



**ÉVALUATION DU PROGRAMME DE
FINANCEMENT DES PETITES ENTREPRISES
DU CANADA
RAPPORT FINAL**

Préparé pour la : Direction générale de la vérification et de l'évaluation, Industrie Canada

Par : BearingPoint

Novembre 2004

TABLE DES MATIÈRES

AUTEURS

Le présent rapport a été préparé par :

Doug Williams

BearingPoint
150, rue Metcalfe
Bureau 700
Ottawa (Ontario)
K2P 1P1
Tél. : 613-212-3540
Télééc. : 613-238-3698
douglas.williams@bearingpoint.com

Rick Kijek

BearingPoint
150, rue Metcalfe
Bureau 700
Ottawa (Ontario)
K2P 1P1
Tél. : 613-212-3522
Télééc. : 613-238-3698
frederick.kijek@bearingpoint.com

Susan Cole

BearingPoint
150, rue Metcalfe
Bureau 700
Ottawa (Ontario)
K2P 1P1
Tél. : 613-212-3509
Télééc. : 613-238-3698
susan.cole@bearingpoint.com

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
LISTE DES ACRONYMES	3
1.0 INTRODUCTION.....	4
2.0 ACTIVITÉS ET MÉTHODES RELATIVES À L'ÉTUDE	5
2.1 Entrevues auprès des parties intéressées	6
2.2 Analyse des données et des documents disponibles	6
2.3 Rapport préliminaire	9
2.4 Atelier avec Industrie Canada	9
2.5 Entrevues et collecte de données pour combler les lacunes.....	9
3.0 DESCRIPTION DU PROGRAMME.....	11
3.1 Description	11
3.2 Historique du Programme	13
3.3 Participation au Programme.....	14
4.0 RÉSULTATS DES QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	16
4.1 Question 1 : Les PME ont-ils toujours besoin d'aide pour obtenir du financement par emprunt?	16
4.2 Questions 3A à 3C : Dans quelle mesure la participation du gouvernement fédéral à l'exécution du Programme FPEC est-elle appropriée et nécessaire?.....	24
4.3 Question 4 : Dans quelle mesure les prêts accordés dans le cadre du Programme résultaient-ils d'un effet d'accroissement?	35
4.4 Question 5 : Jusqu'à quel point est-il possible de recouvrer les coûts du Programme FPEC?	39
4.5 Questions ayant trait au degré de sensibilisation et de satisfaction des prêteurs	45
4.6 Questions ayant trait au degré de sensibilisation des emprunteurs.....	47
4.7 Questions ayant trait aux connaissances et aux pratiques des prêteurs	49
4.8 Question 11 : Quelles répercussions le Programme FPEC a-t-il eues sur la création d'emplois? Sur la suppression d'emplois? Sur le perfectionnement professionnel? Sur le maintien de l'emploi?	57
4.9 Question 12 : Quelles répercussions le Programme a-t-il eues sur le développement durable et l'environnement?	62
4.10 Question 13 : Y a-t-il d'autres moyens d'exécuter le Programme FPEC pour en améliorer le niveau de recouvrement des coûts ou encore l'effet d'accroissement?	65
4.11 Question 14 : Exploite-t-on efficacement les ressources humaines, systémiques et financières du Programme FPEC en vue d'atteindre les objectifs visés?.....	71
5.0 RECOMMANDATIONS.....	74

TABLE DES MATIÈRES

Bibliographie

Annexes

A — Membres du Comité directeur

B — Entrevues auprès des parties intéressées

SOMMAIRE

Le présent rapport fait état des résultats de l'évaluation réalisée en 2004 sur le Programme de financement des petites entreprises du Canada (Programme FPEC). Cette évaluation s'inscrit dans le cadre d'un examen complet du Programme, dont les résultats finals seront prêts d'ici le 31 mars 2005 et déposés au Parlement.

L'étude était fondée sur le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats du Programme, lequel précise les questions à aborder lors de l'étude d'évaluation. Les questions les plus importantes et les principaux résultats de l'étude reliés à chaque question sont présentés dans le texte qui suit.

Raison d'être du Programme. Existe-t-il une raison valable motivant la participation du gouvernement à des initiatives visant à faciliter l'accès au financement par emprunt reposant sur l'actif des petites et moyennes entreprises (PME)?

