

Industrie Canada

**Analyse coûts-avantages du
programme de la Loi sur les prêts aux petites entreprises
Rapport final**

8 septembre 1998

Il est important de signaler qu'une grande part des données que nécessiterait l'exécution d'une analyse coûts-avantages efficace n'étaient pas disponibles durant la présente étude. La série de données la plus complète est liée à la cohorte de prêts de 1990-1991, pour laquelle il existe encore, en théorie, quatre années de données en suspens. D'autres données requises ne sont habituellement pas recueillies auprès des 13 000 institutions participantes. Selon Industrie Canada, cette situation est principalement attribuable à la volonté de ne pas faire peser sur les épaules des institutions financières un fardeau administratif excessif. Industrie Canada a indiqué aussi que ces institutions sont résolues à répondre, dans la mesure du possible, aux besoins en données.

Il est à noter aussi que la présente étude a été réalisée dans un délai très court (quinze jours ouvrables) et avec un budget relativement restreint; cela a limité la mesure dans laquelle nous pouvions formuler des hypothèses complexes, et ne nous a pas permis de procéder à des recherches spécialisées. Tous ces facteurs doivent être pris en compte au moment d'examiner les résultats de notre travail.

Prévoyant qu'Industrie Canada choisira plus tard de procéder à une analyse plus approfondie, nous avons inclus dans l'ensemble du rapport un certain nombre de suggestions qui devraient améliorer la fiabilité des résultats d'études futures.

Industrie Canada

Analyse coûts-avantages du programme de la Loi sur les prêts aux petites entreprises

Table des matières

1.0	Sommaire	1
2.0	Contexte	2
2.1	La contribution de la petite entreprise à l'économie canadienne	2
2.2	La nécessité d'un financement accessible	3
2.3	Le rôle du programme.....	4
3.0	Objectifs et portée	7
4.0	Analyse coûts-avantages	8
4.1	Méthodologie	8
5.0	Résultats	16
5.1	Méthode privilégiée	18
6.0	Analyse des retombées économiques	
6.1	Définition d'une étude sur les retombées économiques	22
6.2	Sources d'information actuelles	24
6.3	Renseignements existants sur les retombées économiques du programme	26
6.3.1	Emploi	27
6.3.2	Croissance.....	30
6.3.3	Sommaire.....	35
6.4	Manière de combler les lacunes sur le plan de l'information.....	35
6.5	Difficultés de l'exécution d'une étude plus complète sur les retombées économiques	38

Annexe A

Feuilles de calcul du scénario relatif à la durée combinée

Feuilles de calcul du scénario relatif à la durée complète

Feuilles de calcul de l'analyse coûts-avantages des cohortes



1.0 Sommaire

PricewaterhouseCoopers (PwC) a établi, pour le programme de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE), un modèle de coûts-avantages qui intègre les données existantes d'Industrie Canada ainsi qu'un certain nombre d'hypothèses-clés. Ce modèle a relevé une tendance bien nette dans le coût que représente pour l'État l'exécution de ce programme fédéral important. PwC a effectué aussi un examen et une évaluation d'études sur les retombées économiques menées à ce jour afin de permettre aux lecteurs de mieux comprendre les avantages sociaux estimatifs du programme.

L'analyse coûts-avantages a relevé tous les coûts et toutes les recettes liés à chaque cohorte de prêts pendant toute leur durée naturelle, et les a actualisés, c'est-à-dire ramenés à l'année de base des cohortes en vue d'obtenir une valeur actualisée nette. Il ressort de cette analyse que chaque cohorte a accusé une perte nette jusqu'à l'exercice 1994-1995 inclusivement. Pour ce qui est des périodes postérieures à 1995, où de nouveaux droits ont été introduits et les taux de garantie abaissés, nous estimons que le programme réalisera un surplus net. Bien que le taux de garantie n'ait pas été réduit avant le mois de décembre 1995, la hausse des droits d'enregistrement (2 %) et les nouveaux droits d'administration annuels (1,25 %) qui sont entrés en vigueur en 1995 ont contribué à contrebalancer les pertes liées au taux de garantie supérieur. Là encore, le montant du recouvrement est subordonné aux hypothèses employées dans l'analyse; toutefois, la tendance que nous avons relevée est à la hausse et positive.

Il ressort de l'examen que PwC a effectué au sujet des études économiques réalisées à ce jour qu'à quelques exceptions près, on s'entend de façon générale sur le fait que le programme procure des avantages sur le plan social et économique. Les auteurs de ces études ne s'entendent toutefois pas sur l'importance de ces avantages. Voici un résumé des principaux thèmes qui ont été analysés :

- Les gains d'emplois attribuables au programme de la LPPE varient de 0,5 à 3,4 emplois par prêt, ou de 8,4 à 62,5 emplois par million de dollars de prêts;
- Des sondages menés auprès de participants au programme de la LPPE relèvent des résultats positifs sur le plan de la croissance des ventes (y compris les exportations) ainsi que sur le plan de la diminution des coûts;
- L'incrémentalité est un aspect primordial pour ce qui est de déterminer l'ampleur des avantages économiques.



2.0 Contexte

La section qui suit analyse la contribution de la petite entreprise à l'économie canadienne, la nécessité d'un financement accessible ainsi que le rôle de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE, ou Loi).

2.1 Contribution de la petite entreprise à l'économie canadienne

La petite entreprise est reconnue comme l'un des segments de l'économie canadienne dont la croissance est la plus rapide. En 1979, les petites entreprises représentaient 30 % des emplois dans le secteur privé; en 1993, elles représentaient toutefois 36 %. Au cours de la même période, la part des emplois que détenaient les grandes entreprises (comptant 500 employés ou plus) est tombée de 45 % à 41 %¹. Les petites entreprises créent aussi des emplois. En 1996-1997, elles ont créé 81 % des nouveaux emplois au Canada, contre 70 % l'année précédente². Enfin, un grand nombre de Canadiens travaillent dans le secteur de la petite entreprise. Selon le rapport de décembre 1997 du Vérificateur général, en 1996 un Canadien sur deux travaillait au sein d'une petite entreprise³, tandis qu'en 1997, environ 75 % des entreprises du Canada employaient moins de cinq personnes, et que 97 % comptaient moins de 50 employés (il s'agit là de la limite supérieure dont on se sert le plus souvent pour définir la petite entreprise). Il convient de préciser toutefois que les petites entreprises sont également responsables de la majorité des suppressions d'emplois. Dans le secteur de la petite entreprise, les emplois sont donc très volatils.

L'incidence qu'a la petite entreprise sur l'économie canadienne ne s'exprime pas seulement en termes d'emplois. En fait, les contributions de la petite entreprise à la production nationale et aux exportations est également considérable. En 1995, les petites entreprises ont contribué 43 % de la production économique de biens et de services au sein du secteur privé canadien⁴ et, selon l'Association des banquiers

¹ Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Small Business Primer - The Majority of Canada's Businesses are Very Small*, avril 1997.

² Industrie Canada, *La Loi sur les prêts aux petites entreprises : exposé devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes*, février 1998.

³ Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, *Chapitre 29 - Industrie Canada – Gestion du Programme des prêts aux petites entreprises*, décembre 1997.

⁴ *Ibidem*.

canadiens, elles ont contribué directement et indirectement à la croissance de 62 % qu'ont connue les exportations canadiennes entre 1992 et 1996⁵.

2.2 La nécessité d'un financement accessible

L'accès au capital, de même que le coût de ce dernier, représentent pour les propriétaires de petite entreprise des aspects importants. Selon des études de Statistique Canada menées par Baldwin et Johnson⁶, la disponibilité de fonds abordables est une condition nécessaire, mais insuffisante, au succès des petites et moyennes entreprises en croissance (PMEC). Cela signifie que le fait de régler le problème du coût du capital et de l'accès au capital ne sera pas une garantie de succès, mais que le fait de ne pas le régler mènera probablement à un échec. D'autres recherches sont arrivées à des résultats analogues. Selon une enquête de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), 29 % des propriétaires d'entreprise enquêtés ont indiqué que l'accès au capital figure parmi leurs préoccupations les plus sérieuses sur le plan des affaires. Cette même enquête a conclu que les préoccupations que suscitent chez les propriétaires de petite entreprise la disponibilité du crédit vont en augmentant⁷.

Les taux d'intérêt étant des indicateurs de risque perçu, il n'est pas surprenant que les petites entreprises doivent supporter un taux d'intérêt supérieur à celui que l'on exige des entreprises de grande taille. L'imposition de taux d'intérêt élevés fait que l'accès à du capital abordable pose des difficultés, et cela s'applique particulièrement aux nouvelles entreprises qui, souvent, ont peu de garanties qui leur permettent d'obtenir un emprunt. C'est dans ce contexte que le rôle joué par le gouvernement fédéral pour ce qui est d'aider la petite entreprise à avoir accès à du crédit financier est considéré comme important. Le programme de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, qui a été conçu pour combler le manque de financement auquel sont confrontés ces emprunteurs, est un programme fédéral, parmi plusieurs autres, qui vise à prêter main-forte aux petites entreprises.

⁵ Association des banquiers canadiens, *Rapport annuel sur la petite entreprise de 1997*.

⁶ Statistique Canada, *Stratégies de réussite : Profil des petites et des moyennes entreprises en croissance (PMEC) au Canada*, février 1994 ; Statistique Canada, *Successful Entrants: Creating the Capacity for Survival and Growth*, mai 1997 ; et Statistique Canada, *Failing Concerns: Business Bankruptcy in Canada*, novembre 1997.

⁷ Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Credit Where Credit is Due: Results of CFIB Survey on Credit Conditions in the Small and Medium-sized Business Sector*, janvier 1998.

⁷ Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Credit Where Credit is Due : Results of CFIB Survey on Credit Conditions in the Small and Medium-sized Business Sector*, janvier 1998.



2.3 Le rôle du programme

Le programme de la LPPE est responsable d'une quantité considérable d'activités de prêt au sein de l'économie canadienne, ayant garanti des prêts totalisant 20 % environ des prêts d'un montant de moins de 250 000 \$ que les banques commerciales ont octroyés à de petites entreprises du Canada en 1997⁸. Au cours de l'exercice 1997-1998, une assurance-prêt a été accordée à plus de 28 700 petites entreprises, représentant des investissements commerciaux totalisant près de deux milliards de dollars sur tout le territoire canadien; le prêt moyen est de 67 880 \$⁹. Depuis 1961, plus de 522 000 prêts totalisant 22,2 milliards de dollars ont été octroyés (une valeur d'environ 500 millions de dollars de prêts par année dans le cadre du programme de la LPPE)¹⁰.

Pour obtenir une garantie de prêt dans le cadre du programme de la LPPE, les entreprises s'adressent directement à n'importe laquelle des 1 500 institutions financières autorisées du secteur privé, dont des banques à charte, des sociétés de fiducie, des caisses populaires et des coopératives de crédit, qui représentent un total combiné de quelques 13 000 succursales dans l'ensemble du Canada. Les prêts peuvent viser à acheter et à améliorer des locaux et de l'équipement, ainsi qu'à acheter des terrains. Ils ne peuvent servir à acheter des actions, à supporter le fonds de roulement, à payer des dettes existantes, ou à acheter des biens immobiliers en vue de leur revente, de l'achalandage ou d'autres biens intangibles. Le programme est destiné à la plupart des entreprises à but lucratif dont les ventes sont inférieures à 5 millions de dollars dans l'année du prêt. Le montant maximal des prêts offerts à ces emprunteurs est de 250 000 \$.

Le prêteur privé évalue la solvabilité d'un client selon des critères qui lui sont propres, et ce, avec la même diligence qu'il applique à n'importe quelle autre demande d'emprunt. Si l'institution financière accepte d'accorder le crédit demandé, une demande d'enregistrement du prêt est transmise à l'administration du programme de la LPPE, à Industrie Canada. Dans la mesure où la demande satisfait aux exigences d'admissibilité de la LPPE et du règlement y afférent, l'administration accepte d'enregistrer le prêt.

Le prêteur administre le prêt comme il le ferait pour n'importe quel autre. Si ce dernier est remboursé sans difficulté, il y a peu d'autres interventions de la part de l'État. En fait,

⁸ Notes en vue d'une allocation de Kevin Lynch, sous-ministre d'Industrie Canada, devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, Ottawa, 19 février 1998.

⁹ Industrie Canada, *Loi sur les prêts aux petites entreprises, Rapport sur les activités concernant la période de 12 mois ayant pris fin le 31 mars 1998*.

¹⁰ *Ibidem*.

environ 94 % des prêts octroyés depuis l'entrée en vigueur du programme ont été intégralement remboursés, sans frais pour le contribuable¹¹. Si la petite entreprise fait faillite, ou si l'emprunteur n'est pas en mesure de rembourser le prêt, le prêteur est contraint de prendre les mesures habituelles pour atténuer la perte. À l'instar de n'importe quel prêt commercial classique, cela consiste à recouvrer toute garantie associée au prêt et à convertir cette dernière en espèces de manière à réduire le montant en souffrance, et ce, dans les trois années qui suivent le défaut.

