

ANNEXE
au Rapport d'examen exhaustif au Parlement pour le

Programme de financement des petites entreprises du Canada
Études d'examen exhaustif

Sommaire

février 2005

Préparé pour Industrie Canada
par
Rima Berns-McGown, PhD

Table des matières

Introduction

I Aperçu et Coûts de la LFPEC

Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada,
Rapport final

Expérience relative aux réclamations et aux coûts de la LPPE et de la LFPEC

Prévision des dépenses relatives aux prêts en vertu de la LPPE et de la LFPEC

Prévision des dépenses relatives aux prêts de financement par emprunt en vertu
de la LPPE et de la LFPEC

II Avantages de la LFPEC pour les PME

Examen méthodologique des études sur l'apport différentiel des prêts

Études sur l'apport différentiel de la LFPEC

Un examen documentaire des pratiques exemplaires des études d'emplois

Étude de l'impact de la LFPEC sur l'emploi

Impact économique longitudinal de la LFPEC

Prêter main forte : Le rôle de la LFPEC pour favoriser la réussite
entrepreneuriale

III Perspectives des prêteurs dans le cadre de la LFPEC

Discussions de l'Administration des Prêts aux petites entreprises avec les
institutions financières

Enquête sur la sensibilisation et la satisfaction des prêteurs (juin 2004)

Étude sur la sensibilisation à la LFPEC (avril 2001)

Étude sur la baisse des prêts en vertu de la LFPEC

Examen de la LFPEC sur site : rapport sur les constatations

IV

Synthèse

Introduction

La Loi sur le financement des petites entreprises du Canada (LFPEC) est entrée en vigueur en 1999, pour remplacer la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE) en tant que principal mécanisme du secteur public fédéral pour faciliter l'accès des petites entreprises au financement par emprunt.

La LFPEC, qui existe pour « accroître la disponibilité du financement de l'établissement, de l'agrandissement, de la modernisation et de l'amélioration des petites entreprises », vise deux principaux objectifs : elle est conçue pour fournir du financement aux petites entreprises qui ne sont pas admissibles aux prêts conventionnels et elle est conçue pour recouvrir ses propres coûts.

Le Programme de la LFPEC est mandaté par le Parlement pour être examiné tous les cinq ans. Les 14 études résumées dans la présente annexe ont été complétées dans le cadre de cet examen continu. Leur but consiste à déterminer si le programme remplit sa *raison d'être* et ses objectifs et à identifier comment elle le fait.

Les études ont été divisées en trois groupes, comme suit :

Aperçu et coûts de la LFPEC : Ces études décrivent l'efficacité globale du programme et discute de ses réclamations et coûts.

Avantages de la LFPEC pour les PME : Ces études examinent les avantages – plus particulièrement en termes d'apport différentiel et d'emplois – pour les PME et, par conséquent, l'économie canadienne.

Perspectives des prêteurs dans le cadre de la LFPEC : Ces études portent sur la façon dont le programme est perçu par les institutions financières qui l'exécutent.

Les études, énumérées dans la table des matières, ont été résumées dans les pages suivantes. Leurs principaux points saillants sont ensuite résumés à la page 27. Les exemplaires de ces études sont disponibles, dans leur langue originale, auprès d'Industrie Canada.

I

Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada, Rapport final

BearingPoint

Décembre 2004

L'évaluation de 2004 du Programme de FPEC était basée sur un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats qui précise les questions à aborder en ce qui concerne le bien-fondé du programme, l'apport différentiel, le recouvrement des coûts, l'impact sur l'emploi et l'efficience et l'efficacité du programme.

L'étude a révélé les constatations suivantes :

Bien-fondé du programme

- Il y a un besoin continu pour un accès facilité au financement par emprunt fondé sur les biens pour les PME.
- Il n'y a aucune solution de rechange viable à un programme pour le Programme de FPEC et il n'existe aucun chevauchement entre le Programme de FPEC et les autres programmes de soutien gouvernementaux.
- Le Programme de FPEC est conforme aux priorités à l'échelle gouvernementale et ministérielle.

Apport différentiel

- Les prêts accordés en vertu du Programme de FPEC sont très différentiels.
- Cinquante à 55 p. 100 des prêts ont été entièrement différentiels; un autre 25 p. 100 ont été partiellement différentiels.

Recouvrement des coûts

- Les coûts du Programme de FPEC ne sont pas encore recouvrables du point de vue comptable, ce qui exigerait que le revenu du programme soit supérieur ou égal aux coûts du programme.

- Le coût net pour le gouvernement issu des prêts PPE accordés entre 1995 et 1999 se chiffre à 275 millions de dollars à ce jour. Le coût net pour le gouvernement issu des prêts FPEC accordés entre 1999-2000 et 2003-2004 sera d'environ 250 millions de dollars sur une base de valeur actualisée nette.

Impact sur l'emploi

- Chaque prêt avait créé une moyenne de 2,7 emplois en équivalence temps plein.

Améliorations possibles du Programme

- Il n'est pas possible de rendre le programme à coûts recouvrables s'il n'est pas conforme à ses objectifs d'apport différentiel : fournir des prêts aux entreprises qui autrement ne pourraient pas les obtenir.
- Le défi est donc de trouver un équilibre « acceptable » entre le recouvrement des coûts et l'apport différentiel. L'étude n'a pas déterminé en quoi devrait consister cet équilibre, mais elle a indiqué que cela pourrait être plus près du recouvrement des coûts que ce qui était alors prévu.
- Cela pourrait être réalisé par une combinaison des moyens suivants :
 - permettre aux institutions financières d'exiger des frais plus élevés;
 - accroître les frais d'inscription et d'administration du programme; et
 - réduire le pourcentage de pertes sur prêts couvertes par le gouvernement.