Résultats. Il est toujours aussi impératif de faciliter l'accès au financement par emprunt reposant sur l'actif des PME, car celles-ci éprouvent plus de difficultés que les grandes entreprises à en obtenir, principalement en raison des risques qui leur sont associés. En raison de ce niveau plus élevé de risque, le financement offert par les organismes prêteurs est plus limité, de sorte qu'il faut combler cet « écart en matière de financement ». En outre :

- Il n'y a pas d'autres solutions de rechange viables à un programme géré par le gouvernement fédéral.
- Le Programme FPEC correspond aux priorités pangouvernementales et ministérielles.
- Il n'y a pas de chevauchement ou de double emploi majeurs entre le Programme FPEC et d'autres programmes gouvernementaux d'aide au financement.

Effet d'accroissement. Dans quelle mesure le Programme FPEC a-t-il facilité l'accès des PME à un financement dont elles n'auraient pas pu bénéficier en l'absence du Programme?

Résultats. Les prêts consentis en vertu du Programme FPEC ont nettement eu un effet d'accroissement. Plus précisément :

- Pour 50 à 55 p. 100 des prêts, il s'agit d'un « effet d'accroissement financier intégral », c.-à-d. que, en l'absence du Programme FPEC, l'emprunteur n'aurait obtenu aucun prêt.
- Environ 25 p. 100 des prêts FPEC ont eu un « effet d'accroissement financier partiel », c.-à-d. que, en l'absence du Programme FPEC, l'emprunteur n'aurait obtenu qu'un prêt de moindre valeur.

Recouvrement des coûts. Dans quelle mesure les indemnités et les intérêts versés par le Programme sont-ils contrebalancés par les droits et frais payés par les emprunteurs? En d'autres termes, dans quelle mesure le Programme permet-il de recouvrer les coûts?

Résultats. Le Programme FPEC, tel qu'il est structuré actuellement, ne permet pas de recouvrer les coûts sur le plan purement comptable (en ce sens que les recettes du Programme seraient supérieures ou égales aux coûts du Programme). Notamment :

- Le coût net pour le gouvernement (les indemnités et les intérêts versés moins les frais et droits perçus) des prêts consentis sous le programme antérieur, entre 1995 et 1999, est de 275 millions de dollars au 31 mars 2004.
- Selon les estimations, le coût net pour le gouvernement des prêts FPEC consentis au cours de la période de 1999-2000 à 2003-2004 est d'environ 330 millions de dollars (250 millions selon la valeur actualisée).

Incidence sur l'emploi. Quelle a été l'incidence du Programme FPEC sur la création d'emplois?

Résultats. Selon l'estimation la mieux fondée disponible, l'incidence directe du Programme FPEC sur l'emploi au sein des entreprises participantes est de 2,7 emplois (en équivalent temps plein) par prêt. Il faut toutefois retenir que l'on n'a pas mesuré la question de la suppression d'emplois et de la création d'emplois indirects (chez les fournisseurs) et induits (découlant de réinvestissements), de sorte qu'il est impossible d'évaluer leur incidence sur la création nette d'emplois.

Possibilité d'améliorer le Programme. Y a-t-il d'autres moyens d'offrir le Programme FPEC afin d'en augmenter le niveau de recouvrement des coûts ou encore l'effet d'accroissement?

Résultats

- Il est impossible de restructurer le Programme de manière à en recouvrer les coûts si l'on maintient un niveau « raisonnable » quelconque d'effet d'accroissement des prêts, conformément à la raison d'être du Programme, à savoir aider les PME à obtenir des prêts à risque élevé.
- Le défi pour Industrie Canada consiste à structurer le Programme de manière à atteindre un niveau « acceptable » d'effet d'accroissement des prêts et de recouvrement des coûts — c.-à-d. à trouver un juste milieu où les coûts nets du Programme seraient justifiés par les avantages associés au niveau d'effet d'accroissement qui en découlent. Bien que la présente étude ne détermine pas en quoi consiste exactement ce juste milieu, il s'en dégage certaines indications selon lesquelles le niveau de recouvrement des coûts devrait être plus élevé et le niveau d'effet d'accroissement financier devrait être inférieur aux niveaux actuels.
- Il y a moyen de restructurer le Programme en vue d'en augmenter le niveau de recouvrement des coûts de façon acceptable pour les parties en cause (prêteurs et emprunteurs), à l'aide notamment d'une combinaison des mesures suivantes :
 - a) permettre aux institutions financières d'imposer des taux d'intérêt plus élevés (dont une portion pourrait être remise au gouvernement à titre de frais d'administration restructurés);
 - b) modifier le barème des frais et droits du gouvernement (p. ex. éliminer les droits d'enregistrement et augmenter les frais d'administration);
 - c) réduire le pourcentage de pertes sur prêts assumées par le gouvernement.

