85 %	0,0475	0,0535	0,60 %
Scénario 3b	90 %	80 %	0,0475	0,0400	-0,75 %

a) Répercussions sur les intéressés

Les résultats présentés ci-dessus donnent à penser que l'effet du changement du taux de financement sera relativement faible par rapport à celui du changement du taux de garantie.

Le changement du taux de financement se répercuterait surtout sur les emprunteurs, qui auraient donc à trouver d'autres moyens de financer la part supplémentaire de 5 p. 100. Cependant, le changement du taux de financement pourrait donner lieu à une réduction relativement faible du risque et du coût associés au programme, pour le gouvernement.

En revanche, la réduction du taux de garantie se répercuterait principalement sur les prêteurs qui auraient à supporter un coût supplémentaire de 5p. 100 en cas de non-remboursement des prêts. Ce changement accroît le risque couru par les prêteurs, qui, pour maintenir le niveau de leurs bénéfices, définiront vraisemblablement des exigences plus rigoureuses dans leur évaluation de la solvabilité des emprunteurs.

b) Répercussions sur les objectifs en matière d'accès des entreprises et de recouvrement des coûts

Les résultats obtenus à l'aide du modèle de simulation d'Equinox montrent que la réduction du taux de financement, qui tomberait de 90 p. 100 à 85 p. 100, aurait un effet favorable relativement minime sur le recouvrement des coûts dans le cadre du programme. Parallèlement, le changement compliquerait la tâche des petites entreprises qui auraient à trouver d'autres sources de financement pour 5 p. 100 de plus des fonds dont elles ont besoin, pourcentage qui peut représenter un montant de 10 000 \$ pour un prêt de 200 000 \$. Ce changement améliorerait quelque peu le recouvrement des coûts dans le cadre du programme.

Par contre, la réduction du taux de garantie aurait des répercussions relativement plus marquées sur le recouvrement des coûts, étant donné que la perte par dollar de prêt est abaissée parce qu'une plus grande part est transférée au prêteur, lequel doit

donc être plus prudent dans l'évaluation des demandes de prêts dans le cadre du programme LPPE.

D. Quatrième scénario

Description : Scénario de base du premier scénario, plus une réduction du montant maximal du prêt, qui tombe à a) 200 000 \$ ou à b) 150 000 \$, pour toutes les catégories de prêts.

Comme l'indique l'analyse des données sur le programme LPPE réalisée par Equinox pour les périodes 11 et 12, le non-remboursement est plus fréquent, il a lieu plus tôt et le montant impayé est plus élevé, lorsque les prêts sont plus importants. Toutefois, il convient de signaler que les données utilisées peuvent témoigner d'autres changements durant les périodes étudiées, comme le changement du taux de garantie.

Dans l'analyse portant sur les périodes 11 et 12, les prêts de moins de 25 000 \$ ont toujours représenté la plus importante proportion des prêts (suivant le nombre), soit une moyenne combinée de 34,5 p. 100 pour les deux périodes. Ces petits prêts sont généralement consentis à des entreprises en démarrage ou à de très jeunes entreprises. Les prêts dont le montant varie entre 150 000 \$ et 199 999 \$ occupent la plus petite part de l'ensemble des prêts (3,9 p.100), suivis de ceux de 200 000 \$ et plus dont la proportion est de 5,3 p. 100 de l'ensemble des prêts. Ces prêts plus élevés sont habituellement accordés à de plus grandes entreprises, lesquelles répondent vraisemblablement aux critères leur donnant accès à des sources de financement classiques.

a) Répercussions sur les intéressés

Ces changements ne devraient pas influencer sur la plus grande source de l'effet d'accroissement du programme LPPE, à savoir les entreprises en démarrage et les très jeunes entreprises, qui empruntent habituellement un montant inférieur à la limite maximale, si bien que l'effet devrait être minime. (Environ 91 p. 100 de l'ensemble des prêts représentaient des montants inférieurs à 150 000 \$, durant les périodes 11 et 12.)