Expérience relative aux réclamations et aux coûts de la LPPE et de la LFPEC

Allan Riding
Equinox Management Consultants Ltd.

Mars 2003

On a demandé à Equinox Management Consultants de comparer les tendances d'emprunt, de défauts et de coûts de réclamations en vertu de la LPPE et de la LFPEC. Les prêts en vertu de la LPPE durant la période du 1^{er} avril 1995 au 31 mars 1999 ont été comparés avec ceux de la LFPEC du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2002.

L'étude a déterminé que quatre secteurs – l'hébergement, l'alimentation et les boissons; le commerce de détail; les autres services; et le transport et l'entreposage – représentent plus de 60 p. 100 des prêts dans le cadre des programmes de PPE et de FPEC. Les prêts ont augmenté sous le Programme de FPEC pour trois secteurs : l'hébergement, l'alimentation et les boissons; le commerce de détail; et la fabrication. Ils ont diminué pour trois secteurs ; les autres services; le transport et l'entreposage; et les activités de soutien agricole, la foresterie, la pêche et la chasse.

Les banques continuent d'être les principaux prêteurs des programmes. Dans le cadre du Programme de FPEC, les banques semblent accorder moins de prêts, mais avec des montants plus élevés.

Les prêts de FPEC ont tendance à financer les améliorations locatives, en délaissant le financement de l'acquisition d'équipement.

La plupart des emprunteurs, pour les deux programmes, sont des sociétés à responsabilité limitée et leur part d'emprunt continue de croître. Toutefois, une partie plus élevée de prêts sous la LFPEC était destinée aux entreprises que sous la LPPE; l'introduction de la LFPEC a entraîné une hausse prononcée et soutenue des prêts pour les producteurs de biens, les nouvelles entreprises et pour financer l'achat de biens de continuité. La durée moyenne des prêts a augmenté sous la LFPEC à 67 mois, comparativement à une moyenne de 64 mois sous la LPPE.

Le secteur de l'hébergement, de l'alimentation et des boissons a représenté une part disproportionnée de pertes dans le cadre des deux programmes. Durant la période de la LPPE à l'étude, ce secteur a représenté 18,6 p. 100 des prêts et presque 30 p. 100 des réclamations. Dans le même ordre d'idées, sous la LFPEC, il a représenté 22,7 p. 100 des prêts et 31,8 p. 100 des réclamations.

Les réclamations étaient les plus élevées pour les prêts utilisés surtout pour les améliorations locatives; les prêts de plus de 100 000 \$; les nouvelles entreprises; les sociétés à responsabilité limitée; les franchises de restaurants; les entreprises ayant de faibles ratios de couverture; et les entreprises à qui les prêteurs exigent des garanties.

Dans le cadre de la LPPE, les prêteurs ont cité les mauvaises compétences en gestion de la part des propriétaires d'entreprises comme la principale raison des défauts de paiement. En vertu de la LFPEC, les prêteurs avaient tendance à croire que les plans et les attentes irréalistes des propriétaires étaient principalement responsables des défauts.

Les prêteurs réclament plus rapidement en vertu de la LFPEC. Le délai moyen du défaut à la soumission des réclamations était de 1,2 an durant la période de LPPE à l'étude. Ce délai moyen se situait entre 0,6 et 0,8 an dans le cadre de la LFPEC.

Prévision des dépenses relatives aux prêts en vertu de la LPPE et de la LFPEC

**Dr. Allan Riding
Dr. Georges Haines, Jr.
Equinox Management Consulting Ltd.**

Juillet 2003

Divers modèles ont été élaborés pour prévoir de façon précise les coûts des prêts accordés dans le cadre des programmes de PPE et de FPEC. Les modèles visaient à prévoir la valeur des réclamations non refusées durant un mois quelconque. Tous les modèles ont affiché une bonne précision, sans aucune partialité mesurable. Il est important de noter, toutefois, que les modèles de prévision reposent sur des données existantes, ce qui signifie que la prévision est toujours en retard des résultats réels. (À mesure que le volume de prêts diminue, il en est de même avec les réclamations relatives – et le nombre de prêts de FPEC accordés continuaient à diminuer.)

Trois périodes ont été étudiées, avec différents paramètres de prêts :

- la LPPE entre le 1^{er} avril 1990 et le 31 mars 1995 (durant lequel les changements au programme introduits en 1993 ont entraîné un nombre nettement plus élevé de prêts et, par conséquent, de réclamations);
- la LPPE entre le 1^{er} avril 1995 et le 31 mars 1999;
- la LFPEC entre le 1^{er} avril 1999 et le 31 mars 2002 (qui a entraîné une baisse des prêts et, par conséquent, des réclamations).

Prévisions à court terme

- 1) Le modèle de lissage exponentiel avait prévu des réclamations de 167,3 millions de dollars par année pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2003, ce qui était une erreur de prévision de 13,4 p. 100. Il prévoit des réclamations de 167,3 millions de dollars par année jusqu'en 2004-2005; cet estimé est probablement élevé car il est plus exact à très court terme et parce qu'il ne tient pas compte du fait que moins de prêts ont été accordés et que, par conséquent, moins de réclamations seront faites.
- 2) Le modèle économétrique AR1 avait prévu des réclamations de 162 millions de dollars pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2003, une erreur de prévision de 9,8 p. 100. Le modèle avait prévu des réclamations de 128 millions de dollars pour l'exercice 2003-2004 et de 122,5 millions de dollars pour l'exercice 2004-2005.

- 3) Le modèle ARIMA avait prévu des réclamations de 149,8 millions de dollars pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2003, une erreur de prévision de seulement 1,6 p. 100. Pour l'exercice 2003-2004, le modèle ARIMA avait prévu des réclamations de 154,7 millions de dollars; et pour l'exercice 2004-2005, ce modèle avait prévu des réclamations de 157,5 millions de dollars.