LISTE DES ACRONYMES

BDC — Banque de développement du Canada

BVG — Bureau du vérificateur général du Canada

CGRR — Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats

DGPPE — Direction générale de la politique de la petite entreprise (d'Industrie Canada)

DPFPEC — Direction du Programme de financement des petites entreprises du Canada (d'Industrie Canada)

ETP — Équivalent temps plein (ayant habituellement trait à l'emploi)

FCEI — Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

LFPEC — *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*

OIT — Organisation internationale du Travail

ONG — Organismes non gouvernementaux

PME — Petites et moyennes entreprises

PRF-PME — Programme de recherche sur le financement des PME

Programme FPEC — Programme de financement des petites entreprises du Canada

Programme PPE — Programme de prêts aux petites entreprises

1.0 INTRODUCTION

Le présent rapport fait état des résultats de l'évaluation réalisée en 2004 sur le Programme de financement des petites entreprises du Canada (Programme FPEC). Il est fondé sur le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) approuvé pour le Programme en 2002¹. Cette évaluation s'inscrit dans le cadre d'un examen complet du Programme, dont les résultats finals seront prêts d'ici le 31 mars 2005.

L'évaluation a pour objet de :

Rendre des comptes sur l'exécution du Programme, en mettant l'accent sur son incidence (la mesure dans laquelle il permet d'obtenir les résultats escomptés), en plus de formuler s'il y a lieu des recommandations en vue de l'améliorer².

Le CGRR précise les questions à aborder dans le cadre de l'étude d'évaluation. Comme on peut le voir dans la citation précitée, la question la plus importante a trait à l'incidence du Programme, en particulier :

- Dans quelle mesure le Programme a-t-il facilité l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à un financement dont elles n'auraient pas pu bénéficier en l'absence du Programme? Il s'agit de la question sur « l'effet d'accroissement ».
- Dans quelle mesure les indemnités versées par le Programme sont-ils contrebalancés par les droits et frais payés par les emprunteurs? En d'autres termes, dans quelle mesure le Programme est-il autosuffisant (sans incidence sur les recettes). Il s'agit de la question sur le « recouvrement des coûts ».
- Quelle est l'incidence du Programme sur l'emploi?

D'autres questions importantes de l'évaluation visaient à déterminer dans quelle mesure la raison d'être de ce programme est toujours valable ainsi que les moyens que l'on pourrait prendre pour en accroître l'efficacité ou l'efficacité.

Un Comité directeur, regroupant des représentants d'Industrie Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Finances Canada et plusieurs organismes prêteurs et emprunteurs, ont veillé à la bonne marche de l'évaluation (voir la liste des membres du Comité directeur à l'annexe A).

Les deux prochaines sections donnent un bref aperçu des activités réalisées dans le cadre de cette étude et du Programme FPEC. Elles sont suivies d'une présentation des résultats de chacune des questions d'évaluation.