Après que le prêteur a pris toutes les mesures raisonnables pour réaliser une garantie, il présente à l'administration du programme de la LPPE une réclamation pour perte sur prêt. L'administration vérifie la réclamation afin de s'assurer que toutes les modalités appropriées ont été suivies et que l'on s'est conformé aux dispositions de la LPPE et du règlement y afférent. Dans 40 % des cas environ, les réclamations sont réduites ou rejetées¹². Pour ce qui est des réclamations qui sont retenues, l'État absorbe à l'heure actuelle 85 % de la perte nette que le prêteur a subie.

Jusqu'en 1993, le programme finançait à 90 % les prêts d'un montant maximal de 100 000 \$ consentis aux entreprises dont les ventes étaient inférieures à 2 millions de dollars. Les conditions étaient le taux de base plus 1 %, et des droits d'enregistrement uniques, équivalant à un pour cent de la valeur du prêt. L'État enregistrait pour 500 millions de dollars de prêts environ par année, et payait jusqu'à 85 % du coût des prêts en défaut pour les réclamations admissibles. Au cours de cette période, le programme a coûté aux contribuables environ 36 millions de dollars par année, exclusion faite des recettes du programme¹³.

Entre 1993 et 1995, d'importants changements apportés aux dispositions réglementaires régissant le programme ont fait augmenter le montant du financement disponible (financement à 100 % à l'égard de biens admissibles, jusqu'à concurrence de 250 000 \$) et réduit les garanties personnelles requises. Un certain nombre d'autres modifications ont également été apportées, dont une hausse des droits d'enregistrement des prêts (à 2 %) et du plafond des taux d'intérêt (taux de base plus 1,75 %). Les prêts ont augmenté à 2,5 milliards de dollars en 1993-1994, et à 4,4 milliards de dollars en 1994-1995.¹⁴

¹¹ Industrie Canada, *Loi sur les prêts aux petites entreprises : Exposé présenté au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes*, février 1998.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

Après que l'on eut constaté que le programme prenait trop rapidement de l'ampleur, et de crainte que les nouvelles règles occasionnent des frais de réclamation considérables, ainsi que dans un effort pour atteindre un nouvel objectif de recouvrement des frais, le programme a été changé de nouveau en 1995. Après le 31 décembre 1995, le taux de garantie a été ramené au niveau où il se situait avant 1993, soit 85 %. En outre, le pourcentage du financement autorisé a été réduit à 90 %. Par ailleurs, en avril 1995, des droits administratifs annuels de 1,25 % ont été ajoutés au programme, droits que les prêteurs devaient payer chaque année sur le solde de tous les prêts non remboursés octroyés après le 31 mars 1995. Le taux d'intérêt autorisé a lui aussi été majoré au taux de base plus 3 %. Par suite de ces changements, les prêts ont été réduits de près de moitié en 1996, tombant à 2,2 milliards de dollars. Aucun autre changement n'a été effectué depuis le 31 décembre 1995¹⁵.

Les changements apportés au programme en 1993 ont entraîné un nombre supérieur de défauts et, de ce fait, une augmentation marquée des frais du programme, lesquels sont passés à environ 246 millions de dollars en 1997-1998¹⁶. Ces augmentations ont été partiellement contrebalancées par une majoration progressive des droits d'enregistrement et d'administration perçus, lesquels ont totalisé 75 millions de dollars en 1997-1998. L'exercice 1997-1998 était censé être le point culminant des réclamations, après quoi l'on s'attendait à ce que ces dernières diminuent, de pair avec la baisse des niveaux de prêts postérieurs à 1994. Le montant total des prêts garantis en souffrance (la valeur actuelle du portefeuille de prêts en souffrance) au 31 mars 1998 était tout juste inférieur à 6 milliards de dollars. Sur ce montant, le passif éventuel de l'État est de 1,4 milliard de dollars¹⁷.

¹⁵ Pour une description complète des changements apportés au programme, voir le document intitulé « Loi sur les prêts aux petites entreprises, Rapport annuel sur les activités au cours de la période de douze mois ayant pris fin le 31 mars 1997 », tableau 5.

¹⁶ Industrie Canada, *Loi sur les prêts aux petites entreprises : Exposé présenté au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes*, février 1998.

¹⁷ Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, *Chapitre 29 – Industrie Canada – Gestion du Programme des prêts aux petites entreprises*, décembre 1997.

3.0 Objectifs et portée

Industrie Canada a retenu par contrat les services de PricewaterhouseCoopers (PwC) en vue de procéder à une analyse coûts-avantages du programme de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (le programme de la LPPE, ou le programme), relativement aux périodes de prêt n° 11 (du 1^{er} avril 1990 au 31 mars 1993) et n° 12 (du 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1998).

Une démarche multiple devait être utilisée, intégrant, d'une part, des éléments de l'analyse coûts-avantages et, d'autre part, des éléments de l'analyse de l'incidence économique. Des éléments précis de l'étude devaient inclure une détermination des avantages et des coûts du programme, une analyse économique en vue de déterminer les avantages survenant à l'extérieur de l'entreprise, le calcul des frais financiers et sociaux du programme, de même qu'une analyse des ratios coûts-avantages.

Il importe de signaler que les prêts octroyés dans le cadre du programme peuvent être d'une durée maximale de 10 ans. C'est donc dire que les frais et les avantages du portefeuille obligent à procéder à une analyse qui s'étend sur une période passablement longue. Le fait que le programme n'ait pas été stable durant cette période complique davantage les choses.



4.0 Analyse coûts-avantages

4.1 Méthodologie

Dans cette section, nous décrivons la méthode que nous avons employée pour procéder à l'analyse coûts-avantages, ainsi que les difficultés que nous avons rencontrées et la façon dont nous les avons réglées. Il est important de signaler que cette analyse coûts-avantages est axée sur le résultat quantifiable net de la participation du gouvernement fédéral dans ce secteur. Cette étude n'analyse pas les coûts ou les avantages pour les institutions financières tierces qui exécutent le programme pour le compte de l'État. Les tableaux 1 et 2 qui figurent à la fin de la présente section décrivent les types de points que nous avons analysés, les questions d'information relevées, ainsi que la méthode employée pour les régler.

Les données dont nous nous sommes servis pour ce travail proviennent principalement d'Industrie Canada. Elles ont été recueillies au moyen d'une combinaison d'entretiens en personne, d'entretiens téléphoniques, d'examen de documents d'Industrie Canada, d'examen d'études antérieures ainsi que de la série de données, extraites de la base de données du programme de la LPPE, qui se rapportent aux périodes n^{os} 11 et 12.

L'étude diffère nettement de celles qui ont été menées antérieurement, en ce sens qu'elle est basée sur les principes de la comptabilité d'exercice, plutôt que sur les principes de la comptabilité de caisse modifiée, que l'État utilise plus souvent. Nous avons décidé aussi de fonder notre analyse sur la méthode des « cohortes », dans laquelle une cohorte représente les prêts octroyés dans un exercice particulier. Par exemple, tous les prêts consentis en 1990-1991 constitueraient la cohorte de 1990-1991. Nous avons suivi chaque cohorte depuis le moment où le prêt a été octroyé jusqu'au moment du remboursement, à l'aide de deux tableaux d'amortissement différents, l'un à durée combinée et l'autre à durée complète, tous deux présentés en détail dans le tableau qui suit.

La méthode de l'amortissement à durée complète ne tient pas compte des prêts dont la durée est inférieure à dix ans. Les chiffres ne devraient donc servir que de montant de référence, ainsi que pour estimer la mesure dans laquelle la reconnaissance de diverses durées se répercuterait sur l'étude. La méthode fondée sur l'amortissement à durée combinée est légèrement plus complexe et tient compte du fait que les prêts peuvent être groupés en fonction de caractéristiques de durée – les durées inférieures à cinq ans, et les durées de cinq à dix ans. Une méthode supérieure serait d'identifier la répartition des prêts enregistrés en fonction de leur durée et de reconnaître ces derniers dans le modèle.

Les données relatives aux droits administratifs et d'enregistrement ont été agrégées par cohorte. Nous avons ainsi formulé des hypothèses qui nous ont permis d'établir des estimations annuelles dans ces deux secteurs. Les résultats ne se compareront pas directement aux chiffres totaux de la série d'Industrie Canada, mais fournissent quand



même, pour le présent travail, des approximations suffisantes.

Il est important de signaler qu'il existe souvent un décalage entre le moment où un prêt est émis et où il est enregistré, ainsi qu'entre le moment où survient un défaut de remboursement et celui où l'institution financière présente la réclamation au programme de la LPPE. Ces facteurs peuvent avoir une incidence sur l'issue d'une analyse coûts-avantages et devraient être pris en considération si Industrie Canada décide de réaliser plus tard une étude plus exhaustive.

Nous avons aussi formulé des hypothèses sur les taux de défaut de remboursement qui se rapportent à chaque cohorte, ainsi que leurs frais administratifs. La méthode des cohortes nous permet de déterminer si une année de prêts a causé ou non un déficit à l'État, ou engendré un surplus. Cette méthode est également utile car elle permet aux fonctionnaires d'Industrie Canada de suivre les recettes et les dépenses (c'est-à-dire les frais administratifs plus les frais de défaut pour le gouvernement fédéral) qui se rapportent à une cohorte donnée pendant toute la durée de cette dernière. Cela est important car des cohortes différentes ont été touchées par des structures de programme différentes, et cette méthode fait ressortir l'effet réel des changements apportés au programme sur les objectifs de ce dernier en matière de recouvrement des frais.



Tableau 1 : Analyse - durée combinée et durée complète

Point analysé	Questions relatives aux données	Méthode
Total des prêts		
Prêts octroyés	<ul style="list-style-type: none"> La base de données du programme de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE) d'Industrie Canada (IC) a fourni des renseignements complets et exacts pour l'ensemble de la période étudiée. 	<ul style="list-style-type: none"> Les montants relatifs aux prêts accordés ont été obtenus à partir de la base de données du programme de la LPPE. La décision de fonder la présente étude sur la date à laquelle le prêteur a accordé le prêt (plutôt que celle à laquelle le prêt est enregistré) est compatible avec la propre méthode d'IC. Cette méthode est également nécessaire pour analyser les cohortes. Aucun prêt futur n'a été projeté, car la présente étude ne concerne que la période du 1^{er} avril 1990 au 31 mars 1998.
Prêts en souffrance – Total	<ul style="list-style-type: none"> Le montant total des prêts en souffrance a été obtenu à partir des exemplaires antérieurs et actuels du document : Loi sur les prêts aux petites entreprises : Rapport annuel sur les activités. Les renseignements sur ces prêts sont fournis par périodes par les prêteurs, à partir de 1992-1993. 	<ul style="list-style-type: none"> Pour projeter le montant total prévu des prêts en souffrance, nous avons amorti sur dix ans le solde restant à la fin de l'exercice 1998. Les chiffres sont fondés sur un taux d'intérêt hypothétique de 6,5 % (le taux de base en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport) plus la prime d'intérêt autorisée de 3 %.
Prêts en souffrance par cohorte	<ul style="list-style-type: none"> Aucun renseignements n'était disponible car IC ne relève pas les soldes des prêts en souffrance par exercice. Des renseignements sur les défauts de remboursement étaient disponibles dans la base de données du programme de la LPPE jusqu'à l'exercice 1997-1998. IC a fourni des projections des taux de réclamations payées. 	<ul style="list-style-type: none"> Pour projeter les coûts des réclamations sur une base d'exercice, il a fallu aussi estimer, sur la même base, les soldes des prêts en souffrance. Vu le manque de renseignements disponibles, deux scénarios ont été employés pour faire ces estimations. Dans les deux cas, les chiffres totaux initiaux concernant les prêts accordés pour chaque exercice ont été amortis en utilisant la moyenne des taux de base pour l'exercice correspondant, plus le maximum des primes d'intérêt autorisées (1 %, 1,75 % et 3 %). Dans le scénario I (durée combinée), un pourcentage des prêts a été amorti sur cinq ans et le reste sur dix ans. Cela a été fait pour refléter les calendriers radicalement différents de remboursement des prêts amortis sur cinq ans par rapport aux prêts amortis sur dix ans. Une démarche plus précise serait d'amortir un pourcentage des prêts sur des périodes de un à dix ans. Le peu de temps dont nous disposions pour le présent travail ne nous a pas permis de le faire cette fois-ci. Les pourcentages des prêts amortissables sur cinq et dix ans ont été calculés à l'aide de renseignements provenant des exercices 1996-1997 et 1997-1998, soit les deux seules années pour lesquelles on disposait de renseignements complets sur la durée des prêts. Le pourcentage moyen des prêts accordés durant les exercices 1996 à 1998 pour cinq ans ou moins a été calculé à 57,09 %. Le pourcentage moyen des prêts accordés au cours de la