Prévision à long terme

En plus des points susmentionnés, le modèle économétrique a été utilisé pour estimer les réclamations à long terme. Dans l'hypothèse que les paramètres de prêts demeurent les mêmes, le modèle a évalué que la valeur des réclamations augmenterait en passant d'environ 124 millions de dollars durant l'exercice 2003-2004 à environ 160 millions de dollars en 2007-2009.

Prévision des dépenses relatives aux prêts de financement par emprunt en vertu de la LPPE et de la LFPEC

Dr. Allan Riding

Janvier 2005

Étant donné que les modèles de prévision reposent sur les données existantes, ce qui signifie que les prévisions accusent toujours un retard par rapport aux résultats réels et qu'elles changent au fil du temps, Allan Riding a mis à jour les prévisions de dépenses et les modèles pour Industrie Canada, en utilisant les données sur les prêts jusqu'à la fin de l'exercice 2004.

Trois périodes ont été étudiées, avec différents paramètres de prêts :

- la LPPE entre le 1^{er} avril 1990 et le 31 mars 1995;
- la LPPE entre le 1^{er} avril 1995 et le 31 mars 1999; et
- la LFPEC entre le 1^{er} avril 1999 et le 31 mars 2004.

Trois modèles de prévision ont été utilisés. Deux de ceux-ci, le modèle de lissage exponentiel et le modèle ARIMA, ou le modèle Box-Jenkins, utilisent les tendances historiques pour prévoir les valeurs des réclamations futures. Le troisième, un modèle économétrique, utilise également des indicateurs économiques dominants, tels que les taux d'intérêt ou le taux de chômage, pour prévoir des scénarios économiques futurs et les valeurs des réclamations futures.

L'ensemble des trois modèles ont évalué des réclamations de 85 à 90 millions de dollars par année pour les exercices 2004-2005 et 2005-2006. Ces chiffres, qui sont plus précis que l'étude précédente en raison de leur utilisation de données plus récentes, sont considérablement plus bas que les prévisions antérieures.

La prévision à long terme était de 85 à 90 millions de dollars par année jusqu'en 2012, dans l'hypothèse que le volume actuel des prêts soit maintenu. Cette prévision est également moins élevée de façon considérable que les prévisions à long terme antérieures.

II

Examen méthodologique des études sur l'apport différentiel des prêts

Le Conference Board du Canada

Mai 2003

On a demandé au Conference Board d'examiner les pratiques exemplaires dans les méthodologies destinées à mesurer l'apport différentiel des prêts et de recommander une approche méthodologique pour les études futures d'Industrie Canada. Son rapport a conclu que les méthodologies utilisées par Allan Riding en 1994 et en 1996 étaient avancées et appropriées en vue d'une utilisation pour les études futures sur l'apport différentiel.

Comme l'apport différentiel est difficile à étudier (car on examine toujours le contrefactuel), le rapport recommande que :

- l'apport différentiel soit soigneusement défini;
- des approches multiples soient utilisées de façon simultanée pour comprendre l'apport différentiel, y compris des sondages, des comparaisons de données et des comparaisons d'entrevues;
- les données de l'Administration des prêts aux petites entreprises et de la Direction du Programme de financement des petites entreprises du Canada – y compris les bases de données de la LPPE, de la LFPEC et des prêteurs – soient analysées en profondeur;
- des données primaires soient générées et recueillies au moyen d'entrevues avec le personnel et les gestionnaires du programme et d'Industrie Canada; les PME et les emprunteurs; et les prêteurs sélectionnés;
- le financement des entreprises de FPEC soit analysé par rapport à la population générale des PME; et
- un examen de certains requérants de prêts soit effectué *au moment de la demande*. Cela fournirait une nouvelle source de données primaires; cette approche signifie également qu'on n'essaiera pas de faire des entrevues après le fait, ce qui est toujours problématique avec les sondages périodiques.

Études sur l'apport différentiel de la LFPEC

Equinox Management Consultants Inc.

Décembre 2003, février 2004 et mars 2004

L'apport différentiel est l'un des deux objectifs du Programme de FPEC. On peut définir l'apport différentiel de différentes manières. Equinox Management Consultants a raffiné ses définitions à la suite d'une étude à trois volets menée pour Industrie Canada.

L'apport différentiel financier désigne des prêts qui n'auraient pu être accordés en l'absence du Programme de FPEC. Il compte deux sous-catégories :

- *l'apport différentiel financier complet* désigne les prêts qui ne seraient pas du tout accordés en l'absence du programme;
- *l'apport différentiel financier partiel* désigne les cas où les emprunteurs auraient été admissibles à des prêts plus petits en l'absence du Programme de FPEC.

L'apport différentiel au chapitre de la qualité des prêts, pour sa part, désigne les qualités qui rendent un prêt plus avantageux pour l'emprunteur qu'en l'absence du programme. Cela comprend les modalités (frais plus bas; taux d'intérêt plus bas; moins de garantie), la diligence de l'octroi du prêt, la facilitation de relations de travail entre l'emprunteur et le prêteur et l'étendue de l'ensemble de financement.

Peu importe sa forme, l'apport différentiel est notoirement difficile à mesurer de façon précise car on examine, par nécessité, le contrefactuel (ce qui aurait pu se produire, mais qui ne s'est pas produit). C'est pourquoi Equinox a utilisé trois approches distinctes pour étudier l'apport différentiel dans les prêts de FPEC :

- Equinox a fait une analyse statistique des données recueillies des sondages de référence de 2000 et 2001 dans le cadre de l'Initiative des données sur le financement des PME (IDF);
- elle a analysé les données qualitatives et quantitatives d'une série d'entrevues « alignées » : avec les emprunteurs de FPEC et leurs gestionnaires de prêts respectifs; et
- elle a mené un sondage à grande échelle auprès de 816 emprunteurs de FPEC.