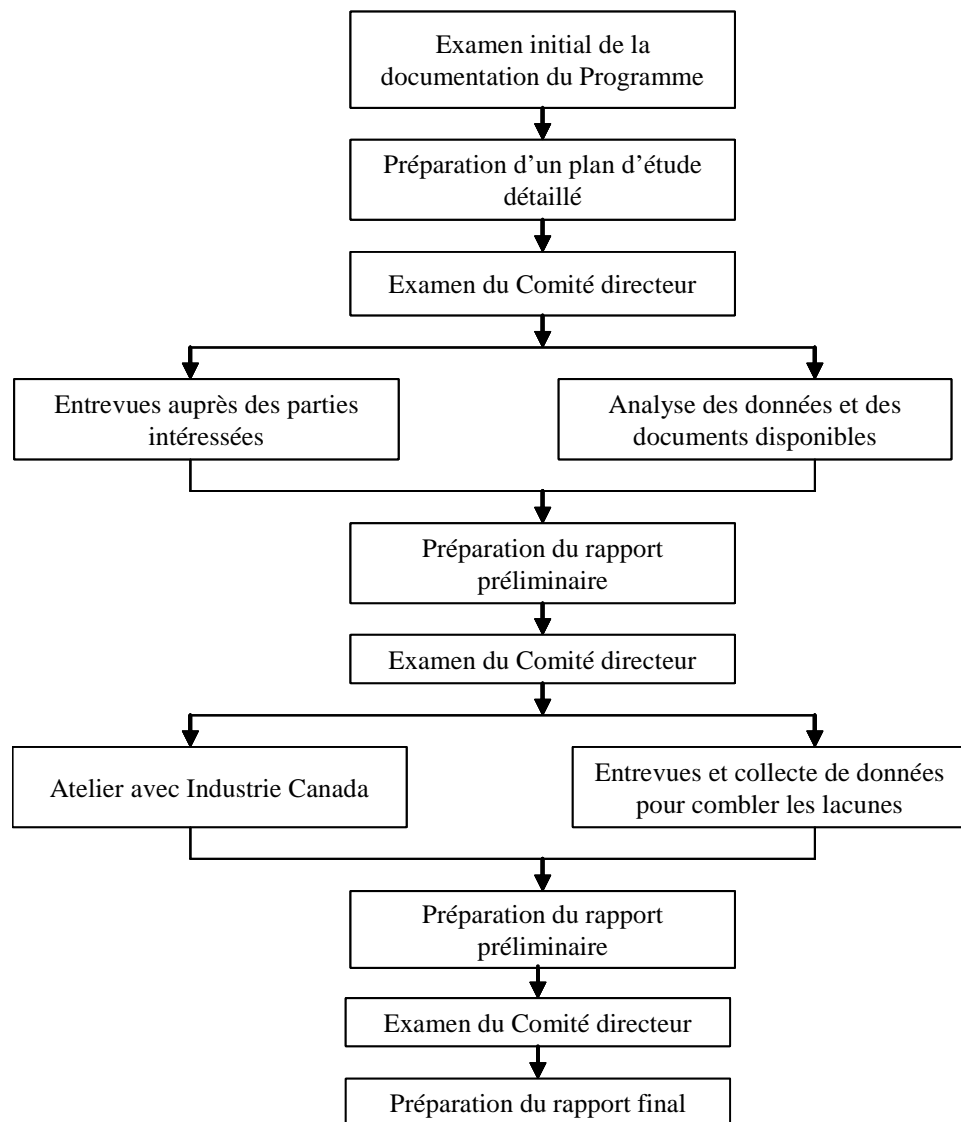
¹ Voir à l'adresse suivante des précisions sur le CGRR (www.strategis.ic.gc.ca/recherchepe/lfpec).

² *Terms of Reference for the Canada Small Business Financing Program RMAF-Based Final Evaluation Report*, Industrie Canada, 2003.

2.0 ACTIVITÉS ET MÉTHODES RELATIVES À L'ÉTUDE

Le plan de travail de l'étude d'évaluation du Programme FPEC est illustré à la figure 1 ci-dessous. Suit une description des activités qui exigent des explications.

Figure 1 — Plan de travail de l'évaluation du Programme FPEC



2.1 Entrevues auprès des parties intéressées

La collecte de données pour cette étude comprenait des entrevues portant sur plusieurs des questions d'évaluation et menées auprès de représentants de haut niveau des organismes intéressés — emprunteurs, prêteurs et intervenants gouvernementaux. En tout, 24 organismes intéressés ont été retenus, en consultation avec Industrie Canada, à titre de représentants de participants clés du Programme, susceptibles d'être bien renseignés sur ces questions. Nous avons réussi à interviewer 19 de ces organismes. Le tableau suivant fait état de la répartition de l'échantillon retenu pour les entrevues et la participation à l'étude par type d'organisme :

	Organismes prêteurs	Organismes emprunteurs	Intervenants gouvernementaux
Nombre d'entrevues menées à bien	11	3	5
Organismes impossibles à joindre ou refusant de participer	2	3	0
Totaux	13	6	5

L'annexe B fournit la liste des organismes interviewés.