Point analysé	Questions relatives aux données	Méthode
		<p>même période pour une durée de six à dix ans a été calculé à 42,91 %. Ces pourcentages ont alors été appliqués à chaque exercice visé par la présente étude, et les résultats de l'amortissement ont ensuite été totalisés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans le scénario II (durée complète), le montant total des prêts accordés au cours de chaque exercice a été amorti sur dix ans. Cette méthode est la plus simple mais aussi la moins précise, car la majorité des prêts ont une durée de moins de dix ans. C'est donc dire que les montants des prêts en souffrance sont sur-représentés. • Dans les deux scénarios, les parties restantes des prêts en souffrance ont été défalquées du solde impayé à la fin de chaque exercice. Ce calcul a été basé sur les renseignements réels concernant les défauts de remboursement antérieurs à l'exercice 1997-1998, après quoi ces défauts ont été calculés à l'aide des taux projetés de réclamations payées qu'IC avait fournis. • Comme les montants relatifs aux défauts de remboursement sont supérieurs à ceux des réclamations payées, il a fallu rajuster les montants projetés des réclamations (voir ci-après). Le ratio de partage des pertes de 85 % a servi à rajuster les montants des réclamations payées jusqu'au montant intégral des prêts ayant fait défaut, et que les prêteurs ont ensuite radiés. En outre, étant donné que 94,77 % seulement des réclamations sont payées (d'après les renseignements d'IC au sujet de la période 1990-1998), les montants des réclamations payées ont été rajustés de nouveau à la hausse afin d'illustrer la perte véritable subie par les établissements de prêt¹⁸. • Les montants initiaux des prêts ayant fait défaut lors des exercices 1990-1991 à 1997-1998 ont été calculés à l'aide de la base de données du programme de la LPPE et ensuite amortis sur le nombre approprié d'années dans le but d'éviter de défalquer les paiements de capital déjà effectués. • Dans le scénario I (durée combinée), 60 % des prêts ayant fait défaut dans les quatre premières années ont été amortis sur cinq ans, et 40 % sur dix ans. La totalité (100 %) des prêts ayant fait défaut dans les années 1 à 5 ont été amortis sur dix ans. • Dans le scénario II (durée complète), tous les prêts ayant fait défaut ont été amortis sur dix ans.

¹⁸ Ce chiffre n'inclut que les prêts rejetés directement et ne tient pas compte des réclamations qui ont été réduites.



Point analysé	Questions relatives aux données	Méthode
Coûts		
Frais administratifs – Salaires	<ul style="list-style-type: none"> • Seules des données sommaires sur les frais administratifs, réparties en deux catégories : salaires et F et E, ont été disponibles durant l'étude. La catégorie F et E comprenait les frais de fonctionnement ainsi que les frais liés à l'embauchage d'employés supplémentaires en 1997-1998 et 1998-1999 pour éliminer l'arriéré de réclamations. Aucun détail n'étant disponible, nous avons estimé les salaires des divers secteurs administratifs en prenant pour base les chiffres relatifs aux ETP pour 1997-1998. • Aucun renseignement salarial n'étant disponible, chaque fois que nous avons estimé le salaire des nouveaux employés embauchés dans un secteur, nous nous sommes servis du salaire maximal de leur classification respective. En outre, nos renseignements salariaux ne tiennent pas compte des augmentations que les employés pourraient recevoir ultérieurement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Politique du programme – Selon les fonctionnaires d'IC, ce secteur est demeuré constant au fil des ans, et se compose d'un CO-03. En conséquence, ce salaire a été appliqué de manière uniforme à toutes les cohortes analysées. Il n'y a pas de frais inclus après 1997-1998 à cause de l'hypothèse selon laquelle aucun changement de politique n'a été apporté au programme après cette année-là. • Gestion du programme – Avant 1997-1998, ce chiffre est constant, là encore d'après des discussions avec IC. Ce secteur se compose des salaires d'un EX-01, d'une SCY-02 et de 80 % d'un C0-03. À partir de 1997-1998, le chiffre est majoré pour tenir compte de l'ajout d'un AS-01 et d'un CO-02, tous deux dans le secteur de la gestion de l'information. En 1997-1998, le chiffre est inférieur à celui de toutes les années suivantes car nous savons que ces personnes ont été embauchées au cours de l'année. À partir de 1998-1999, nous présumons que ces frais sont constants, car aucun renseignement n'était disponible sur d'éventuelles projections de personnel. • Enregistrement – En discutant avec le personnel d'IC, nous avons appris que ce chiffre était constant dans toutes les cohortes, car ce sont un CR-05 et deux CR-04 qui ont toujours exécuté cette fonction. • Traitement des réclamations – En allouant des frais à ce secteur administratif, il nous a fallu faire plusieurs hypothèses. Nous avons commencé par les données concernant 1997-1998 car nous pouvions confirmer combien de gens s'occupaient des réclamations à ce moment-là. Nous nous sommes servis de ces renseignements pour fixer un chiffre salarial pour 1997-1998. Nous avons pu aussi déduire qu'avant 1997, onze ETP s'occupaient des réclamations, dont environ 75 % de C0-02 et 25 % de CR-04. À partir de ce chiffre, nous avons créé, pour les cohortes de 1990-1991 à 1994-1995, un coût de base pour le personnel chargé des réclamations. Nous savons qu'en 1995-1996 et 1996-1997 une personne de plus avait été affectée, chaque année, aux réclamations. Nous avons supposé qu'il s'agissait d'un C0-02 et, pour ces années-là, nous avons ajouté le salaire d'un C0-02 aux coûts des réclamations concernant les cohortes de 1990-1991 à 1994-1995. Pour 1998-1999, nous savons que huit personnes de plus avaient été embauchées pour traiter les réclamations, de sorte que nous avons ajouté une combinaison de C0-01 et C0-02 à 50 % aux niveaux de 1996-1997 en nous fondant sur les instructions du personnel d'IC, et avons ainsi obtenu le coût salarial qui s'applique à ces années-là. Pour les autres années, nous avons rétabli ces coûts au niveau antérieur

Point analysé	Questions relatives aux données	Méthode
		<p>à 1995-1996, car on nous a dit que l'arriéré de réclamations serait éliminé à ce moment et que la section reviendrait aux niveaux antérieurs. Là encore, nous supposons que ces coûts sont constants dans toutes les périodes postérieures à 1998-1999 car aucun renseignement n'a pu être fourni pour prévoir les niveaux futurs.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avantages – Les avantages sont calculés à 20 % des salaires totaux, conformément aux instructions d'IC.
Frais administratifs – F et E	<ul style="list-style-type: none"> • Les renseignements budgétaires de base étaient disponibles pour les années 1995-1996 à 1997-1998 ; cependant, ils ne ventilaient pas ces coûts. En outre, les chiffres relatifs aux activités de F et E comprenaient aussi les coûts liés au personnel contractuel supplémentaire embauché pour traiter les réclamations. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnement et entretien – Pour ce qui est des années antérieures à 1995-1996, ces coûts sont déclarés comme constants, conformément aux instructions du personnel d'IC. Pour 1995-1996 et 1996-1997, nous avons utilisé les niveaux que le personnel d'IC avait indiqué dans ses renseignements budgétaires. Pour 1997-1998 et 1998-1999, nous avons procédé de la même façon, sauf que nous avons soustrait les coûts relatifs au personnel dont nous avons déjà tenu compte dans la section relative aux salaires du personnel chargé des réclamations. Pour les années postérieures à 1998-1999, nous avons présumé un niveau constant de 900 000 \$. • Nous avons soustrait les coûts relatifs au personnel supplémentaire embauché pour traiter les réclamations et saisi ces montants dans la section relative au traitement des réclamations.
Frais administratifs – Locaux à bureau	<ul style="list-style-type: none"> • IC a fourni des renseignements concernant l'exercice 1997-1998. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les frais relatifs aux locaux à bureau en 1997-1998 ont été calculés en multipliant les 894,5 m² qu'utilisait le personnel du programme de la LPPE par le taux ministériel de 227 \$ le m² par année. Le résultat a ensuite été divisé par le nombre d'ETP au service du programme de la LPPE en 1997-1998 de manière à obtenir le coût des locaux à bureau par ETP. Ce taux a ensuite été appliqué au nombre d'ETP du programme dans les années antérieures, ainsi qu'au nombre estimatif d'ETP dans les années ultérieures.
Réclamations payées	<ul style="list-style-type: none"> • La base de données du programme de la LPPE contenait des renseignements complets pour les exercices 1990-1991 à 1997-1998. Cependant, des ventilations détaillées concernant les frais relatifs aux réclamations payées (c'est-à-dire, les frais d'intérêts, les frais juridiques et les frais d'autre nature) n'étaient pas disponibles avant l'exercice 1997-1998. • IC a fourni des projections de taux de réclamations payées, par exercice. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les renseignements concernant les réclamations payées ont été obtenus à partir de la base de données du programme de la LPPE. Ces renseignements ont été calculés en fonction de cohortes (c'est-à-dire que les montants des réclamations payées à l'égard des prêts accordés en 1990-1991 ont été calculés pour chaque exercice étudié). Cependant, certaines des réclamations relatives à l'exercice 1997-1998 n'avaient pas encore été traitées. Pour tenir compte des frais prévus, nous nous sommes servis de renseignements chronologiques pour déterminer le pourcentage des demandes de réclamations payées (94,77 %). Ensuite, la valeur totale des réclamations demandées et en suspens a été multipliée par ce taux afin de calculer le total prévu des frais liés aux réclamations pour 1997-1998. • Les taux de défaut projetés ont également été ventilés par cohorte. Ils ont ensuite été

Point analysé	Questions relatives aux données	Méthode
		appliqués aux chiffres estimatifs concernant les prêts en souffrance par cohorte, dont il est question ci-dessus. Par souci de simplicité, nous n'avons pas projeté les réclamations payées au-delà de dix ans après la date de l'octroi des prêts, et ce, même si, passé ce délai, une réclamation peut être présentée dans les trois années qui suivent. Cependant, comme les soldes de prêts en souffrance auxquels s'appliquent les taux ne sont que des estimations, cette hypothèse n'a qu'une incidence minime sur les résultats de l'analyse.
Recettes		
Droits administratifs	<ul style="list-style-type: none"> Les renseignements dont disposait IC sur les droits administratifs recueillis étaient présentés sur une base de comptabilité de caisse et non de comptabilité d'exercice. 	<ul style="list-style-type: none"> Afin de représenter avec exactitude la répartition des droits administratifs sur une base de comptabilité d'exercice, nous avons appliqué 1,25 % au chiffre estimatif des prêts en souffrance par cohorte après le 31 mars 1995.
Droits d'enregistrement	<ul style="list-style-type: none"> Les renseignements dont disposait IC sur les droits d'enregistrement recueillis étaient présentés sur une base de comptabilité de caisse et non de comptabilité d'exercice. 	<ul style="list-style-type: none"> Afin de représenter avec le maximum d'exactitude la répartition des droits d'enregistrement sur une base de comptabilité d'exercice, 1 % a été appliqué au montant total des prêts accordés pour les exercices 1990-1991 à 1994-1995, et 2 % a été appliqué au montant total des prêts accordés pour les exercices 1995-1996 et suivants.
Avantages		
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> Peu de renseignements concluants ont été disponibles auprès d'Industrie Canada à propos des avantages directs du programme pour les PME. Les avantages directs comprendraient les augmentations des ventes et des bénéfices à la suite de l'obtention du prêt, ainsi que l'amélioration de la viabilité financière de l'entreprise à la suite de l'obtention de ces fonds. L'étude qu'Equinox Management Consulting a menée en 1996 était un « pas dans la bonne direction », mais il est probablement nécessaire de faire plus de travail dans ce secteur. 	<ul style="list-style-type: none"> Vu les limites de données et de temps auxquelles était soumise la présente étude, l'analyse coûts-avantages ne contient aucune information sur les avantages du programme. La seconde section de la présente étude comporte une analyse des retombées économiques du programme, laquelle présente quand même en détail certains des avantages fournis, comme les niveaux de création d'emplois et d'investissement de capitaux.