On a découvert que presque 50 p. 100 des prêts de FPEC (49,6 p. 100) étaient accordés sous des conditions d'apport différentiel financier complet.

L'apport différentiel financier partiel a été identifié dans 26,9 p. 100 des prêts de FPEC et l'incidence de l'apport différentiel au chapitre de la qualité des prêts était de 61,5 p. 100.

Toutes les étapes de l'étude se sont concordées : l'apport différentiel était présenté dans près de 75 p. 100 des prêts de FPEC examinés.

Les emprunteurs interrogés étaient plus susceptibles que leurs prêteurs de juger qu'ils étaient admissibles aux prêts en l'absence de la LFPEC.

Les études ont également révélé que :

- les deux formes d'apport différentiel financier étaient surtout élevées pour les entreprises de démarrage et les petites entreprises;
- un apport différentiel financier complet était plus susceptible pour les jeunes entreprises;
- bon nombre des entreprises – 45,3 p. 100 des répondants du sondage – ont indiqué que la LFPEC avait libéré des sommes pour le fonds de roulement;
- 54,5 p. 100 des participants au sondage ont affirmé que le prêt de FPEC les avait aidés à démarrer; 34,7 p. 100 ont mentionné que le prêt les avait aidés à fonctionner plus efficacement; 29,8 p. 100 ont mentionné que le prêt les avait aidés à s'étendre; 24,0 p. 100 ont indiqué que le prêt les avait aidés à exploiter plus efficacement et à s'étendre; et 23,3 p. 100 ont indiqué qu'ils ne pensent pas que leurs entreprises auraient fonctionné sans l'avantage du prêt de FPEC.

Un examen documentaire des pratiques exemplaires des études d'emploi

Ted Heidrick, John W. Kramers et Rosa Spadavecchia

Mars 2001

Cette étude examine les pratiques exemplaires – au Canada, en Europe de l'Ouest et aux États-Unis – pour évaluer les impacts des programmes gouvernementaux sur la création d'emplois.

Il recommande que la meilleure approche pour Industrie Canada d'évaluer l'impact de la LFPEC sur la création d'emplois est une combinaison d'études de cas sélectionnés et de sondages auprès des utilisateurs.

La méthodologie de l'analyse des avantages de coûts indique que le plus grand pourcentage des avantages a tendance à provenir d'un petit pourcentage d'entreprises ayant remporté un succès. Par conséquent, des études de cas sélectionnées sont recommandées pour comprendre les coûts et les avantages associés à la création d'emplois, ainsi qu'au déplacement et au maintien des emplois au sein des industries, des régions et à travers les différentes tailles d'entreprises. Il est aussi recommandé que les entreprises dans les études de cas soient examinées à partir du début de leur relation avec le programme de prêts aux petites entreprises jusqu'à la période couverte par l'étude afin de donner un portrait plus complet des avantages créés, des coûts engagés et de la création nette globale d'emplois attribuable à l'aide financière du programme.

Des sondages auprès des utilisateurs sont recommandés pour extrapoler l'information fournie au programme dans son ensemble. L'étude recommande l'utilisation de sondages téléphoniques auprès d'un échantillon représentatif d'industries, de tailles d'entreprises et de régions.

Enfin, l'étude suggère que l'information sur les emplois réels créés (contrairement aux données sur les emplois prévus créés, qui représentaient l'information actuelle recueillie) soit recueillie et organisée dans une base de données organisationnelle. Cette base de données serait utilisée pour faciliter les études d'impact futures sur l'emploi.

Étude d'impact de la Loi sur le financement des petites entreprises sur l'emploi

COMPAS Inc.

Mars 2002

Compas a été commandé par Industrie Canada pour identifier les impacts sur l'emploi chez les entreprises qui avaient emprunté dans le cadre de la LFPEC entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2000. On a examiné aussi bien l'emploi direct qu'indirect ainsi que les emplois maintenus et la différence entre les postes à temps plein et à temps partiel.

En tout, 3 200 sondages ont été envoyés en février 2002, par lesquels 603 questionnaires auto-administrés ont été retournés par courrier ou par télécopieur, soit un taux de réponse de 21 p. 100.

En moyenne, les entreprises ont évalué que 4,24 nouveaux emplois – y compris les postes à temps plein, à temps partiel, saisonniers et permanents – avaient été créés. Lorsqu'on élimine les entreprises avec des réponses invalides, ce chiffre tombe à 3,57 nouveaux emplois.

Presque 40 p. 100 ont créé entre un et trois emplois; 15 p. 100 n'ont créé aucun emploi; et 17 p. 100 ont créé six emplois ou plus.

En moyenne, 57 p. 100 des nouveaux emplois créés étaient à temps plein, et 43 p. 100 étaient à temps partiel.

Une moyenne de 3,76 p. 100 des emplois de toutes sortes ont été maintenus à la suite des prêts de FPEC. Lorsqu'on élimine les entreprises avec des réponses invalides, ce chiffre tombe à une moyenne de 2,49 p. 100.

Plus de 30 p. 100 des entreprises ont maintenu un à trois emplois et 12 p. 100 ont maintenu six emplois ou plus comme résultat direct du prêt.

Les participants au sondage n'étaient généralement pas conscients des avantages de l'emploi direct pour leurs fournisseurs ou leurs clients.

Le modèle de Compas a également indiqué que, sur le plan statistique, les prêts étaient importants dans la création de nouveaux emplois ainsi que le maintien des emplois.