Le fait d'abaisser la limite maximale à 150 000 \$ ou à 200 000 \$ aurait vraisemblablement pour effet de réduire les cas de fraude dans le cadre du programme LPPE. Les pratiques telles que le fractionnement des prêts deviennent plus coûteuses, du point de vue des prêteurs, lorsque le coût de constitution d'une société pour réunir plusieurs entreprises représente une proportion plus importante des capitaux en cause.

b) Répercussions sur les objectifs en matière d'accès des entreprises et de recouvrement des coûts

Si la limite maximale du prêt était abaissée à 150 000 \$ ou à 200 000 \$, il pourrait être plus facile d'atteindre l'objectif du programme LPPE, à savoir d'aider les petites entreprises à obtenir du financement. Si la limite maximale était de 150 000 \$ plutôt que de 200 000 \$, le risque serait encore moins grand et le coût global de non-remboursement, encore moins élevé. Toutefois, les recettes tirées de la perception des frais d'administration annuels et des droits d'enregistrement seraient moins importantes que celles que procureraient des prêts plus élevés. Il faudrait comparer, analyser et pondérer les coûts et les recettes, pour déterminer leur importance relative avant de proposer la réduction de la limite maximale des prêts.

VI.

Conclusion

Du point de vue de l'objectif visé par le programme LPPE, qui est de combler les lacunes sur le plan du financement, les études examinées offrent à Industrie Canada une masse d'information sur les avantages financiers et sur les coûts du programme LPPE. Ces études révèlent bien dans quelle mesure les petites entreprises ont accès à un financement qu'elles ne pourraient pas obtenir autrement, ainsi que le coût que représente le non-remboursement des prêts dans le cadre du programme.

Ces études fournissent suffisamment d'information pour évaluer les divers changements proposés en vue de maintenir l'accès des petites entreprises au financement et de parvenir au recouvrement intégral des coûts sur une période de dix ans.

Sous le rapport des avantages ou bienfaits ultimes que le programme LPPE vise à fournir, soit l'amélioration du bien-être économique et social, l'information existante et les données accessibles au sujet des résultats du programme ne sont pas suffisantes, à l'heure actuelle, pour permettre de bien évaluer le rapport avantages-coûts du programme. Cela tient en partie au fait que les nombreux changements apportés récemment à des éléments du programme compliquent l'analyse de données à long terme.

Une évaluation complète des coûts et des avantages du programme LPPE devrait comprendre des analyses financières comme celles qui ont été réalisées à la demande du Ministère ces dernières années, des études des répercussions économiques visant à déterminer les répercussions du programme sur des indicateurs tels que le produit intérieur brut et les impôts payés, et une analyse avantages-coûts complète de la dimension sociale du programme.

Un cadre d'analyse financière doit avoir pour objectif de déterminer dans quelle mesure les prêts accordés aux entreprises dans le cadre du programme LPPE combler les lacunes sur le plan du financement des petites entreprises. Cela suppose une description et une analyse des lacunes sur le plan du financement et une évaluation de la mesure dans laquelle le programme comble ces lacunes. Ce cadre doit prévoir une définition détaillée de l'effet d'accroissement et des critères sous-jacents, ainsi que des moyens d'établir dans quelle mesure ces critères sont remplis.

L'évaluation de l'effet d'accroissement pourrait consister à établir dans quelle mesure les prêts auraient été accordés ou refusés en l'absence du programme et dans quelle mesure les conditions de prêt sont favorables, ainsi qu'à évaluer le montant et l'objet du financement, la rapidité des prêts et le fait que le programme ait rendu possibles les rapports emprunteurs-prêteurs ou qu'il ait facilité ces rapports. Cela serait accompli par la combinaison de l'analyse de données sur les prêts – tant pour les emprunteurs que pour les prêteurs – et d'un échantillonnage de bénéficiaires de prêts sous le régime de la LPPE.