Tableau 2 : Analyse coûts-avantages des cohortes

Points analysés	Questions relatives aux données	Méthodes
Feuilles d'analyse coûts-avantages des cohortes		
Taux d'actualisation	<ul style="list-style-type: none"> Les taux d'actualisation utilisés pour la présente étude étaient les 10 taux d'obligations industrielles de Scotia McLeod, fournis par le Conference Board du Canada 	<ul style="list-style-type: none"> Les chiffres nets concernant les rentrées/sorties ont été obtenus pour chaque année de la durée de la cohorte, et ensuite actualisés à l'aide des taux d'obligations industrielles de Scotia McLeod appropriés.
Coût des réclamations traitées par année	<ul style="list-style-type: none"> Les frais relatifs au traitement des réclamations ont été obtenus à partir des chiffres salariaux produits, de la manière décrite plus tôt. Les taux de distribution annuels ont été déterminés à l'aide des renseignements chronologiques figurant dans la base de données du programme de la LPPE. À noter qu'avant l'exercice 1990-1991, les séries de données ne sont pas aussi complètes. 	<ul style="list-style-type: none"> Étant donné que les réclamations sont traitées pour une cohorte de prêts dans plus d'une année, il est nécessaire de répartir les frais en fonction du niveau d'efforts faits dans chaque année. Pour ce faire, le nombre des réclamations traitées dans chaque année a été calculé pour chaque cohorte, à l'aide de la base de données du programme de la LPPE. Cependant, comme cette dernière n'inclut pas de renseignements complets sur les réclamations qui s'appliquent ne serait-ce qu'à une seule cohorte, il a fallu formuler de nombreuses hypothèses pour calculer les pourcentages annuels de répartition des efforts. Tout d'abord, toutes les prévisions et les estimations ont été fondées sur les renseignements relatifs à la cohorte de 1990-1991, pour laquelle on disposait des renseignements les plus complets. Le montant des réclamations concernant les huit premières années d'existence de la cohorte de 1990-1991 a été totalisé, et le reste des réclamations à traiter a été estimé. Ensuite, le nombre de réclamations traitées dans chaque année a été divisé dans ce total afin d'obtenir une répartition procentuelle annuelle. Les chiffres relatifs aux exercices 1991-1992 à 1997-1998 ont ensuite été calculés en prenant pour base les renseignements disponibles jusqu'en 1997-1998, après quoi le profil concernant la cohorte de 1990-1991 a servi à prévoir les répartitions procentuelles des années à venir. Les limites sérieuses des données ont empêché d'établir des prévisions tout à fait exactes, mais nous sommes confiants que les tendances de répartition sont suffisantes pour les besoins de la présente analyse.

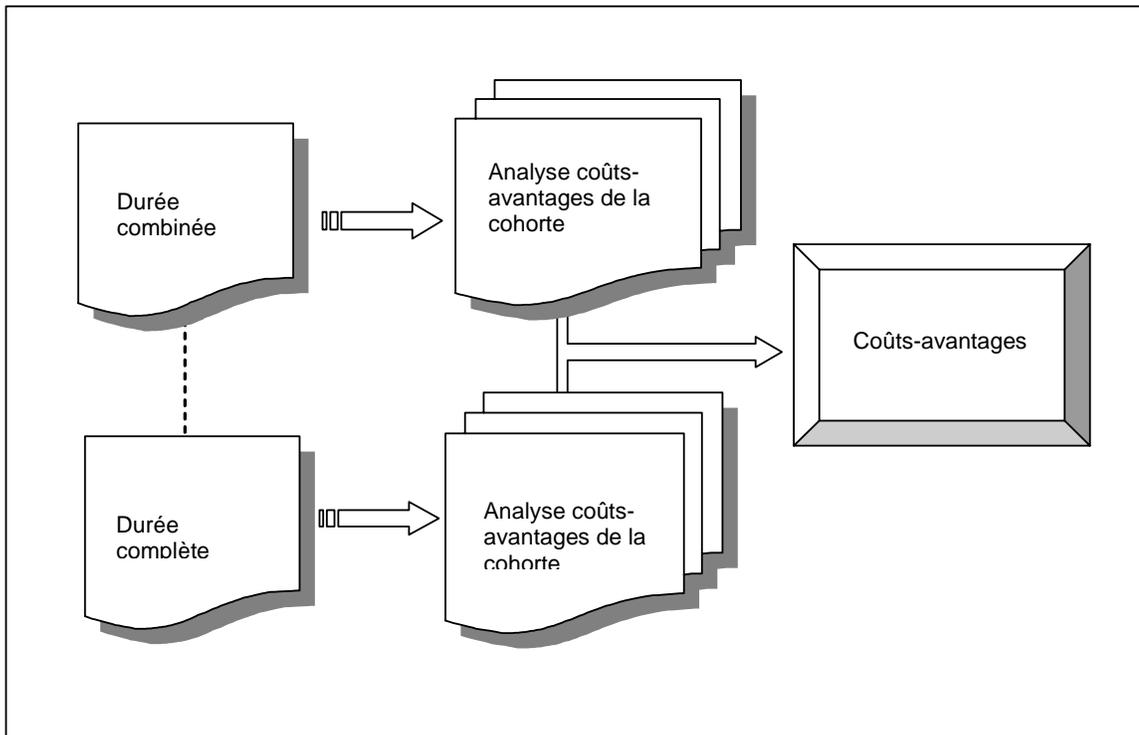


5.0 Résultats

Cette section-ci du rapport présente les projections des rentrées (surplus) ou des sorties (déficit) nettes d'argent actualisées du programme dans chacun des exercices visés par les périodes n^{os} 11 et 12. Ces chiffres ne représentent que le coût du programme pour l'État, net de recettes, pour chacune des années étudiées, et ne comprennent pas les frais sociaux ou les avantages. La section « Analyse des retombées économiques » du présent rapport examine en détail les avantages sociaux qu'il est possible d'attribuer au programme.

La figure 1 ci-dessous présente sous forme sommaire le cheminement de nos données entre les diverses feuilles de calcul des coûts-avantages. Un processus identique a été suivi pour le scénario de la durée combinée et celui de la durée complète.

Figure 1 : Diagramme de cheminement de l'analyse coûts-avantages

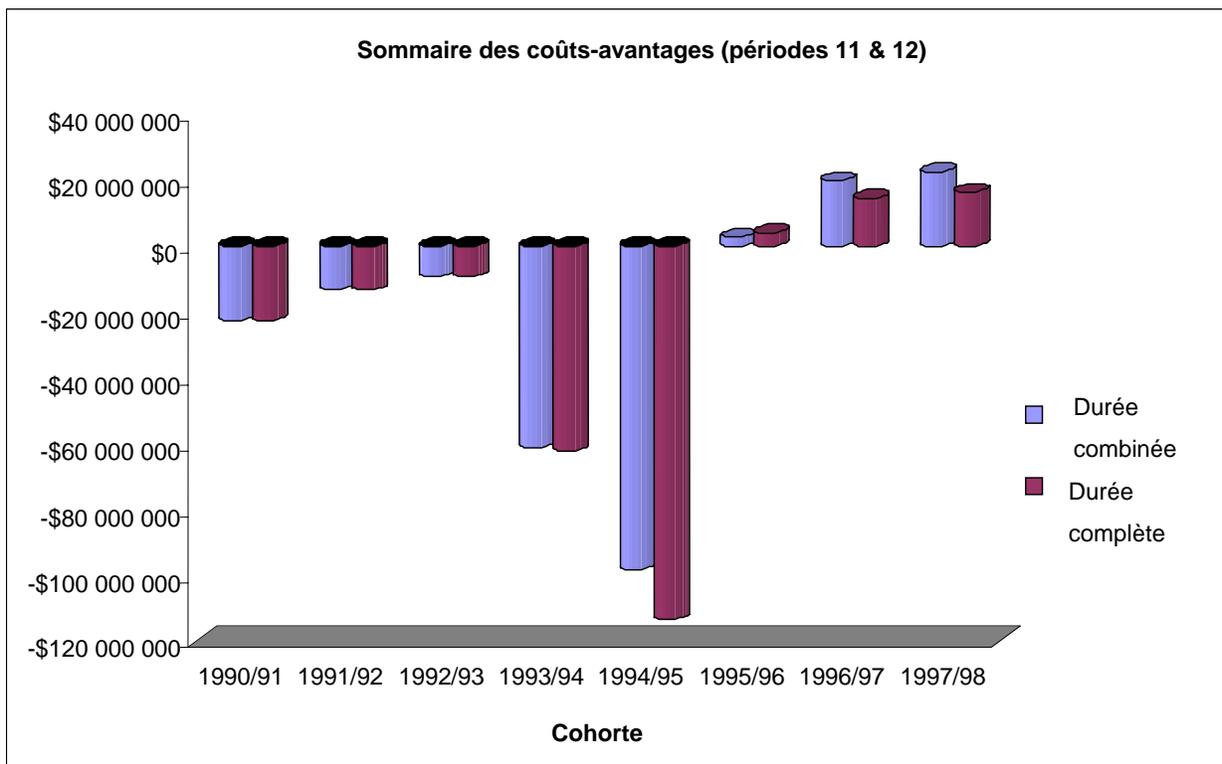


La figure 2, présentée ci-dessous, illustre les résultats de notre analyse pour chaque cohorte, selon les deux scénarios. Elle représente les rentrées/sorties nettes liées au programme qui sont attribuées à chacune des cohortes respectives. Tous les coûts et toutes les recettes qui se rapportent à chaque cohorte pendant toute la durée de cette dernière sont ramenées par actualisation à l'année de base de la cohorte afin de



produire un chiffre de valeur actualisée nette. L'analyse détaillée est exposée dans les feuilles de calcul, à l'annexe A. Les dépenses du programme sont principalement liées aux paiements des réclamations relatives aux prêts enregistrés. Elles comportent aussi un montant relativement petit qui est lié à l'administration du programme de l'État. Les recettes du programme découlent des droits administratifs et d'enregistrement.

Figure 2 : Sommaire des coûts-avantages (périodes 11 et 12)



Les résultats qu'illustre la figure qui précède reflètent clairement l'incidence des changements apportés ces dernières années au programme de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, et ils sont similaires pour chacun des deux scénarios envisagés. Avant 1993, le programme était d'une envergure nettement moindre et, sans avoir atteint l'objectif du recouvrement des frais, il se dirigeait dans la bonne direction. En avril 1993, d'importants changements ont été apportés au programme et, selon nos estimations, ils occasionneront, pour l'État, un déficit net à l'égard des cohortes de

1993-1994 et de 1994-1995. Le montant des sorties est sujet à interprétation, suivant les hypothèses et les taux de défaut prévus qui sont utilisés dans l'analyse. Dans son rapport de 1997, le Vérificateur général a estimé que, pour cette période, les sorties nettes pourraient avoisiner les 210 millions de dollars¹⁹.

Pour ce qui est des périodes postérieures à 1995, année au cours de laquelle de nouveaux droits ont été introduits et les taux de garantie ont été abaissés, nous estimons que le programme réalisera un surplus net. Bien que le taux de garantie n'ait pas été réduit avant le mois de décembre de 1995, les droits d'enregistrement majorés (2 %) et les nouveaux droits administratifs annuels (1,25 %) qui sont entrés en vigueur en 1995 ont contribué à compenser les pertes liées aux taux de garantie supérieurs. Là encore, le montant du recouvrement dépend des hypothèses employées dans l'analyse. Toutefois, notre tendance est à la hausse et positive.

Le tableau 3 illustre les chiffres réels représentés au graphique précédent. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, l'annexe A comporte une analyse détaillée de ces chiffres.

Tableau 3 : Sommaire des coûts-avantages (périodes n^{os} 11 et 12)

	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Durée combinée	-22 501 268\$	-13 204 904\$	-9 243 618\$	-61 032 942\$	-98 074 203\$	2 678 749\$	19 892 332\$	22 652 065\$
Durée complète	-22 502 259\$	-13 215 118\$	-9 303 463\$	-62 048 348\$	-113 392 225\$	\$4 065 327\$	14 662 376\$	16 459 471\$

5.1 Méthode privilégiée

En procédant à notre analyse, nous avons fait plusieurs observations au sujet de la façon d'améliorer les données en vue d'analyses coûts-avantages futures. Nous présentons ces observations dans le tableau qui suit, pour chaque point dont nous nous sommes servis dans notre analyse. Au cours des dix dernières années seulement, les paramètres du programme ont changé à trois reprises, ce qui complique l'exécution d'une analyse coûts-avantages, surtout lorsque l'on combine des données qui émanent de paramètres de programme différents.

¹⁹ Extrait de : Comité permanent des comptes publics, section 1535, le jeudi 19 février 1998. (<http://interparl.parl.gc.ca/InfocomDoc/PACC/Meetings/Evidence/PACCEV19-E.htm>).