Les guides des entrevues étaient conçus pour aborder les questions ayant trait :

- au créneau du Programme FPEC;
- à la faisabilité et au bien-fondé d'autres formules de garantie de prêt ne reposant pas sur l'apport gouvernemental;
- l'incidence du Programme sur le développement durable et l'environnement;
- les modifications éventuelles au Programme en vue d'en élargir la portée;
- les mesures possibles pour accroître le recouvrement des coûts.

La plupart des questions portaient sur cette dernière catégorie (mesures de recouvrement des coûts) et étaient conçues pour savoir si, de l'avis des personnes interviewées, les diverses mesures possibles sont acceptables et souhaitables, en plus de connaître l'incidence potentielle de ces mesures sur le nombre d'emprunteurs qui s'intéressent et participent au Programme, le fardeau administratif qui lui est associé ainsi que le profil des risques et l'effet d'accroissement des prêts FPEC (voir les guides des entrevues à l'annexe B).

2.2 Analyse des données et des documents disponibles

Ce projet consistait en grande partie à mener à bien l'examen, l'analyse et l'intégration de l'information contenue dans d'autres études et activités de collecte de données réalisées par Industrie Canada ou dans le cadre de recherches commandées par le Ministère. Les études et les activités de collecte de données les plus utilisées sont décrites ci-dessous.

SBLA and CSBF Claims and Costs Experience, Equinox Management Consultants Ltd., mars 2003. Cette étude établit une comparaison sur le fonctionnement du Programme entre deux périodes : avril 1995 à mars 1999 (le Programme PPE) et avril 1999 à mars 2002 (le Programme FPEC). Elle était fondée sur l'analyse de l'information contenue dans les bases de données sur l'enregistrement des prêts et les prêts pour tous les prêts consentis au cours de ces périodes. Elle fait état :

- des profils des entreprises emprunteuses dans le cadre du Programme au cours de ces deux périodes;
- des tendances relatives aux défauts de paiement et aux coûts associés aux indemnités versées pour les prêts consentis au cours de ces deux périodes.

Incidence de l'activité de prêt aux petites entreprises : évaluation de l'incidence économique du programme sous le régime de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE), Equinox Management Consultants Ltd., janvier 1997. Cette étude était fondée sur une analyse des données sur l'enregistrement des prêts au cours des périodes 11 et 12 (1990 jusqu'au milieu de 1996) et des entrevues téléphoniques auprès d'un échantillon aléatoire de 682 emprunteurs au cours de ces périodes. Elle fait état :

- de l'effet d'accroissement des prêts consentis en vertu de la LPPE au cours de cette période (et d'autres caractéristiques de ces prêts);
- les nouveaux emplois attribuables à l'octroi de ces prêts à effet d'accroissement.

L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume I : Aperçu à partir des données du PRF-PME, Equinox Management Consultants Ltd., décembre 2003. Cette étude était fondée sur les données du Programme de recherche sur le financement des PME (PRF-PME) relativement aux prêts consentis au cours de l'an 2000. Elle comportait deux étapes :

- l'utilisation des données du PRF-PME pour obtenir un modèle fondé sur les demandes de prêts à terme (autres que les prêts FPEC) présentées aux sociétés de crédit commercial, la méthode d'analyse de régression logistique ayant servi à cerner les tendances quant aux valeurs des variables explicatives entre deux groupes : les emprunteurs dont les demandes ont été refusées et les autres;
- l'application de ce modèle à l'ensemble des prêts FPEC, pour estimer le pourcentage de demandes de prêts qui auraient été refusés en l'absence du Programme FPEC.

L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume II : Conclusions des revues alignées, Equinox Management Consultants Ltd., février 2004. Cette étude comprenait des entrevues réalisées auprès de 38 entreprises qui ont obtenu des prêts FPEC entre le 1^{er} septembre et le 8 décembre 2003 et de 36 des directeurs des comptes qui s'étaient occupés de ces prêts. Tant les prêteurs que les emprunteurs ont fait part de leurs opinions sur l'effet d'accroissement des prêts.

L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume III : Résultats des données du sondage, Equinox Management Consultants Ltd., mars 2004. Cette étude comportait des entrevues téléphoniques auprès de 816 entreprises qui ont bénéficié de prêts FPEC au cours de la période de 2000 à 2003. Ces emprunteurs ont été appelés à répondre à une série de questions ayant trait à divers types d'effet d'accroissement des prêts ainsi qu'à des questions sur le rôle de ce genre de prêts et de son incidence directe sur l'emploi.