Fait intéressant, plus l'entreprise était ancienne et plus le propriétaire de l'entreprise était âgé, moins les prêts de FPEC avaient tendance à créer de

nouveaux emplois. Cela dit, plus le propriétaire était âgé, plus les emplois créés étaient susceptibles d'être maintenus.

Le montant du prêt s'est avéré être le seul plus grand facteur dans la création d'emplois : plus le prêt est élevé, plus cela crée des emplois. Le revenu brut de l'entreprise était également un facteur important : un plus grand nombre d'emplois étaient créés par des entreprises ayant un revenu brut plus élevé.

Étude sur l'impact économique longitudinal du Programme de financement des petites entreprises du Canada

Statistique Canada

Décembre 2004

Statistique Canada a fait une étude sur l'impact économique longitudinal des clients de FPEC qui ont emprunté dans le cadre du programme entre avril 1999 et mars 2000. Ils ont été comparés à des entreprises similaires qui n'étaient pas clientes du Programme de FPEC.

L'analyse statistique de Statistique Canada a révélé les points suivants :

- À travers les industries, les différentes tailles d'entreprise et les régions, les emprunteurs du Programme de FPEC ont affiché une plus forte croissance d'emplois que les entreprises qui n'avaient pas emprunté dans le cadre du Programme de FPEC.
- Les emprunteurs du Programme de FPEC ayant moins de cinq employés étaient considérablement plus susceptibles de survivre que les PME de la même taille qui n'avaient pas emprunté dans le cadre du Programme.
- Les emprunteurs du Programme de FPEC ont augmenté leurs ventes de façon plus importante que les entreprises qui n'avaient pas emprunté dans le cadre du Programme : de 13 p. 100 sur deux ans; de 20 p. 100 sur trois ans; et de 43 p. 100 sur quatre ans. À travers les industries, les régions et les tailles, les emprunteurs du Programme de FPEC ont davantage augmenté leurs ventes que les entreprises qui n'avaient pas emprunté dans le cadre du Programme.
- Les emprunteurs du Programme de FPEC ont augmenté leurs remises nettes de TPS de 28,4 p. 100 entre 1999 et 2002, considérablement plus que les entreprises qui n'avaient pas emprunté dans le cadre du Programme, dont les remises nettes de TPS pour la même période n'ont augmenté que de 6,4 p. 100.
- Les emprunteurs du Programme de FPEC ont augmenté leurs bénéfices d'exploitation plus que les non-emprunteurs, mais pas le rendement de leurs éléments d'actif.
- Toutefois, les emprunteurs du Programme de FPEC n'ont pas démontré des efficacités d'exploitation plus améliorées (du moins, selon la mesure des ratios des ventes aux actifs et des ratios des ventes aux employés)

plus que les entreprises qui n'avaient pas emprunté dans le cadre du Programme de FPEC.

**Prêter main forte :
Le rôle de la LFPEC pour favoriser la réussite entrepreneuriale**

Nicole Baer Communications

Décembre 2001

Nicole Baer a interrogé les propriétaires de 22 petites entreprises afin de recueillir des preuves anecdotiques de la façon dont ils ont profité directement des prêts de FPEC. De nombreux propriétaires d'entreprise ont affirmé que les prêts ont été indispensables pour leur capacité d'exploiter leur entreprise, et beaucoup d'entre eux étaient convaincus qu'ils ne seraient pas en mesure d'obtenir un financement sans le Programme du FPEC.

Les entreprises, qui ont été choisies dans l'ensemble du pays, couvrent une vaste gamme de secteurs.

Voici les histoires typiques :

- William Richard Lee est un agent retraité de la GRC qui a utilisé le prêt pour acheter de nouveaux ordinateurs et logiciels pour son entreprise de sécurité en Colombie-Britannique, Allgard Security Services.
- Erwin et Theresia Beck, deux immigrants, dont la petite boulangerie existe depuis 17 ans à Pembroke, en Ontario, ont utilisé le prêt pour financer une importante rénovation et expansion. Comme résultat, ils ont plus que doublé leur gain anticipé des ventes.
- Sven Tergesen, un ancien motocycliste, a financé l'expansion de son atelier de pièces automobiles à haute performance en vue de le transformer en un atelier de réparation à services complets à Winnipeg, ce qui a entraîné une importante croissance des revenus.
- Edward C. Turnbull a utilisé son prêt pour acheter un nouveau bateau navigable en océan afin de pêcher des crabes, ce qui lui a permis de rester dans son village au Labrador.
- Marla Yanofsky et Vikki Stark, deux thérapeutes, ont ouvert le Centre de la famille de Montréal grâce à leur prêt. Le centre offre des conseils aux couples en cours de divorce sur la façon d'aider leurs enfants à gérer la transition.
- True North Safaris Ltd. offre des aventures guidées professionnellement à travers le toundra du centre des Territoires du Nord-Ouest depuis 1983.

Gary Jaeb et sa famille ont utilisé un prêt de la LFPEC pour assurer que les bateaux, les moteurs et les autres équipements cruciaux soient toujours en parfait état de fonctionnement.

III

Discussions de l'Administration des prêts aux petites entreprises avec les institutions financières

Heron & Company

Juin 2004

L'Administration des prêts aux petites entreprises¹ a rencontré les représentants de dix institutions financières, y compris toutes les grandes banques, afin de discuter de la pertinence de la LFPEC et de la mesure dans laquelle ses objectifs sont réalisés et afin de déterminer si des changements au programme sont nécessaires.

Le message ferme de tous les représentants des institutions financières est qu'il y a une place pour le Programme de FPEC mais, dans leur forme actuelle, les prêts de FPEC sont fastidieux et ne sont pas rentables. Le programme ne correspond pas bien aux organisations qui sont très automatisées et qui visent à traiter des volumes élevés de produits conventionnels.