Tableau 4 : Méthode privilégiée

Point analysé	Données privilégiées	Méthode privilégiée
Total des prêts		
Prêts accordés	Les données actuellement disponibles sont adéquates.	La méthode suivie dans le présent travail est appropriée.
Prêts en souffrance – Total	Il serait préférable de disposer de plus de renseignements chronologiques sur le total des prêts en suspens.	Il aurait été possible de dresser un profil d'amortissement plus complet si l'on avait disposé de renseignements chronologiques. Ce profil aurait ensuite servi à projeter de manière plus précise les chiffres totaux prévus concernant les prêts en souffrance.
Prêts en souffrance par cohorte	Les prêts en souffrance devraient être suivis par cohorte, et non par période. Il faut reconnaître, toutefois, que cela nécessiterait la collaboration des prêteurs Il serait préférable de disposer de plus de renseignements chronologiques sur la durée des prêts. À l'heure actuelle, les renseignements ne concernent que les exercices 1996-1997 et 1997-1998. Des taux de défaut prévus sont nécessaires – comme l'a indiqué le Vérificateur général, le Ministère a besoin de meilleurs outils pour prévoir convenablement les pertes sur prêts futures ²⁰ .	Le manque de renseignements dont on dispose sur les prêts en souffrance par cohorte fait qu'il est extrêmement difficile d'effectuer des projections de coûts et de recettes. Dans les cas où l'on disposait de renseignements chronologiques par cohorte, il a été possible de dresser un profil d'amortissement et, ensuite, de projeter de manière plus précise les coûts des réclamations et les recettes. Si l'on disposait de tels renseignements, de meilleurs renseignements sur la durée des prêts permettraient aussi de dresser un profil d'amortissement plus exact. Les montants des prêts pourraient ensuite être amortis sur des durées d'un à dix ans. Les taux de défaut projetés élimineraient la nécessité de rajuster les montants projetés des réclamations payées. Cela donnerait des défauts de remboursement plus précis à déduire des chiffres relatifs au solde des prêts en souffrance.
Coûts		
Frais administratifs – Salaires	Les salaires et les frais relatifs au personnel doivent être suivis pour chaque secteur administratif, comme nous avons tenté de le faire dans notre analyse. Il faudrait aussi suivre les salaires par cohorte.	Le fait de suivre les salaires et les frais de personnel pour chaque secteur administratif permet de procéder à une analyse coûts-avantages plus précise et complète. Cette méthode permettrait aux fonctionnaires d'IC de mieux projeter les niveaux de salaires et de personnel futurs.

²⁰ Ibidem.



Point analysé	Données privilégiées	Méthode privilégiée
		Le fait de suivre les salaires par cohorte sert aussi à produire une analyse coûts-avantages plus précise. Habituellement, cela ne se passerait que dans le secteur du traitement des réclamations. Cette méthode permettrait à IC d'apparier de manière plus précise les coûts avec les éléments qui les ont générés. Par exemple, si un important montant de prêts était accordé dans une année donnée et que, plusieurs années plus tard, un nombre considérable de réclamations étaient liées à ces prêts, il faudrait alors lier les coûts relatifs au traitement de ces réclamations à la cohorte dans laquelle elles ont été faites. C'est la méthode que nous suivons dans notre analyse.
Frais administratifs – Fonctionnement et entretien	Ces renseignements devraient être fournis de manière aussi détaillée que dans la section relative aux salaires. C'est-à-dire qu'il faudrait répartir les frais de F et E par secteur administratif.	La répartition des frais de F et E par secteur fonctionnel aiderait à améliorer l'exactitude de toute analyse coûts-avantages future. En effet, dans notre étude, nous n'avons pas pu déterminer quels frais de F et E ont été attribués à des secteurs qui cesseraient d'être nécessaires après la fin de la période n° 12. En conséquence, nous avons été contraints de reporter l'ensemble du budget de F et E, même si cela n'est peut-être pas tout à fait exact.
Frais administratifs – Locaux à bureau	Les frais des locaux à bureau des années antérieures devraient être disponibles. Des projections devraient être faites au sujet des besoins en locaux à bureau et des frais applicables.	Il ne devrait pas être nécessaire de faire des hypothèses au sujet des frais relatifs aux années antérieures. Ces montants devraient être tirés directement des renseignements chronologiques sur la quantité de locaux à bureau utilisés et des taux antérieurs appliqués. Il serait ensuite possible d'estimer les frais futurs en se fondant sur une gamme plus complète de renseignements antérieurs.
Réclamations payées	Les frais relatifs aux réclamations devraient être ventilés comme suit : frais d'intérêt, frais juridiques et frais d'« autre nature ». Cette ventilation est maintenant effectuée, et cela devrait être utile pour les études futures.	Idéalement, la section des frais relatifs aux réclamations répartirait les frais comme suit : paiements de capital, paiements d'intérêts, paiements de frais juridiques et paiement d'« autre nature ». Cela broserait un tableau plus exact de la nature des frais qu'engage le programme de la LPPE. En outre, les taux projetés devraient être appliqués au solde réel des prêts de la cohorte, par opposition à des chiffres totaux estimatifs.
Recettes		
Droits administratifs	Les droits administratifs devraient être suivis sur une base de comptabilité d'exercice.	Idéalement, ces chiffres devraient être inclus en fonction de ce qui a été réellement gagné, par opposition au fait de fonder les chiffres sur les soldes de prêts estimatifs.
Droits d'enregistrement	Les droits d'enregistrement devraient être suivis sur	Idéalement, ces chiffres devraient être inclus en fonction de ce qui a

Point analysé	Données privilégiées	Méthode privilégiée
	une base de comptabilité d'exercice.	été réellement gagné, par opposition au fait de fonder les chiffres sur les soldes de prêts estimatifs.
Avantages		
Avantages	Renseignements directs des participants au programme au sujet de l'incidence de ce dernier sur les ventes, les bénéfices et la viabilité financière des PME.	Un rapport antérieur préparé pour Industrie Canada par Price Waterhouse décrit plusieurs cadres d'évaluation possibles concernant le programme de la Loi sur les prêts aux petites entreprises. En mettant en œuvre certaines de ces recommandations, comme un sondage mené auprès des participants au programme, il serait possible de recueillir de meilleurs renseignements qui permettraient de quantifier les avantages directs de ce dernier pour les PME et de les inclure dans l'analyse coûts-avantages.



6.0 Analyse des retombées économiques

Industrie Canada a demandé que l'on procède, dans le cadre d'une sous-section de l'analyse coûts-avantages générale du programme de la LPPE, à une analyse des retombées économiques afin de déterminer les avantages et les coûts, pour le Canada, qui surviennent à l'extérieur des entreprises emprunteuses. La période de référence qui s'applique à cette analyse est aussi les périodes de prêts n^{os} 11 (du 1^{er} avril 1990 au 31 mars 1993) et 12 (du 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1998).

Dans notre analyse des retombées économiques, nous étudions d'abord la question de savoir ce qu'englobe une étude des retombées économiques. Ensuite, nous examinons les sources actuelles d'informations. Cela est suivi d'une tentative pour obtenir, à partir des principales conclusions d'études antérieures, ainsi que de quelques autres usages des sources actuelles de données, de nouveaux renseignements sur les retombées économiques du programme de la LPPE. Enfin, nous analysons les lacunes sur le plan de l'information qui, à l'heure actuelle, empêchent de traiter d'une manière complète des retombées économiques du programme de la LPPE, et formulons quelques suggestions sur la façon de « combler les lacunes ».

6.1 Définition d'une étude des retombées économiques

Si l'on peut définir les retombées économiques comme étant les effets qu'ont une industrie ou une série d'activités économiques sur l'économie d'un pays, cette expression comporte de nombreuses interprétations. Essentiellement, il s'agit d'une série d'indicateurs de rendement qui permettent de mesurer l'activité économique à un certain niveau. Les retombées peuvent être mesurées au niveau de l'établissement, ou au niveau de l'emprunteur (ou du sous-établissement, comme l'unité fonctionnelle), au niveau d'une industrie ou au niveau de l'économie dans son ensemble. Il y a des effets directs, ainsi que des effets indirects. L'idéal serait d'avoir le filet le plus large possible, et de mesurer l'ensemble des retombées économiques, indépendamment de leur importance. Dans la pratique, toutefois, ce genre de mesure peut poser quelques difficultés, surtout en ce qui concerne les effets indirects.

Un récent rapport de KPMG a résumé la difficulté qu'il y a de procéder à une analyse des retombées économiques du programme de la LPPE²¹. Essentiellement, le rapport

²¹ KPMG Management Consultants, *A Review of Issues Surrounding Benefit-Cost Analyses of the Small Business Loans Program*. Mai 1998.



indique qu'étant donné que le programme de la LPPE peut être considéré, dans le meilleur des cas, comme un élément de facilitation des opérations d'emprunt, par opposition à une industrie ou à une série d'activités économiques, il est difficile d'évaluer ses retombées économiques uniques. Les limites des données, dont il est question au début de la présente étude, compliquent davantage la situation.

Les indicateurs de rendement sont des expressions quantifiables des éléments de programme qui sont soumis à des mesures²². Par conséquent, les indicateurs de rendement économique qui s'appliquent au programme de la LPPE devraient fournir des renseignements assez pertinents et suffisants sur ses retombées économiques pour soutenir Industrie Canada dans ses activités de gestion ordinaires du programme, de même que les établissements de prêt dans leurs activités d'exécution ordinaires de ce dernier.

En ce qui concerne le programme de la LPPE, le point le plus important, d'après ce qui ressort des rapports rédigés à ce jour, est l'emploi. Plus précisément, la création, le maintien et la suppression d'emplois, tant au sein qu'à l'extérieur des entreprises emprunteuses. Cet accent mis sur l'emploi découle de deux facteurs. Premièrement, et surtout, il y a le fait qu'au point de vue des politiques, les emplois sont critiques. Deuxièmement, et cet aspect est presque aussi important, il y a le fait que l'emploi, bien qu'il soit difficile à mesurer, est l'un des rares secteurs de retombées économiques qu'il est possible d'estimer de manière raisonnable à l'aide des renseignements disponibles.

Dans un monde parfait, les principales mesures de rendement qui s'appliqueraient à une étude sur les retombées économiques comprendraient, notamment, ce qui suit :

- une augmentation nette des emplois;
- une augmentation nette du PIB;
- une augmentation nette de la productivité;

²²Hudson, Mayne, Thomlison, *Action-Oriented Evaluation in Organizations*, p. 131, 1992.



- une augmentation nette du nombre de petites entreprises;
- une augmentation nette des investissements des entreprises;
- une augmentation nette des ventes et des bénéfices;
- une augmentation nette des innovations en matière de produits et de procédés;
- une augmentation nette des exportations;
- une augmentation nette des salaires et des traitements;
- des effets sur les comptes publics, y compris les taxes et les impôts;
- une augmentation nette des coûts de production.

Pour les besoins de la présente étude, nous nous limiterons aux emplois, ainsi qu'à la croissance dans quelques secteurs clés, comme les profits, les ventes et les investissements de capitaux.

6.2 Sources d'information actuelles

À l'heure actuelle, la Direction du programme des prêts aux petites entreprises recueille des données sur les emprunteurs à l'aide du formulaire d'enregistrement de prêts aux petites entreprises, que l'établissement prêteur remplit lorsqu'une garantie de prêt est accordée. Le formulaire d'enregistrement consigne divers renseignements au sujet du demandeur afin de s'assurer qu'il est admissible au programme. Ce formulaire a été modifié au cours des dernières années en vue de faciliter la collecte de renseignements plus détaillés.

En ce qui concerne les renseignements qui sont utiles pour mesurer l'activité économique, le formulaire d'enregistrement recueille, notamment, des données sur le nombre d'employés supplémentaires qui devraient être embauchés comme conséquence directe de l'obtention du prêt. Des renseignements au sujet du montant des prêts liés à un certain nombre de catégories de biens, dont l'équipement et la



machinerie, les modifications qu'apportent des locataires ou des propriétaires à des locaux, la construction de bâtiments, l'achat de terrains, de même que l'achat de bâtiments existants, sont également consignés.

Trois rapports commandés par Industrie Canada tentent de mesurer les répercussions économiques du programme de la LPPE. Ces études (Recent Experience with the SBL Program: Economic Impacts, Incrementality and Risk Profile Analysis de Haines et Riding, The Small Business Loans Act Economic Impacts d'Informetrica, et Impact of SBL Program Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the SBL Program Program d'Equinox Management Consultants) ont été résumées ailleurs²³. Dans ce contexte, notre approche consiste à utiliser les résultats de ces études pour se faire une idée plus complète des retombées économiques du programme de la LPPE. Il est à noter au départ, cependant, qu'il reste encore beaucoup de travail à faire en ce domaine.

Les études de Haines et Riding et d'Equinox tentent de quantifier les retombées économiques en se servant d'une combinaison de données administratives provenant des formulaires d'enregistrement des emprunteurs ainsi que de données de sondage obtenues au téléphone auprès d'échantillons de bénéficiaires et de non-bénéficiaires de prêts du programme de la LPPE. L'étude d'Informetrica se sert d'un modèle de prévisions économétriques pour dériver des multiplicateurs qui permettent de comparer une économie de base à une économie incluant le programme de la LPPE.