CSBFA Cost Recovery, Industrie Canada (DPFPEC), octobre 2003. Dans cette étude, la Direction du Programme de financement des petites entreprises du Canada (DPFPEC), avec l'aide d'Equinox, a élaboré des modèles pour prévoir aussi bien les dépenses (indemnités et intérêts versés par le gouvernement) que les recettes (droits d'enregistrement et frais d'administration) pour les prêts consentis au cours d'une période de cinq ans, de 1999-2000 à 2003-2004 (la période d'activité du Programme FPEC). La DPFPEC n'a cessé depuis de faire des projections sur les revenus et les dépenses du Programme selon divers scénarios supposant des modifications possibles aux paramètres du Programme (p. ex. changements apportés aux frais imposés et au ratio de partage des pertes).

Enquête sur les connaissances et la satisfaction des prêteurs — Programme de financement des petites entreprises du Canada, 2004, Réseau Circum inc., mai 2004. Cette étude comprenait un sondage auprès des prêteurs sur leur degré de satisfaction à l'égard de divers aspects du Programme FPEC et de leur familiarité avec les outils et les lignes directrices du Programme. Le sondage comportait deux volets :

- des entrevues auprès de 39 « partenaires stratégiques » (particuliers bénéficiant d'une perspective globale des relations entre Industrie Canada et les institutions financières, tels que les membres de la direction de ces institutions);
- des entrevues auprès de 1 494 « partenaires opérationnels » (particuliers qui s'occupent des rouages du Programme au jour le jour). L'échantillon de partenaires opérationnels était divisé en deux sous-groupes : les directeurs des prêts commerciaux des institutions financières et les « utilisateurs » du Programme FPEC (soit les gens qui ont adressé une demande d'indemnisation ou enregistré un prêt depuis avril 1999).

2002 On-Site Examination: Report on Findings, Industrie Canada (DPFPEC), août 2003. Ce projet consistait à examiner sur place la documentation reliée à un échantillon de prêts FPEC consentis par 12 organismes prêteurs (les six grandes banques à charte et six autres prêteurs) au cours de la période du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2002. Il avait pour objet de déterminer le degré de conformité aux procédures de diligence raisonnable et à d'autres exigences prescrites aux termes de la réglementation.

Rapport des discussions sur l'administration des prêts aux petites entreprises avec les institutions financières, Heron and Company, juin 2004. Ce document donne le résumé des résultats de discussions organisées par la DPFPEC avec des représentants de 10 institutions financières (les huit banques à charte, la Centrale des caisses de crédit du Canada et la Fédération des caisses populaires Desjardins) entre avril et mai 2004. Ces discussions portaient sur les exigences administratives du Programme, la rentabilité des prêts consentis dans le cadre du Programme pour les prêteurs et les tendances globales relatives aux pratiques d'octroi de prêts.

Parmi les autres études et activités de collecte de données constituant d'importantes sources d'information pour l'évaluation, mentionnons les suivantes :

- *Le financement des petites et moyennes entreprises (PME) au Canada*, Industrie Canada, 2002.
- *Credit Guarantee Schemes for Small Business: Theory and Practice*, Anke Green, septembre 2002.
- *Les systèmes de garantie des membres de l'Association Européenne du Cautionnement Mutuel*, Association Européenne du Cautionnement Mutuel, sans date [mais de publication récente].
- *Sondage sur la notoriété de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, COMPAS Inc., avril 2001.

- *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada : Baisse du recours aux prêts FPEC*, COMPAS Inc., janvier 2002.
- *Étude des répercussions sur l'emploi de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, COMPAS Inc., mars 2002.
- *Rapport de la vérificatrice générale du Canada — Rapport Le Point 2002, chapitre 5*, Bureau du vérificateur général du Canada, 2002.
- *An Evaluation of the Small Firms Loan Guarantee Scheme*, KPMG Management Consulting (R.-U.), mars 1999.

2.3 Rapport préliminaire

Ce rapport résumait nos résultats préliminaires pour chacune des questions d'évaluation et décrivait toute autre activité de collecte de données et d'analyse pertinente à chacune des questions prévues. Ce rapport a été examiné lors d'une réunion avec les membres du Comité directeur le 22 juin 2004.