Il y avait trois plaintes précises et récurrentes:

- Les prêts du Programme de FPEC exigent trop de temps.
- Ils ne sont pas rentables.
- La garantie gouvernementale est menacée par la peur de refus des réclamations.

Voici les recommandations des institutions financières :

- *Réduire le fardeau réglementaire* en permettant aux institutions financières d'utiliser leur procédures régulières d'administration des prêts – y compris la documentation de la sécurité et le recouvrement des défauts de paiement – en vue d'éliminer le dédoublement des procédures.
- *Améliorer la compensation des institutions financières* en leur permettant d'imputer les mêmes frais pour les prêts de FPEC que ceux pour les prêts conventionnels et en éliminant le plafond de taux d'intérêt pour que les prêts de FPEC deviennent un produit concurrentiel. Ainsi, le taux d'intérêt refléterait le risque de crédit impliqué.
- *Automatiser les formulaires de prêts* en leur permettant d'être remplis par voie électronique, comme c'est le cas pour les prêts conventionnels. Les institutions financières jugent, entre autres, que cela réduira les erreurs.

¹ Appelée maintenant la Direction de financement des petites entreprises du Canada.

- *Améliorer l'administration des réclamations* en adoptant une approche plus flexible et moins antagoniste. Les procédures d'assurance de la qualité permettraient un service uniforme. En cas d'écarts administratifs de bonne foi de la part des institutions financières, il faudrait permettre des ajustements aux réclamations, au lieu de les refuser catégoriquement.
- *Améliorer les communications de l'Administration des PPE* en établissant des protocoles pour répondre aux demandes de renseignements; en publiant et en mettant à jour un dossier des décisions et des ordonnances relatives aux réclamations pour l'usage des institutions financières; et en offrant de l'information continue sur les tendances et les statistiques du programme.

Les participants des institutions financières ont tous exprimé un désir de travailler avec l'Administration de PPE afin de trouver des moyens de mieux équilibrer leurs intérêts avec ceux du gouvernement et des petites entreprises clientes et afin de continuer à offrir des prêts de FPEC.

Sondage sur la sensibilisation et la satisfaction des prêteurs

Circum Network Inc.

Juin 2004

Circum Network a mené à bien deux séries de sondages téléphoniques au début de 2004 afin de déterminer les niveaux de sensibilisation des institutions financières envers le Programme de FPEC et les niveaux de satisfaction envers les prêts de FPEC.

Des entrevues à réponses ouvertes ont été effectuées parmi 39 des « partenaires stratégiques » du programme : les gestionnaires de haut niveau, les coordinateurs des institutions financières, les agents de réclamations et les agents d'enregistrement des banques, des caisses populaires et des coopératives de crédit. Les entrevues ont été réalisées entre le 26 janvier et 25 février 2004.

Une autre série d'entrevues téléphoniques de 15 minutes a été menée auprès de 1 494 « partenaires opérationnels » : les gestionnaires de prêts commerciaux et les personnes qui se sont inscrits à un prêt ou qui ont fait une réclamation dans le cadre du programme après avril 1999. Ces entrevues ont été réalisées entre le 10 février et le 19 mars 2004, et ont affiché un taux de réponse de 37 p. 100.

Les partenaires stratégiques ont attribué la baisse continue dans l'utilisation des prêts de LPEC à la disponibilité de solutions de rechange moins coûteuses et moins risquées qui ont été élaborées au cours des dernières années par les institutions financières. Par les facteurs qui dissuadent l'utilisation du programme, ils ont mentionné le fardeau administratif lourd, le manque de flexibilité du programme et le risque élevé de refus des réclamations.

Sur le plan opérationnel, 85 p. 100 des gestionnaires de prêts commerciaux avaient entendu parler du Programme de FPEC. Un autre 8 p. 100 avaient entendu parler de la LPPE, et 2 p. 100 connaissaient le PAE (Prêt destiné à l'amélioration de l'entreprise. Six p. 100 n'avaient entendu parler d'aucun des programmes. Parmi les utilisateurs du programme, la connaissance du Programme de FPEC était élevée : en moyenne, ils ont pu répondre correctement à 8,2 sur 11 questions sur les détails du programme.

Soixante-six p. 100 des gestionnaires de prêts commerciaux interrogés avaient enregistré un prêt de FPEC depuis avril 1999; 49 p. 100 l'avaient fait depuis avril 2002. La moitié de ceux qui n'avaient pas utilisé le programme ont indiqué que cela était dû au fait qu'ils n'avaient pas de clients qui convenaient; un nombre plus restreint de gestionnaires ont indiqué l'existence de politiques

organisationnelles qui empêchaient l'utilisation du programme en raison de son fardeau administratif.

Quatre-vingt-huit p. 100 des utilisateurs du programme ont indiqué un certain niveau de satisfaction en ce qui a trait à la prestation du service et 87 p. 100 étaient satisfaits de ses paramètres. Cela dit, l'étude a révélé un niveau faible de « satisfaction élevée », ainsi qu'une satisfaction supérieure avec la présence d'une « relation de service globale qui est simple et solide » plutôt qu'un « produit de soutien de prêts bien adapté ».

Les partenaires opérationnels étaient plus satisfaits de la prestation du service que des paramètres du programme; les partenaires stratégiques étaient moins satisfaits du délai de traitement du programme et de l'équité des décisions d'Industrie Canada.

Les participants ont recommandé de simplifier les formulaires, la documentation exigée et les paiements de réclamations.

Étude sur la sensibilisation à la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

COMPAS Inc.