Ces trois études démontrent les divers niveaux d'envergure que peut présenter une analyse des retombées économiques. Dans les études d'Equinox et de Haines et Riding, les retombées économiques sont axées sur la création d'emplois au niveau de l'entreprise, le rendement de l'emprunteur et la survie—c'est là une approche microéconomique. L'approche d'Informetrica, en revanche, considère sous un angle plus large - macroéconomique - les retombées, et met l'accent sur l'industrie et la production économique totale, l'emploi et les revenus réels. Informetrica recourt à une approche dynamique qui tient compte à la fois des effets directs des dépenses relatives aux investissements des entreprises, ainsi que des effets indirects, ou des « retombées », des investissements des entreprises. Les effets obtenus dans la première année sont pris en compte dans les années subséquentes.

²³ KPMG Management Consultants, *A Review of Issues Surrounding Benefit-Cost Analyses of the Small Business Loans Program*. Mai 1998.



Les résultats de ces trois études dépendent d'hypothèses formulées au sujet de l'incrémentalité des prêts. La question de l'incrémentalité revient à déterminer si un prêt accordé dans le cadre du programme de la LPPE aurait quand même été accordé en l'absence du programme, ou la mesure dans laquelle un autre prêt aurait été accordé dans les mêmes circonstances. L'incrémentalité est une notion qui occupe une place prépondérante dans une étude des retombées économiques. L'importance, pour les résultats, des hypothèses relatives à l'incrémentalité sera démontrée dans les prochaines sections, qui portent sur les emplois et la croissance. Les trois documents s'entendent pour dire que le programme de la LPPE a eu des retombées économiques favorables; la seule différence concerne l'ampleur de ces retombées.

Les sources de données de Statistique Canada ont également été consultées pour la présente étude dans l'espoir de découvrir des renseignements qui seraient utiles pour évaluer les retombées économiques du programme de la LPPE. La Division des investissements et du stock de capital fournit des données sur les investissements publics et privés (réels et prévus) par industrie, y compris des matrices détaillées du CANSIM, qui présentent des données chronologiques sur les dépenses liées aux biens d'investissement et à la construction. Nous nous sommes fondés ici, dans une certaine mesure, sur ces données. L'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (EERH) et l'Enquête sur la population active (EPA) ne sont pas utiles dans le contexte du programme de la LPPE à cause de la difficulté d'attribuer à ce dernier des gains ou des pertes d'emplois. Les avantages de deux autres sources de données, les enquêtes de la Division des études microéconomiques et de la Division petites entreprises et des enquêtes spéciales, sont décrits dans le document de PricewaterhouseCoopers portant sur le cadre d'évaluation des prêts aux petites entreprises. L'accès à ces sources d'information comporte des couplages coûteux et des fonctions de totalisation spéciales qui débordent le cadre du présent projet.

6.3 Renseignements existants sur les retombées économiques du programme de la LPPE

À l'évidence, le programme de la LPPE a une « présence » au sein de l'économie canadienne (voir le tableau 5). En tout, 240 437 nouveaux prêts ont été octroyés dans le cadre de ce programme à de petites entreprises dans les périodes n^{os} 11 et 12, soit un total d'environ 13,2 milliards de dollars. Les prêts du programme de la LPPE sont en grande partie axés sur les petites entreprises nouvelles et en démarrage. Les données disponibles pour les cinq derniers exercices (1993-1994 à 1997-1998), selon l'âge de l'entreprise, montrent qu'au moins 37 % des nouveaux prêts ont été accordés à des



entreprises en démarrage et qu'une autre tranche de 22 % a été accordée à des entreprises dont l'existence remontait à moins de trois ans²⁴.

Tableau 5 : Prêts accordés dans le cadre du programme de la LPPE (périodes 11 et 12)

Année	Nombre de prêts accordés	Montant (milliers \$)
1990-91	10,626	413,258
1991-92	10,557	397,275
1992-93	13,154	502,141
1993-94	43,351	2,548,790
1994-95	68,378	4,397,108
1995-96	34,613	2,243,151
1996-97	31,003	2,018,962
1997-98	28,755	1,951,892
Totaux	240,437	13,161,215

Source : Rapport annuel, programme de la LPPE, 31 mars 1998

6.3.1 Emploi

Les chiffres estimatifs concernant l'emploi proviennent de trois sources : les estimations chronologiques fournies par les emprunteurs au moment de la demande du prêt; les enquêtes complémentaires menées auprès des emprunteurs par Haines et Riding, et par Equinox; de même que le modèle économétrique d'Informetrica. Les estimations des emprunteurs, au moment de la demande de prêt, sont approximatives en soi car elles représentent les emplois supplémentaires que les emprunteurs croient qu'ils créeront grâce au prêt, et non pas ce qui survient réellement. Les résultats des enquêtes, qui donnent la chance de voir les effets des prêts après un certain temps, peuvent souffrir d'un biais de sélection suivant la base employée pour prélever l'échantillon (une

²⁴ Industrie Canada, LPPE, Rapport annuel sur les activités pour la période de 12 mois se terminant le 31 mars 1998



enquête a utilisé comme base la liste des membres de la FCEI et n'a donc échantillonné que des entreprises bien établies qui peuvent se permettre de payer les droits d'adhésion à cet organisme) et/ou l'emploi de petits échantillons (les tailles d'échantillon utilisées pour une enquête donnant des estimations annuelles des emplois réels variaient de 10 à 96 répondants par année). Enfin, le modèle économétrique servant à dériver des multiplicateurs repose sur des hypothèses sous-jacentes quant à la façon dont fonctionne l'économie, comme la façon dont les marchés s'équilibrent, ce qui n'est peut-être pas approprié. En gardant à l'esprit ces limites, passons maintenant à une analyse des études.

Au moment où ils ont demandé leur prêt, les emprunteurs ont estimé, pour l'exercice 1997-1998, qu'ils créeraient 38,2 emplois pour chaque million de dollars de prêts, soit environ 2,6 emplois créés par emprunt. Nous avons combiné les données d'enquête de Haines et Riding et d'Equinox aux données administratives du programme de la LPPE pour constater que ces deux études estiment le nombre d'emplois à 104,2 et 77 emplois par million de dollars prêtés, et à 5,3 et 3,9 emplois par prêt, respectivement. Pour comparer ces estimations à celles d'Informetrica, il est nécessaire d'appliquer la notion d'incrémentalité.

Le tableau 6 résume les estimations actuelles en matière d'emplois du programme de la LPPE qui proviennent de toutes les sources connues, en prenant pour hypothèse une incrémentalité de 60 %. Cette hypothèse a été choisie parce qu'il s'agit de la conclusion approximative de Haines et Riding (l'inverse de la conclusion selon laquelle de 30 à 40 % des prêts à terme accordés en vertu de la LPPE vont à des entreprises qui bénéficieraient, en d'autres circonstances, de services bancaires ordinaires) et des études d'Equinox (le chiffre d'Equinox était en fait de 54 %). En outre, la conclusion d'incrémentalité de 60 % de Haines et Riding est citée par Informetrica dans son étude, et a servi à obtenir des résultats à partir de son modèle. Comme l'indique le tableau, même lorsque l'on situe toutes les estimations à un niveau plus uniforme, les différences sont considérables. Il ressort très clairement qu'un programme d'évaluation économique plus rigoureux est nécessaire.



Tableau 6 : Estimations des emplois pour l'exercice 1997-1998 par suite du programme de la LPPE

Source	Nombre d'emplois créés par prêt	Emplois créés par million \$ de prêts
Enquête de Haines et Riding (données d'enquête de 1994)	3,4*	62,5*
Enquête d'Equinox (données d'enquête de 1996)	2,3*	46,2*
Demandes d'emprunteurs (données admin. pour 1997-1998)	1,4*	22,2*
Modèle d'Informetrica (moyenne du modèle sur 5 ans)	0,5	8,4
Loi de Say d'Informetrica(moyenne du modèle sur 5 ans)	1,5	22,8

*chiffres rajustés pour tenir compte de l'hypothèse d'incrémentalité de 60 %

Pour démontrer l'effet de la sensibilité de l'hypothèse d'incrémentalité, notamment, voir le tableau 7. Dans ce dernier nous avons appliqué les multiplicateurs d'emplois d'Informetrica aux données administratives du programme de la LPPE aux cinq derniers exercices afin d'obtenir des estimations totales des emplois sur cinq ans à la suite des montants de prêts réels garantis durant cette période. Les résultats sont présentés de deux façons différentes : la situation vue sous l'angle du modèle, et la situation vue sous l'angle de la Loi de Say.

L'estimation fondée sur le modèle est la meilleure estimation d'Informetrica quant à la façon dont fonctionne réellement l'économie canadienne. L'estimation fondée sur la Loi de Say est une vision plus théorique de l'économie, où les augmentations du stock de capital productif sont compensées par une hausse de la demande globale qui est suffisante pour employer tout le stock de capital additionnel (c'est-à-dire que les marchés s'équilibrent, que la demande est suffisante pour répondre à l'offre). La Loi de Say, un modèle purement théorique qui n'a été observé dans aucune économie nationale développée, devrait donc être considérée comme la limite supérieure de notre estimation des emplois. À l'évidence, toutefois, cet exercice montre à quel point les retombées économiques du programme sont subordonnées à des hypothèses formulées dans les mesures. Une vue d'un programme qui a créé 37 000 emplois sur



cinq ans est radicalement différente de celle d'un programme qui en a créé 185 000, au jusqu'à 500 000 emplois, durant la même période.

Tableau 7 : Analyse de sensibilité du modèle d'Informetrica

% de prêts incrémentiels	Nombre d'emplois sur 5 ans selon le modèle	Nombre d'emplois sur 5 ans selon la Loi de Say
20 %	37 011	99 975
40 %	74 023	199 949
60 %	111 034	299 924
80 %	148 045	399 898
100 %	185 057	499 873

D'autres questions relatives à l'emploi dont il est nécessaire de tenir compte sont les effets des déplacements (tant au sein de l'entreprise emprunteuse qu'à l'extérieur de celle-ci) et la qualité des emplois créés, conservés ou déplacés (c'est-à-dire, temporaires ou permanents, à temps plein ou à temps partiel, hautement spécialisés ou peu spécialisés). Les activités futures de collecte de données devraient traiter de ces questions.

6.3.2 Croissance

Lorsque nous parlons de croissance, nous le faisons dans le sens général du terme - la croissance des entreprises (c'est-à-dire, les ventes, les bénéfices et la productivité), la croissance de la production d'une industrie et de l'économie totale, ainsi que la croissance des revenus réels. Chacune des trois études des retombées économiques du programme de la LPPE a quelque chose à dire au sujet de la croissance.

Les enquêtes que Haines et Riding ainsi qu'Equinox ont menées auprès des emprunteurs concluent à des résultats très positifs. À la suite directe de l'obtention d'un prêt dans le cadre du programme de la LPPE, la majorité des emprunteurs ont vu leurs ventes augmenter. Selon une enquête de Haines et Riding, 64,5 % des répondants ont fait état d'une augmentation moyenne des ventes annuelles de 341 000 \$. Un grand



nombre d'entre eux ont pu réduire leurs coûts (29,1 %) à la suite de leur investissement, et certains ont acquis une plus grande capacité d'exportation (9,2 %). De nombreux répondants ont également indiqué que le programme de la LPPE avait aidé leur entreprise à survivre. Ces résultats donnent à penser que les propriétaires de petite entreprise attribuent une grande part de leur succès à l'obtention d'un prêt dans le cadre du programme.

En revanche, l'étude d'Informetrica n'est pas aussi positive quant à la « croissance » des retombées économiques. En fait, elle indique que, dans l'ensemble, l'équilibre du programme de la LPPE est neutre. La réalisation de retombées quelconques sur la production, les emplois et les revenus dépend de la question de savoir si la nouvelle capacité déplace la capacité de production actuelle, ou non. En outre, on s'attendrait à ce que les importations augmentent car l'investissement est souvent fortement axé sur l'équipement, et, habituellement, les entreprises canadiennes doivent acheter cet équipement de l'étranger. Enfin, étant donné qu'une majorité des investissements se concentrent dans les industries du secteur des services, et particulièrement les services commerciaux et la vente au détail, il y a peu de chances de réaliser le type de gains de productivité ou de nouvelles exportations qui surviendraient plus facilement dans des industries de fabrication de biens, comme le secteur manufacturier.

Étant donné que l'utilisation principale du produit d'un prêt est d'obtenir un nouvel équipement ou de financer de nouveaux bâtiments ou locaux à bureau, et que l'investissement de capitaux est un aspect des retombées économiques que les autres études n'ont pas analysé en profondeur, nous avons décidé d'examiner la situation de plus près.