2.4 Atelier avec Industrie Canada

Cet atelier, qui a eu lieu le 5 juillet 2004, avait pour but de recueillir de l'information et de connaître le point de vue des hauts fonctionnaires d'Industrie Canada qui sont bien renseignés sur le Programme FPEC, notamment sur les trois catégories de sujets suivants :

- Le bien-fondé et la faisabilité de diverses options concernant les modifications à apporter au Programme en vue d'accroître le niveau de recouvrement des coûts. Les échanges étaient axés sur les options les « plus populaires » issues des consultations que nous avons menées auprès des parties intéressées (voir ci-dessus).
- Le bien-fondé et la faisabilité de mesures à envisager pour accroître le niveau d'effet d'accroissement des prêts.
- Le bien-fondé et la faisabilité de diverses mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'exécution du Programme. Les échanges étaient centrés sur les mesures les « plus populaires » soulevées lors des discussions avec les prêteurs organisées par la DPFPEC (voir ci-dessus).

2.5 Entrevues et collecte de données pour combler les lacunes

Sont regroupées sous ce titre global un nombre d'activités réalisées en vue de combler les lacunes qui subsistaient en matière d'information avant la préparation du rapport préliminaire, notamment :

- La préparation d'un document de discussion portant sur l'effet d'accroissement des prêts consentis dans le cadre du Programme FPEC. L'effet d'accroissement est le sujet le plus complexe et prêtant le plus à confusion qui est abordé dans l'évaluation, et nous étions d'avis qu'il était important de résumer notre interprétation de l'information contenue dans les divers rapports traitant de cette question avant de préparer le rapport préliminaire complet.
- La collecte de données auprès de la DPFPEC sur l'administration du Programme (p. ex. les données sur le rejet et le rajustement de demandes d'indemnisation).
- Les entrevues avec les responsables d'Industrie Canada abordant des sujets précis sur lesquels d'autres informations étaient requises, comme les analyses en cours sur le recouvrement des coûts,



l'importance du chevauchement et de la complémentarité entre le Programme FPEC et les programmes de la Banque de développement du Canada, ainsi que diverses questions ayant trait à l'exécution du Programme.

3.0 DESCRIPTION DU PROGRAMME

3.1 Description

Le Programme de financement des petites entreprises du Canada facilite l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) au financement dont elles ont besoin grâce à un partenariat de partage de pertes sur prêts avec des prêteurs du secteur privé dans le cadre duquel le gouvernement fédéral a convenu d'assumer une partie des pertes sur prêts. Globalement, son but consiste à :

Améliorer l'accès au financement pour l'établissement, l'expansion, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises au Canada³.

Le Programme vise deux objectifs précis :

***Effet d'accroissement :** Le Programme vise à faciliter l'accès à un financement par ailleurs inexistant pour les PME ou offert seulement à des conditions moins intéressantes (p. ex. taux d'intérêt plus élevés).*

***Recouvrement des coûts.** Il vise à ce que les revenus du Programme (provenant des droits et frais perçus pendant la durée des prêts) compensent les coûts des indemnités et des intérêts versés par le gouvernement en cas de défaut de paiement des prêts⁴.*

Il faut remarquer qu'il s'agit de deux objectifs contraires. Si le Programme était conçu de manière à atteindre son objectif de recouvrement des coûts, cela signifierait que le coût total des indemnités serait couvert d'une façon ou d'une autre par les emprunteurs et les prêteurs. Or, tout ensemble de prêts dont les coûts seraient assumés par le secteur privé seraient, du moins en théorie, consentis par ce secteur à lui seul, sans devoir recourir à l'intervention gouvernementale⁵ — c.-à-d. qu'il n'y aurait aucun effet d'accroissement des prêts.

En conséquence, Industrie Canada reconnaît qu'il est impossible de réaliser ces deux objectifs en même temps et qu'ainsi, il faut parvenir à un équilibre entre ces deux objectifs. Plus l'effet d'accroissement augmente, plus généralement le degré de risque associé au portefeuille de prêts FPEC est à la hausse, si bien que le potentiel de défaut de paiement s'accroît et le niveau de recouvrement des coûts diminue. Le défi, donc, consiste à atteindre un niveau « acceptable » d'effet d'accroissement tout en maintenant par ailleurs un niveau « acceptable » de recouvrement des coûts.

³ Le Programme comporte, outre le volet consacré aux prêts, un autre volet de plus faible envergure, le Projet pilote de location-acquisition, dont il n'est pas question dans la présente évaluation.