Avril 2001

Compas Inc. a mené un sondage auprès de deux groupes afin de mesurer la sensibilisation à la LFPEC parmi les propriétaires de petites et moyennes entreprises, ainsi que leur expérience à obtenir du financement. Des entrevues téléphoniques ont été effectuées en mars 2001 – deux ans après l'introduction du nouveau programme avec le nouveau nom – auprès des gestionnaires de 394 entreprises dans la population générale des entreprises et auprès de 202 entreprises qui avaient obtenu des prêts de FPEC (clients du FPEC) à l'intérieur des 12 mois précédents.

Le sondage a révélé des niveaux faibles de connaissance et une plus grande confusion parmi les deux groupes en ce qui concerne tous les aspects de la LFPEC.

Parmi les 202 clients du FPEC :

- seulement 68 p. 100 étaient au courant de l'existence du Programme de FPEC ou de PPE, même s'ils ne pouvaient pas tous les nommer et ce, malgré le fait qu'ils avaient reçu des prêts dans le cadre du programme au cours des 12 derniers mois;
- seulement 40 p. 100 pouvaient nommer la LFPEC ou la LPPE sans demander : 39 p. 100 connaissaient la LPPE; seulement 1 p. 100 pouvait identifier la LFPEC par son nom.
- La moitié de ceux qui étaient au courant du Programme de FPEC/PPE ont affirmé qu'ils n'en savaient absolument rien.
- Plus de 71 p. 100 des clients du FPEC ignoraient que leur prêt faisait partie d'un programme fédéral de soutien aux prêts.

Comme il fallait s'y attendre, la sensibilisation était encore plus faible parmi la population générale des entreprises :

- 41 p. 100 étaient au courant de l'existence d'un programme du gouvernement fédéral; 10 p. 100 pouvaient nommer soit la LPPE ou la LFPEC. Seulement 0,6 p. 100 pouvait identifier la LFPEC par son nom.

Les entreprises clientes avaient tendance à utiliser les caisses populaires plus fréquemment que la population générale des entreprises, ce qui laisse entendre que les caisses sont plus actives à identifier le programme à leurs clients que les autres institutions financières.

On connaissait davantage l'ancien nom du programme – LPPE – que le nouveau. Selon COMPAS, cela s'explique, en partie, à cause du fait que l'ancien nom représente plus clairement le contenu du programme que le nouveau nom et qu'il est plus facile à retenir. Cela peut également être attribuable au fait que les institutions financières continuaient à identifier le programme par son ancien nom, plutôt que le nouveau nom.

Enfin, bon nombre des entreprises qui essuient un refus pour des prêts ne semblent pas être mises au courant du Programme de FPEC par les institutions financières.

COMPAS a également attesté que :

- la plupart des répondants identifient les institutions financières comme leur source d'information préférée sur les options de financement; et
- la plupart des répondants préfèrent recevoir une copie papier, plutôt qu'électronique, des renseignements sur les options de financement.

Étude sur la baisse des prêts dans le cadre de la Loi sur les prêts aux petites entreprises

COMPAS Inc.

Janvier 2002

On a observé une baisse de l'utilisation des prêts de FPEC vers la fin des années 1990 jusqu'au début du millénaire. COMPAS a été commandée à mener une étude de recherche qualitative afin de comprendre la raison de ce phénomène. Dix-huit entrevues téléphoniques approfondies ont été menées entre novembre et décembre 2001 auprès de la principale personne-ressource du Programme de FPEC dans les institutions financières et un cadre supérieur ayant une responsabilité directe pour les prêts aux petites entreprises.

Tous les répondants se sont dits au moins « assez familiers » avec la LFPEC; plus de la moitié se sont dits « très familiers ». Presque tous les répondants savaient qu'il y avait une baisse dans l'utilisation des prêts de la LFPEC au cours des cinq dernières années, et plus de la moitié ont qualifié cette baisse d'« importante ».

Ils ont cité deux raisons principales pour la baisse :

- le fardeau administratif lourd associé aux prêts; et
- la tendance accrue de la part du gouvernement fédéral à rejeter les réclamations.

Comme autres facteurs explicatifs, les répondants ont également mentionné l'incapacité des prêteurs à exiger des frais, la disponibilité de sources de financement moins chères pour les emprunteurs et le montant des avantages ou des incitatifs pour les prêteurs.

Tous les participants croient que les prêts de FPEC sont utiles et importants car il y aura toujours des emprunteurs qui, autrement, ne seront pas admissibles à des prêts. Néanmoins, ils ont tendance à critiquer le programme. Un peu plus de la moitié jugent qu'il s'agit d'un outil précieux mais encombrant en raison de ses exigences administratives et documentaires. D'autres sont critiques envers ce qu'ils perçoivent comme de l'ambiguïté en ce qui concerne la diligence raisonnable, le manque d'avantages pour les prêteurs, les coûts pour les emprunteurs, la tendance du gouvernement à rejeter les réclamations, le manque de garantie sur les réclamations et le manque d'aide de la part du gouvernement.

La plupart des participants ont affirmé que les prêts conventionnels aux PME avaient, en fait, augmenté durant la période en question.

Les répondants ont également noté qu'une utilisation accrue des cartes de crédit au cours des cinq dernières années en question pouvait également aider à expliquer la baisse de l'utilisation des prêts de FPEC.

Examen de la LFPEC sur site : Rapport sur les constatations

Intégrité et revenus du Programme Administration des prêts aux petites entreprises

Août 2003

Le vérificateur général du Canada a recommandé, dans un rapport de 1997, qu'Industrie Canada veuille à ce que les prêteurs pratiquent une diligence raisonnable dans l'octroi des prêts. Par conséquent, l'article 15 de la LFPEC prévoit l'examen de la documentation des prêteurs afin de vérifier la conformité à la LFPEC et au *Règlement sur le financement des petites entreprises Canada* (RFPEC).