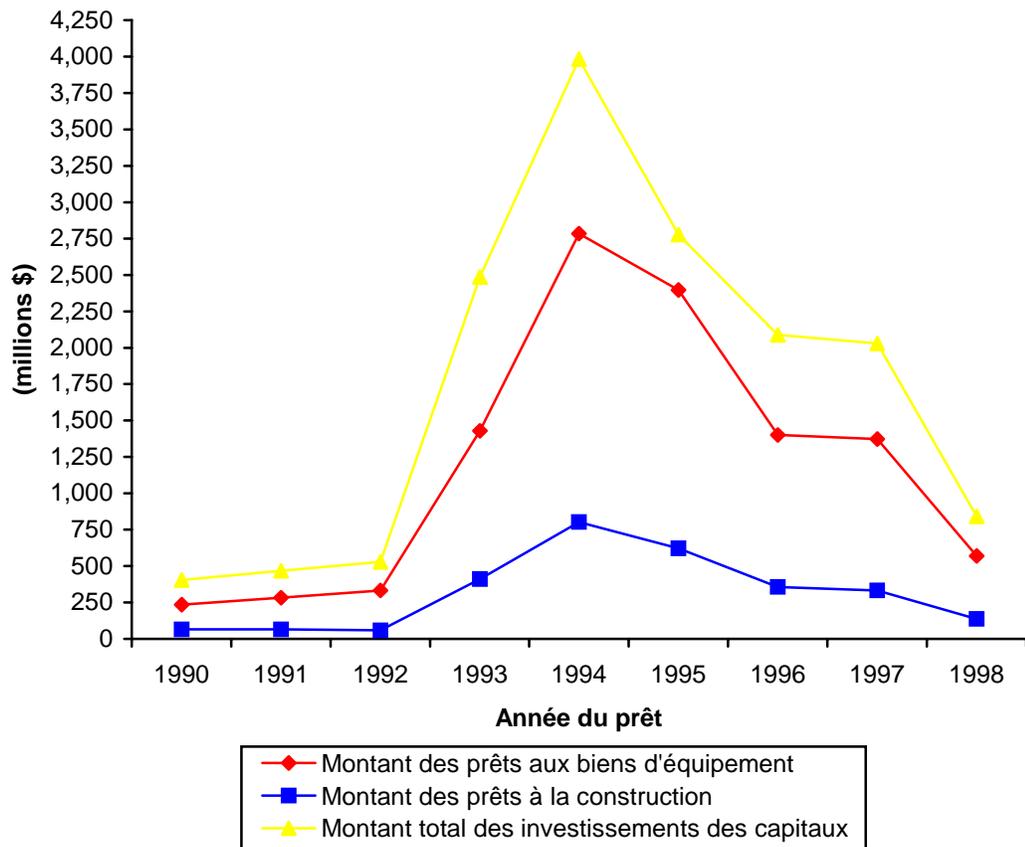
Pour déterminer les retombées économiques du programme de la LPPE au chapitre de l'investissement de capitaux, nous avons examiné les données administratives du programme de la LPPE sur ce type d'investissement, telles qu'enregistrées dans l'année où le prêt a été accordé. Nous avons précisé la définition de l'investissement de capitaux de manière à englober le montant des prêts liés à des machines et à de l'équipement nouveaux ainsi que le montant des prêts liés à la construction (bâtiment et services techniques), y compris les modifications ou les rénovations. Les achats de terrains et/ou de bâtiments existants n'ont pas été inclus car, en fait, il ne s'agit pas d'ajouts nouveaux au stock de capital opérationnel. Nous avons ensuite fait une comparaison avec les investissements de capitaux généraux des entreprises et de l'État dans l'économie sur le plan des installations, du matériel et de la construction depuis 1991.

Comme l'indique la figure 3, le montant total des prêts liés à des machines et de l'équipement nouveaux a augmenté de 235 millions de dollars en 1990 à 2,8 milliards de



dollars en 1994, avant de tomber ensuite à 1,4 milliard de dollars en 1997, ce qui reflète les changements apportés au programme dont il a été question plus tôt dans la présente étude. Au 31 mars 1998, ce chiffre se situait à 570 millions de dollars. Le montant total des prêts liés à la construction (bâtiment et services techniques), exclusion faite de l'achat de terrains ou de structures existantes, est passé de 64 millions de dollars en 1990 à 801 millions de dollars en 1994, avant de tomber à 334 millions de dollars en 1997, ce qui reflète là aussi les changements apportés au programme. Au 31 mars 1998, ce chiffre était de 138 millions de dollars.

Figure 3: Montant des prêts liés aux biens d'équipement et à la construction; et total des investissements de capitaux selon l'année du prêt (1990- 1998)



Le montant total des prêts liés aux biens d'équipement et à la construction ne représente pas le montant total des investissements de capitaux qui résultait directement du programme de la LPPE puisque l'octroi du prêt est subordonné au fait que l'emprunteur investisse lui aussi des capitaux en vue de l'achat d'équipement ou de travaux de construction²⁵. Le montant total des investissements de capitaux produits dans le cadre du programme de la LPPE a été déterminé en mesurant la différence entre le pourcentage des coûts totaux des biens (investissements de capitaux) financés par le programme et la contribution de l'emprunteur à l'achat desdits biens. Le total de ces montants nous permet de déterminer le total des investissements de capitaux qui résultent du programme. C'est donc dire qu'en 1990, le montant total des investissements de capitaux a augmenté de 404 millions de dollars en 1990 à 4 milliards de dollars en 1994, avant de tomber à 2 milliards de dollars en 1997, et ensuite à 842 millions de dollars au 31 mars 1998.

²⁵ Le pourcentage du coût d'un bien financé par le programme de la LPPE a varié de 80 % de l'équipement et 90 % des terrains/bâtiments visés par un emprunt effectué avant le 1^{er} avril 1993, à 100 % des biens visés par un emprunt effectué après le 31 mars 1993, et à 90 % des biens admissibles visés par un emprunt effectué après le 31 décembre 1995.



Tableau 8 : Total des dépenses en capital publiques et privées au Canada, par opposition au total des dépenses en capital (construction et équipement) attribuables au programme de la LPPE

Année	Dépenses en capital publiques et privées - installation et équipement (millions \$)	Total des dépenses en capital (construction et équipement) attribuables au programme de la LPPE (millions \$)	Pourcentage des dépenses en capital (installations et équipement) déclarées au programme de la LPPE
1990	s.o.	404,35	s.o.
1991	128 009,90	467,50	0,4 %
1992	122 188,80	528,97	0,4 %
1993	121 253,90	2 486,93	2,1 %
1994	130 131,20	3 982,72	3,1 %
1995	127 802,80	2 779,05	2,8 %
1996	137 712,00	2 089,05	1,5 %
1997	155 629,40	2 031,36	1,3 %

Situant cet investissement dans le contexte de l'économie totale, le tableau 8 compare les dépenses en capital privées et publiques en installations, en équipement et en construction dans l'économie globale avec les investissements attribuables aux garanties de prêt accordées en vertu du programme de la LPPE depuis 1990. En 1991, les dépenses en capital effectuées dans le cadre du programme ne représentaient que 0,4 % de l'ensemble des dépenses de ce type effectuées au titre des installations et de l'équipement; ces dépenses ont atteint un sommet à 3,1 % en 1994, avant de retomber à 1,3 % en 1997. Il n'est donc pas surprenant de constater que le total des dépenses en capital découlant des garanties de prêt visées par le programme de la LPPE représentait une proportion fort restreinte des dépenses en capital globales relatives aux installations et à l'équipement dans l'ensemble de l'économie.



6.3.3 Sommaire

Les études qu'Industrie Canada a commandées à ce jour indiquent dans une large mesure que l'existence du programme de la LPPE comporte un certain nombre d'avantages sociaux et économiques positifs. Cependant, ces mêmes études ne s'entendent pas sur l'ampleur de ces avantages. Les gains d'emplois attribuables au programme de la LPPE varient de 0,5 à 3,4 emplois par prêt, ou de 8,4 à 62,5 emplois par million de dollars prêtés. Au cœur de n'importe quelle analyse des retombées économiques du programme de la LPPE réside la question de l'incrémentalité, qui a été, et qui continue d'être, l'obstacle le plus important pour ce qui est d'arriver à un vaste consensus sur l'ampleur des « retombées » du programme.

6.4 Manière de combler les lacunes sur le plan de l'information

Dans l'ensemble, l'évaluation du rendement du programme de la LPPE peut faire appel, sur un pied d'égalité, aux administrateurs du programme, aux emprunteurs et aux prêteurs. Toutefois, pour évaluer les retombées économiques du programme, c'est principalement sur les épaules des emprunteurs et des propriétaires de petite entreprise en général que pèse le fardeau. Les renseignements provenant de l'administration du programme de la LPPE, à Industrie Canada, ainsi que des établissements de prêts, sont certes utiles, mais de nombreux résultats ne se produiront pas avant un certain temps après que le prêt a été accordé. Pour cette raison, il est nécessaire de suivre les entreprises elles-mêmes.

PricewaterhouseCoopers a récemment établi un cadre d'évaluation du programme de la LPPE, et certaines des questions et des recommandations que contient ce rapport contribueraient dans une large mesure à réaliser une étude sur les retombées économiques.

Il sera nécessaire d'inclure dans les enquêtes par sondage de petites entreprises qui ont reçu un prêt dans le cadre du programme afin de répondre à des questions liées aux principaux secteurs de rendement. Ces enquêtes seraient similaires à celles qu'ont effectuées Haines et Riding et Equinox, mais comporteraient des questions plus détaillées. Il est nécessaire de suivre dans le temps des renseignements sur des questions comme le nombre d'emplois créés, conservés ou déplacés, ainsi que la croissance des ventes, la productivité, les exportations et d'autres éléments « souhaitables ». PricewaterhouseCoopers a consulté des emprunteurs du programme de la LPPE et découvert que ces derniers seraient disposés à participer à des enquêtes téléphoniques ou postales dans le but d'évaluer les résultats du programme. Les emprunteurs ont indiqué aussi qu'ils seraient disposés à partager des renseignements comme les revenus de leur entreprise et les répercussions que le prêt obtenu dans le

cadre du programme de la LPPE avaient sur les emplois dans leur entreprise, dans la mesure où ces renseignements demeuraient confidentiels²⁶.

Cependant, il est important aussi de savoir quel est le rendement des participants au programme par rapport aux non-participants, et ce, pour un certain nombre de raisons, dont celle d'évaluer l'incrémentalité. Idéalement, une base de données longitudinales, qui comporterait des renseignements sur les petites entreprises qui ont emprunté des fonds dans le cadre du programme, ainsi que sur celles qui ne l'ont pas fait, serait extrêmement utile pour faire des comparaisons dans le temps entre les utilisateurs et les non-utilisateurs du programme²⁷.

L'établissement et la tenue de cette base de données consisteraient d'abord à étendre l'actuelle base de données sur les emprunteurs du programme de la LPPE afin d'y intégrer des valeurs pour lesquelles il serait utile d'effectuer des comparaisons entre un groupe témoin et un groupe expérimental (comme le nombre d'emplois créés au cours d'une certaine période, le niveau des ventes et des exportations, les coûts de production). La seconde étape consisterait à garnir la base de données des renseignements supplémentaires nécessaires pour les emprunteurs du programme de la LPPE et le groupe-témoin composé de petites entreprises n'ayant pas emprunté de fonds dans le cadre du programme. Il serait possible de recueillir des données de référence au moyen d'une enquête initiale. Les données seraient ensuite mises à jour périodiquement (par exemple, chaque année pour les emprunteurs du programme de la LPPE, et tous les deux ans pour les autres petites entreprises) grâce à la réalisation d'enquêtes supplémentaires.

²⁶ Il y a eu, au cours de l'exercice 1997-1998, 28 755 emprunteurs dans le cadre du programme de la LPPE. Compte tenu de ce nombre, un échantillon d'une taille d'environ 380 répondants donnerait des résultats à un degré de confiance de 95 %, avec une marge d'erreur de plus ou moins 5 % (en supposant qu'il n'y a aucune stratification).

²⁷ Compte tenu d'un nombre approximatif de 904 800 petites entreprises au Canada (des entreprises comptant moins de 50 employés, chiffre de 1996), une enquête d'une ampleur similaire à celle mentionnée plus tôt donnerait des degrés de précision similaires (là encore, en supposant qu'il n'y a aucune stratification).



Une base de données longitudinales sur les emprunteurs et non-emprunteurs du programme de la LPPE pourrait servir à répondre aux questions d'évaluation suivantes :

- a) **Dans quelle mesure les prêts accordés dans le cadre du programme de la LPPE sont-ils incrémentiels?** L'enquête permettra aux évaluateurs de déterminer si les participants au programme croient qu'ils auraient obtenu un emprunt si le programme n'existait pas. Dans certains cas, il pourrait s'agir d'une question de perception (surtout pour les emprunteurs qui ne sont pas au courant que leur prêt provient du programme de la LPPE). Cependant, le fait de demander aux répondants la fréquence à laquelle leurs demandes d'emprunt ont été rejetées en recourant à d'autres mécanismes de financement, avant que leur demande d'emprunt soit acceptée par le programme de la LPPE, donnera une idée de l'incrémentalité du programme.