De façon générale, une analyse des avantages et des coûts sur le plan social doit comporter les éléments suivants :

- une définition détaillée des objectifs du programme et une liste d'autres moyens pouvant permettre d'atteindre ces objectifs;
- l'établissement, pour chaque moyen, des avantages (par exemple, hausse de la productivité, amélioration du niveau et de la qualité de vie, augmentation du revenu et création d'emplois, expansion économique et stimulation de l'esprit d'entreprise) et des coûts (administration, non-remboursement des prêts et/ou demandes d'indemnisation) du programme;
- la quantification des avantages et des coûts de chaque moyen;
- l'estimation d'indicateurs des avantages et des coûts, comme la valeur actualisée nette et le rapport avantages-coûts de chaque moyen.

Par une telle démarche, Industrie Canada pourrait effectuer l'évaluation la plus complète des coûts et des avantages du programme sous le régime de la LPPE. Toutefois, cette démarche suppose l'investissement de beaucoup de temps et de ressources. Pour cette raison, Industrie Canada doit avoir une vision réaliste de la complexité et du coût du cadre d'analyse qu'il envisage d'élaborer et de maintenir. L'objectif prioritaire doit être de mettre en place un cadre d'analyse pouvant fournir l'information nécessaire pour qu'il soit plus facile de modifier le programme au moment opportun. Les analyses financières déjà réalisées par le Ministère et par les experts-conseils dont il a retenu les services peuvent servir de base à cette fin. Le deuxième objectif est de commencer à élaborer un cadre d'analyse plus complet qui facilitera l'évaluation du rapport avantages-coûts global du programme.