Industrie Canada a mené les premiers examens sur site des documents des prêteurs entre le 13 janvier et le 17 mars 2003. Ses objectifs généraux étaient d'assurer que les prêteurs comprennent les exigences et les implications de l'article 15 de la LFPEC, et d'obtenir la pleine collaboration dans cet exercice. Industrie Canada voulait également attester la conformité à la diligence raisonnable ainsi que l'exactitude et l'intégralité de la documentation justificative des prêts.

Douze prêteurs ont été sélectionnés pour cet exercice : un échantillon aléatoire de deux coopératives de crédit, deux caisses populaires, deux prêteurs de moyenne taille et l'ensemble des six grandes banques à charte. Les banques étaient responsables de 69 p. 100 des prêts accordés durant la période à l'étude.

Par la suite, douze prêts accordés par chacun des prêteurs ont été sélectionnés pour l'examen; ces prêts avaient tous été accordés et enregistrés entre le 1^{er} avril 1999 et le 31 mars 2002.

Les examens ont révélé que :

- 94 p. 100 des prêts étaient conformes aux exigences de diligence raisonnable. Dans le cas de 6 p. 100, il n'y avait aucun dossier de références de solvabilité ni de vérification de la solvabilité de l'emprunteur avant l'octroi du prêt ;
- 73 p. 100 des prêts étaient conformes à tous les autres aspects de la LFPEC et du RFPEC, c.-à-d., en ce qui concerne les frais admissibles, les coûts et la preuve de paiement de l'achat ou de l'amélioration, l'évaluation; la modalité de remboursement; les taux d'intérêt; la sécurité, les garanties et les cautionnements; et les procédures de défaut de paiement et de réclamations;
- 74 p. 100 des prêts étaient justifiés par une documentation complète et exacte. Les prêts restants manquaient des documents, tels que les

- références de solvabilité, les factures, les preuves de paiement ou les évaluations;
- en tout, 69 p. 100 (soit 98 des 143 prêts à l'étude) étaient entièrement conformes à tous les aspects des exigences.

Industrie Canada est convaincu que l'exercice a rehaussé la sensibilisation et la compréhension du besoin de conformité et qu'il a suscité la coopération de tous les prêteurs concernés durant l'exercice.

IV

Synthèse des résultats des études

Les études ont conclu de façon écrasante qu'il existe un rôle continu pour l'accès au financement par emprunt facilité par le gouvernement à l'intention des petites et moyennes entreprises. Il n'existe aucune solution de rechange à un programme comme la LFPEC, et il n'y a aucun chevauchement entre le Programme de FPEC et les autres programmes de prêts gouvernementaux.

Les prêts de FPEC sont très différentiels – ce qui signifie que la plupart (près de 75 p. 100) des petites entreprises qui les ont reçus n'auraient pu *absolument pas* obtenir un financement en l'absence d'un programme tel que le Programme de FPEC ou qu'elles n'auraient qu'un accès aux niveaux réduits de financement ou des conditions moins favorables.

Par ailleurs, les études ont révélé qu'en moyenne, 2,7 emplois à équivalence temps plein étaient créés par chaque prêt accordé, ou 3,57 postes à temps plein, à temps partiel, saisonniers et permanents. À travers les industries, les différentes tailles d'entreprise et les régions, les entreprises ayant emprunté des prêts du FPEC ont affiché une plus forte croissance de l'emploi et ont augmenté leurs ventes de façon plus considérable que les entreprises comparables qui ne l'avaient pas fait. Leurs bénéfices d'exploitation ont aussi augmenté plus que les entreprises comparables qui n'avaient pas emprunté dans le cadre du Programme de FPEC. De plus, les entreprises clientes du FPEC ayant moins de cinq employés étaient nettement plus susceptibles de survivre que les entreprises non clientes.

Dans la forme actuelle du Programme de FPEC, ses coûts ne sont pas, et ne peuvent pas être, recouvrables; par ailleurs, le recouvrement des coûts ne sera pas possible si le Programme maintient son apport différentiel pour les emprunteurs. Le défi consiste à trouver un équilibre entre le recouvrement des coûts et un niveau souhaité d'apport différentiel : il est donc possible de diminuer l'apport différentiel et d'augmenter le recouvrement des coûts en changeant les paramètres du programme tels que les barèmes des frais.

Avec ses paramètres actuels en place, on prévoit des réclamations de l'ordre de 85 à 90 millions de dollars pour les exercices 2004-2005 et 2005-2006. Dans l'hypothèse que les niveaux actuels de prêts sont maintenus, les réclamations devraient se situer entre 85 - 90 millions de dollars jusqu'en 2012.

Le nombre de prêts du Programme de FPEC est en baisse au cours des cinq dernières années. Les entrevues avec les prêteurs indiquent que, même si 85 p.

100 des gestionnaires de prêts commerciaux sont familiers avec le programme et 66 p. 100 ont enregistré au moins un prêt de FPEC depuis avril 1999, il existe aussi des niveaux élevés d'insatisfaction envers le fardeau administratif du programme. Le message ferme des institutions financières est que, dans leur forme actuelle, les prêts de FPEC sont fastidieux et non rentables. Ils demandent beaucoup de temps à préparer et la garantie du gouvernement est menacée par la crainte d'un refus des réclamations.

Les institutions financières aimeraient être en mesure d'utiliser leurs procédures régulières d'administration des prêts, ce qui réduirait le fardeau réglementaire. Elles aimeraient être en mesure d'exiger les mêmes frais pour les prêts de FPEC que ceux pour les prêts conventionnels et ils aimeraient que le plafond des taux d'intérêt soit retiré, pour que les prêts de FPEC deviennent un produit concurrentiel. Enfin, elles aimeraient que des protocoles soient établis pour l'administration des réclamations et les communications afin que le processus devienne plus flexible et moins antagoniste.