- b) **Quelles retombées, s'il y en a, le programme de la LPPE a-t-il sur la création, le maintien ou le déplacement d'emplois au sein de l'entreprise emprunteuse? Quels sont les coûts et les avantages connexes? Quelles retombées, s'il y en a, le programme de la LPPE a-t-il sur la création, le maintien ou le déplacement d'emplois à l'extérieur de l'entreprise emprunteuse?** L'enquête servirait à demander aux répondants dans quelle mesure, d'après leurs propres estimations, le prêt qu'ils ont obtenu dans le cadre du programme leur a permis de créer ou de conserver des emplois. Elle déterminerait également la mesure dans laquelle ce prêt a entraîné le déplacement de travailleurs au sein de leur propre organisation (par exemple, en remplaçant quelques-uns par de l'équipement). Le fait de poser cette question aux emprunteurs quelque temps après qu'ils ont obtenu leurs prêts contribuera à compenser le manque de fiabilité potentiel des estimations fournies au moment de la demande. L'enquête auprès des emprunteurs pourrait également servir à demander aux répondants la mesure dans laquelle ils estiment que des emplois ont été créés, conservés ou déplacés au sein d'autres organismes (par exemple, des fournisseurs, des concurrents) parce qu'ils ont obtenu un prêt du programme de la LPPE.

- c) **Quelles retombées, s'il y en a, le programme de la LPPE a-t-il sur le rendement des petites entreprises?** L'enquête servirait à obtenir des emprunteurs du programme des estimations sur la mesure dans laquelle ils estiment que le prêt qu'ils ont obtenu du programme de la LPPE leur a permis d'améliorer leur rendement dans des secteurs comme la productivité, les coûts de production, les exportations, les investissements d'entreprise, les ventes et les bénéfices, la recherche et le développement, ainsi que la conception de produits.



6.5 Difficultés de l'exécution d'une étude plus complète sur les retombées économiques

Dans leur cadre d'évaluation du programme de la LPPE, PricewaterhouseCoopers a relevé un certain nombre de questions et de difficultés que pourrait susciter l'évaluation future du programme. Certaines de ces questions et de ces difficultés sont directement liées à l'exécution d'une étude des retombées économiques. Cette section-ci relève les questions et les difficultés qui sont anticipées, et suggère des moyens de les régler.

a) Accès aux numéros de téléphone des emprunteurs

Les numéros de téléphone des emprunteurs du programme de la LPPE sont difficiles à obtenir. Il serait possible de chercher les numéros de téléphone commerciaux de ces emprunteurs ou d'acheter des bases de données sur les petites entreprises, mais cette méthode pourrait s'avérer coûteuse et fastidieuse. Une option qu'Industrie Canada devrait envisager est celle de demander que les établissements prêteurs inscrivent les numéros de téléphone des emprunteurs sur les formulaires d'enregistrement des prêts accordés dans le cadre du programme de la LPPE. Il serait ensuite possible de consigner ces numéros dans les bases de données du programme, et cela permettrait facilement de recruter des emprunteurs pour les enquêtes qu'il serait nécessaire d'effectuer en vue de rendre compte des mesures de rendement du programme. Les prêteurs consultés ont déclaré qu'ils envisageraient de fournir ces renseignements sur les formulaires d'enregistrement de prêt, dans la mesure où ces derniers comporteraient un accord de la part des emprunteurs, que ces derniers seraient tenus de signer pour que cette information soit communiquée. Les emprunteurs consultés ont déclaré aussi qu'ils ne s'opposeraient pas à ce que l'on indique leurs numéros de téléphone commerciaux sur leur formulaire de demande de prêt.

b) Détermination de l'incrémentalité

La question de l'incrémentalité revient à déterminer si un prêt accordé dans le cadre du programme de la LPPE aurait quand même été octroyé en l'absence du programme, ou la mesure dans laquelle un autre prêt aurait été accordé dans les mêmes circonstances (par exemple, valeur du prêt, échéance, taux d'intérêt et droits applicables). C'est la question d'évaluation à laquelle il sera difficile de répondre, même au moyen d'une base de données longitudinale, car les seules personnes qui connaissent vraiment la réponse sont celles qui accordent la demande de prêt. Il est recommandé d'utiliser de nombreux indicateurs et de multiples sources de données pour régler cette question, y compris le fait de s'adresser aux établissements de prêt.



c) Plus de détails dans les classifications industrielles

À l'heure actuelle, le niveau des renseignements concernant les activités commerciales des emprunteurs qui participent au programme de la LPPE est fondé sur 18 codes à deux chiffres de la Classification type des industries. À ce niveau, les lacunes sont particulièrement évidentes dans la catégorie des « autres industries de service », qui n'indiquent pas clairement l'activité commerciale dans laquelle évoluent la majorité des emprunteurs qui participent au programme²⁸. Par exemple, au cours de l'année 1996-1997, la valeur des prêts catégorisés dans ce secteur était de 418 millions de dollars²⁹. Il est recommandé que ce code soit réparti en des activités commerciales plus identifiables de manière à mieux cerner le type d'emprunteurs qui obtiennent des prêts du programme de la LPPE, ainsi que d'obtenir suffisamment de renseignements pour répondre à la question des retombées économiques. En outre, les formulaires d'enregistrement de prêt devraient également fournir des renseignements plus détaillés sur des secteurs en croissance, comme ceux qui sont fondés sur les connaissances. Il est recommandé qu'Industrie Canada envisage d'employer les codes de la Classification type des industries fondées sur les connaissances qu'utilise l'enquête annuelle de Thompson et Lightstone, intitulée Small and Medium Sized Businesses in Canada: An Ongoing Perspective of their Needs, Expectations and Satisfaction with Financial Institutions, et que parraine l'Association des banquiers canadiens. Cette enquête englobe des activités fondées sur les connaissances à un niveau de quatre chiffres, comme les pièces et composants électroniques, les télécommunications et le matériel et les services informatiques³⁰. En outre, Industrie Canada pourrait envisager de demander, sur les formulaires d'enregistrement de prêt, des renseignements sur les professions des emprunteurs. Cela aidera aussi à s'assurer que l'on dresse un profil plus complet des activités professionnelles de ces derniers.

d) Allègement du fardeau de réponse imposé aux petites entreprises

²⁸ Formulaire d'enregistrement de prêt aux petites entreprises d'Industrie Canada, 26 juillet 1996.

²⁹ Industrie Canada, Loi sur les prêts aux petites entreprises : Rapport annuel sur les activités pour la période de 12 mois se terminant le 31 mars 1997, p.11.

³⁰Thompson Lightstone & Company Ltd., *Small and Medium Sized Businesses in Canada: An Ongoing Perspective of Their Needs, Expectations and Satisfaction with Financial Institutions*, 1997.



Comme c'est le cas dans n'importe quelle évaluation, la collecte de renseignements en vue d'études sur les retombées économiques du programme de la Loi sur les prêts aux petites entreprises imposera un fardeau aux participants, car il leur sera demandé de consacrer un certain temps à l'évaluation, sous la forme d'une entrevue d'enquête. La question du temps est particulièrement importante pour les exploitants de petite entreprise car ceux-ci remplissent souvent plusieurs fonctions et assument diverses responsabilités simultanément. Il faudrait donc garder ce fait à l'esprit au moment de solliciter leur participation. Les enquêtes devraient durer le moins longtemps possible (l'idéal est de 15 à 20 minutes), ce qui augmente les chances que les répondants éventuels acceptent de participer. Il faudrait aussi que les questions élaborées pour l'enquête soient claires et faciles à répondre de manière à éviter de déplaire aux répondants. La clarté et la « convivialité » des questions sont habituellement évaluées au moyen d'un test préalable.

L'obtention de la participation de partenaires et d'informateurs clés au processus d'entrevue ne pose habituellement pas de problèmes si le but de l'entrevue est bien clair. Au premier contact, il est donc nécessaire d'expliquer clairement à la personne le contexte dans lequel l'entrevue se déroulera (c'est-à-dire, pour évaluer les retombées économiques du programme de la LPPE), ainsi que l'importance et la valeur de sa participation. Il est préférable aussi de planifier les entrevues à l'avance et de les tenir en personne car cela facilite l'établissement de bons rapports entre l'intervieweur et l'interviewé.

e) Connaissance de la part des emprunteurs que leur prêt provient du programme de la LPPE

Il est prévu qu'un certain nombre de petites entreprises qui ont obtenu un prêt dans le cadre du programme de la LPPE ne sont pas au courant qu'il s'agit d'un prêt de ce programme. L'enquête menée auprès des emprunteurs du programme évaluerait le niveau précis de connaissance de ce groupe au sujet de cette question. Cependant, il sera essentiel de s'assurer que les emprunteurs sachent sur quel prêt porte l'enquête afin d'obtenir de ces derniers des réponses valables (par exemple, sur les retombées du programme de la LPPE, ou sur la création, le maintien ou le déplacement d'emplois).

Pour atténuer les difficultés associées à l'exécution d'une enquête sur un prêt dont les emprunteurs ne sont peut-être pas au courant de l'origine, il est recommandé de procéder à une enquête téléphonique (plutôt que postale). Cette mesure permettrait à l'intervieweur de donner des explications au répondant et garantirait que tous deux comprennent de la même façon le programme à examiner. Il est recommandé aussi d'évaluer le degré de connaissance des répondants au début du questionnaire. À défaut de cette connaissance, il sera important que l'intervieweur dispose de renseignements



sur le prêteur et la valeur du prêt, afin de s'assurer que le répondant sache à quels prêts, s'il en a plusieurs, l'enquête fait référence.

f) Connaissance des nouveautés dans le domaine de l'entreposage des données et des systèmes d'évaluation du crédit

L'accès aux données des prêteurs sur les prêts accordés dans le cadre du programme de la LPPE et d'autres prêts octroyés aux petites entreprises pose à l'heure actuelle des difficultés, mais les institutions de prêts semblent en voie d'établir des entrepôts de données dans les deux à cinq prochaines années, après avoir terminé leurs initiatives relatives au passage à l'an 2000. Dans le cadre de la mise en oeuvre de ces initiatives, ces établissements prévoient de procéder à l'épuration requise des données en vue de supprimer les dossiers en double et les lacunes que comportent des systèmes multiples. Les prêteurs disposeront donc peut-être de renseignements conciliables sur les prêts commerciaux (y compris des données sur les prêts accordés dans le cadre du programme de la LPPE). En outre, ils s'orientent aussi vers la possibilité de saisir dans ces entrepôts de données des renseignements comme les coûts opérationnels des activités de prêts, des profils à jour sur les entreprises emprunteuses (comme l'activité professionnelle, l'âge de l'entreprise, les revenus de l'entreprise) et des caractéristiques des emprunteurs (comme l'âge et le sexe). Avec le consentement du prêteur, ces entrepôts de données pourraient fournir des renseignements potentiellement utiles pour rendre compte à l'avenir des retombées économiques du programme de la LPPE, comme l'accessibilité au financement dans le cadre du programme ainsi que le degré d'incrémentalité de ce dernier.

En plus des initiatives relatives aux entrepôts de données, les établissements de prêts ont de plus en plus recours à un système d'évaluation par points du crédit comme outil décisionnel en matière de prêts commerciaux. Ce système consiste à attribuer une valeur numérique (les points) à un demandeur de crédit, qui indique la probabilité que ce dernier manifestera ou non un comportement à risque. Ce comportement est habituellement une mesure de défaut de remboursement ou de radiation de compte. Les évaluations par points prédisent un comportement en appariant les caractéristiques d'un demandeur à celles d'autres demandeurs ayant manifesté le comportement en question. L'évaluation numérique est déterminée par l'attribution de points à un petit nombre de facteurs qui, a-t-il été démontré par voie d'analyse, prédisent le risque que survienne le comportement en question. Plus le pointage est élevé, moins il y a de risque³¹. En tant

³¹Price Waterhouse, *Overview of Credit Scoring for Commercial Banking*, août 1997.



que produit dérivé de l'initiative d'évaluation par points du crédit, certains établissements de prêts prévoient de créer et de tenir une base de données de principaux indicateurs démographiques d'entreprises et d'emprunteurs, sur le plan du crédit, qui fournirait des renseignements fort utiles pour analyser les taux de rendement des prêts. Il est recommandé qu'Industrie Canada consulte les établissements de prêt au sujet de leur entrepôt de données et de leurs initiatives d'évaluation par points du crédit afin de déterminer la possibilité de conclure peut-être des ententes de partenariat dans le cadre desquelles il serait possible d'utiliser ces sources de données pour rendre compte à l'avenir des retombées économiques du programme de la LPPE.



Annexe A

**Feuilles de calcul relatives au scénario de
la durée combinée**

**Feuilles de calcul relatives au scénario de
la durée complète**

**Feuilles de calcul relatives à l'analyse
coûts-avantages des cohortes**



**Feuilles de calcul relatives au scénario de la
durée combinée**



**Feuilles de calcul relatives au scénario de la
durée complète**



**Feuilles de calcul relatives à l'analyse coûts-
avantages des cohortes**