Annexe A

Feuilles de calcul : simulations d'Equinox

	A	B	C	D	E	F	G	H
1	Simulation du rendement du portefeuille de prêts FPEC							
2								
3	Hypothèses :							
4	Dans le passé, la durée moyenne des prêts FPEC a été de 63 mois. Nous supposons donc une période d'amortissement de cinq ans.							
5	Tableau d'amortissement par dollar							
6	Taux d'intérêt hypothétique =				8%			
7	Année	Solde du prêt (Début)		Paie ment annuel	Inté rêt payé	Solde du prêt (Fin)		
8								
9								
10	0							1
11	1		1	(0,25) \$	0,080 \$	0,830 \$		
12	2		0,83 \$	(0,25) \$	0,066 \$	0,645 \$		
13	3		0,65 \$	(0,25) \$	0,052 \$	0,447 \$		
14	4		0,45 \$	(0,25) \$	0,036 \$	0,232 \$		
15	5		0,23 \$	(0,25) \$	0,019 \$	0,000 \$		
16								
17	Tableau d'amortissement corrigé en fonction du non-remboursement (d'après le graphique 3)							
18	Année	Solde du prêt (Début)		Paie ment annuel	Inté rêt payé	Solde du prêt (Fin)	Non-remboursement annuel	Solde net
19								
20								
21								
22	1		1	(0,25) \$	0,0800 \$	0,8295 \$	0,020	0,813 \$
23	2		0,83 \$	(0,25) \$	0,0664 \$	0,6455 \$	0,022	0,631 \$
24	3		0,65 \$	(0,25) \$	0,0516 \$	0,4466 \$	0,012	0,441 \$
25	4		0,45 \$	(0,25) \$	0,0357 \$	0,2319 \$	0,005	0,231 \$
26	5		0,23 \$	(0,25) \$	0,0186 \$	0,0000 \$	0,002	0,000 \$
27								
28	Hypothèses : barème de droits et frais				2% à l'enregistrement	1,88 \$		
29					1,25% par année			
30	Estimation des frais perçus par dollar de prêt =				0,0465 \$			
31	Valeur actualisée des frais perçus (à 6%)				0,0435 \$			
32	Portefeuille de prêts de 14 milliards de dollars - rendement estimé				650 338 245,25 \$			
33	Valeur actualisée				609 353 145,44 \$			
34								
35								
36	Simulation du coût de non-remboursement							
37	Valeur nominale du portefeuille				14 000 000 000 \$			
38								
39	Ventilation de la valeur nominale du portefeuille (selon le volet B des tableaux 5 et 6), en fonction du montant du prêt							
40								
41								
42	Objet du prêt		Montant du prêt		Ventilation du portefeuille (en \$)			
43					< 150 000 \$		> 150 000 \$	
44	Améliorations locatives		6,65%		5,26%		931 000 000	
45	Autres		57,94%		30,15%		8 111 600 000	
46								
47	Hypothèses							
48	1) Proportion financée							
49	Objet du prêt		Montant du prêt					
50					< 150 000 \$		> 150 000 \$	
51	Améliorations locatives				90%		90%	
52	Autres				90%		90%	
53								
54	2) Niveau de garantie							
55	Objet du prêt		Montant du prêt					
56					< 150 000 \$		> 150 000 \$	
57	Améliorations locatives				85%		85%	
58	Autres				85%		85%	
59								
60								
61	3) Taux de non-remboursement							
62	Taux hypothétique global de non-remboursement =				9%			
63	Ventilation des taux de non-remboursement (d'après les données des tableaux 5 et 6)							
64	en supposant				9%			
65								
66	Objet du prêt		Montant du prêt					
67					< 150 000 \$		> 150 000 \$	
68	Améliorations locatives				14,40%		14,22%	
69	Autres				7,47%		9,27%	
70								
71								
72	Données historiques sur les demandes							
73	Montant du prêt		Montant moyen de la demande par dollar de prêt					
74					< 150 000 \$		> 150 000 \$	
75	Améliorations locatives				60,31%		62,13%	
76	Autres				63,12%		61,52%	
77								
78								
79	Prévisions du montant des demandes							
80	Montant du prêt		Montant total des demandes sur 14 milliards de \$					
81					< 150 000 \$		> 150 000 \$	
82	Améliorations locatives		80 847 542		382 438 466		65 059 297	
83	Autres		240 702 483		769 047 788		240 702 483	
84	Perte prévue par dollar				0,0549 \$			
85	Valeur actualisée de la perte par dollar				0,0461 \$			
86	Perte sur portefeuille de 14 milliards de \$ =				118 709 543,20 \$			
87	Valeur actualisée de la perte				36 354 207,32 \$			
88								
89								

Annexe B

Définitions des éléments figurant sur les feuilles de calcul d'Equinox

Compte tenu de notre examen des feuilles de calcul utilisées pour les simulations et de nos entretiens avec Industrie Canada et Equinox Management Consultants, nous vous présentons les définitions des éléments figurant sur les feuilles de calcul ainsi que les sources des données utilisées.

1. Montant moyen des demandes d'indemnisation par catégorie de prêts (constant)

Le montant moyen des demandes d'indemnisation est fondé sur des données historiques relatives aux montants demandés en pourcentage de la valeur des prêts non remboursés dans chaque catégorie.

2. Déficit relatif à un portefeuille de 14 milliards de dollars (calculé)

Ce déficit correspond à la différence entre les pertes et les recettes prévues pour un portefeuille hypothétique de 14 milliards de dollars.

3. Coefficients de pondération (constants)

Les valeurs attribuées aux coefficients de pondération ont été définies à l'aide des données historiques; elles représentent la ventilation du portefeuille total de prêts en fonction des différentes catégories.

4. Taux de non-remboursement (constants)

Les taux de non-remboursement sont fondés sur les données historiques relatives aux montants non remboursés et aux montants des prêts dans chaque catégorie.

5. Taux moyen hypothétique de non-remboursement (variable)

Ce taux, qui varie entre 6,5 p. 100 et 9,0 p. 100, a été défini par Industrie Canada. Cette fourchette a été estimée en fonction d'un taux passé de 5 p. 100, d'un taux actuel de 6,85 p. 100 et d'un taux prévu de 9,0 p. 100.

6. Taux hypothétique de non-remboursement (variable)

Le taux hypothétique de non-remboursement pour chaque catégorie de prêts a été calculé en divisant le taux moyen hypothétique de non-remboursement (pour toutes les catégories de prêts) par le taux moyen de non-remboursement (pour toutes les catégories), et en multipliant le résultat par le taux historique de non-remboursement pour chaque catégorie.

7. Coefficient de correction (calculé)

Les taux hypothétiques de non-remboursement dans chaque scénario ont été corrigés à l'aide d'un coefficient pour tenir compte de l'effet de la réduction du taux de garantie sur le taux de non-remboursement. Ainsi, le taux de non-remboursement diminue à mesure que diminue le taux de garantie. Ce coefficient a été estimé, en fonction de l'analyse des données empiriques pour 1993-1994, lorsque le taux de garantie a été porté de 85 p. 100 à 90 p. 100, et aussi à l'aide de la formule mathématique utilisée par Allan Riding dans des travaux antérieurs³. Dans ses travaux, il pose que, lorsque le taux de garantie est moins élevé, les prêteurs sont généralement plus prudents dans la sélection des emprunteurs. Les emprunteurs sélectionnés sont généralement ceux qui présentent un moins grand risque, ce qui permet aux prêteurs de réaliser les mêmes profits qu'ils retirent d'autres prêts assortis d'un taux de garantie plus élevé.

8. Pertes estimées (calculées)

Les pertes estimées représentent le coût total de non-remboursement pour toutes les catégories de prêts dans un scénario donné, compte tenu d'un taux hypothétique donné de non-remboursement ainsi que de taux donnés de financement et de garantie pour chaque catégorie. Les pertes correspondent à la somme des montants résultant de la multiplication du taux de non-remboursement par le montant des prêts dans chaque catégorie, multipliée par le produit de la multiplication du taux de financement d'un des scénarios et du taux de garantie qui est divisé par le taux de financement et le taux de garantie dans le scénario de référence, pour chaque catégorie de prêts.

9. Droits d'enregistrement (constants)

Les droits d'enregistrement, appliqués au montant du prêt, sont perçus une seule fois au début de la période de prêt. Le taux de 2 p. 100 est maintenu dans tous les scénarios.

³ *Le financement de la croissance au Canada*, publication réalisée pour Industrie Canada.

10. Frais d'administration annuels (constants)

Les frais d'administration annuels sont prélevés chaque année, par définition, sur le solde du prêt. Le taux maximal que les prêteurs peuvent exiger des emprunteurs correspond au taux préférentiel majoré de 3 p. 100, dont 1,25 p. 100 est remis au gouvernement. Le taux de 1,25 p. 100 est maintenu dans tous les scénarios.

11. Recettes (droits et frais) par dollar de prêt (constantes)

Les recettes par dollar de prêt correspondent aux droits d'enregistrement uniques de 2 p. 100 (0,02 \$ par dollar) et aux frais d'administration annuels appliqués au solde restant chaque année après les demandes d'indemnisation, durant la période d'amortissement.

12. Taux de financement et taux de garantie (variables)

Les pourcentages des taux de financement et des taux de garantie varient dans les simulations. Les différents taux utilisés dans chaque scénario sont indiqués au début du rapport.

13. Solde, solde après demandes d'indemnisation (constant)

Il s'agit du solde pour un prêt de 1 \$ amorti sur 5 ans à un taux d'intérêt de 9 p. 100, une fois soustrait le montant de la demande d'indemnisation. Le solde après soustraction du montant de la demande d'indemnisation est calculé en fonction de taux de non-remboursement de 2,0 p. 100 la première année, de 2,2 p. 100 la deuxième année, de 1,2 p. 100 la troisième année, de 0,5 p. 100 la quatrième année et de 0,2 p. 100 la cinquième année. Les taux utilisés ont été établis à partir des données d'études antérieures et des taux de non-remboursement observés dans le passé.