⁴ Le recouvrement des coûts ne comprend pas les coûts d'administration du Programme, qui sont relativement peu élevés et sont absorbés par Industrie Canada.

⁵ Cela se produirait uniquement si l'intérêt et les droits et frais perçus pour cet ensemble de prêts étaient d'une valeur au moins aussi grande que le coût des indemnités. En conséquence, l'octroi de ces prêts serait rentable (ou du moins ne serait pas déficitaire) de sorte que, en théorie, le secteur privé s'occuperait vraisemblablement de ces transactions à lui seul.



Les prêts consentis en vertu du Programme doivent servir au financement de matériel, de biens immeubles et d'améliorations locatives. Les exploitations agricoles, les organismes à but non lucratif et les organismes de bienfaisance ne sont pas admissibles aux prêts FPEC. Industrie Canada administre le Programme FPEC par l'intermédiaire d'un réseau de prêteurs du secteur privé. Fait important à signaler au sujet de ce programme, Industrie Canada ne joue aucun rôle dans l'évaluation de toute demande particulière de prêt. Les prêteurs sont responsables de toute décision en matière de crédit, accordant des prêts et les enregistrant auprès d'Industrie Canada. Ils sont également responsables d'enregistrer la sûreté pour le prêt et, s'il y a lieu, de réaliser la sûreté. Le gouvernement paie jusqu'à 85 p. 100 des pertes des prêteurs sur les prêts non remboursés enregistrés dans le cadre du Programme.

Les principaux paramètres qui définissent la structure du Programme sont précisés dans le tableau suivant.

Paramètre	Description
Entreprises admissibles	Entreprises à but lucratif (excluant les entreprises agricoles) dont les recettes annuelles brutes sont de 5 millions de dollars ou moins.
Ratio de partage des prêts	85 p. 100 gouvernement, 15 p. 100 prêteur
Plafond des indemnisations	La responsabilité du gouvernement envers un prêteur particulier consiste à verser les indemnisations admissibles pour les prêts non remboursés jusqu'à un maximum global de : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 90 p. 100 pour la première tranche de 250 000 \$ de prêts enregistrés par le prêteur; ▪ 50 p. 100 de la seconde tranche de 250 000 \$; ▪ 10 p. 100 de tous les prêts d'une valeur dépassant 500 000 \$.
Fins admissibles	Financer l'achat de matériel, de biens immeubles et d'améliorations locatives ainsi que l'amélioration de biens immeubles et de matériel.
Montant maximal du prêt	250 000 \$
Taux de financement	Le financement ne peut dépasser 90 p. 100 du coût des biens admissibles.
Modalités de paiement	Durée maximale de 10 ans
Droits d'enregistrement	2 p. 100 du montant du prêt, payables directement (bien que leur financement puisse faire partie du prêt)
Frais d'administration (annuels)	1,25 p. 100 sur le solde du prêt (payables trimestriellement)
Taux d'intérêt maximal	Pour un prêt à taux variable, le taux maximal est le taux préférentiel majoré de 3 p. 100 (qui comprend les frais d'administration de 1,25 p. 100); pour un prêt à taux fixe, le taux maximal est le taux des prêts hypothécaires résidentiels majoré de 3 p. 100 (ce qui comprend les frais d'administration de 1,25 p. 100).

3.2 Historique du Programme⁶

Le Programme de prêts aux petites entreprises a été lancé en 1961. Depuis lors jusqu'en 1993, il est demeuré relativement stable et également relativement modeste⁷. Seules les entreprises dont le chiffre d'affaires était inférieur à 250 000 \$ étaient admissibles au début du Programme, avant de progresser lentement au fil des ans pour atteindre 2 millions de dollars en 1985. Le montant maximal du prêt a débuté à 25 000 \$, a atteint 100 000 \$ en 1980 et s'est maintenu à ce niveau jusqu'à 1993.

Un nombre de modifications ont été apportées au Programme en 1993 afin d'en étendre la portée, et ce, en raison du repli et du climat d'incertitude économiques au pays à ce moment-là et de l'engagement du gouvernement d'aider les petites entreprises à dégager la voie vers la reprise économique⁸.

Un grand nombre d'entre elles ont entraîné de plus grands risques pour le gouvernement ainsi que la possibilité d'élargir l'écart entre les droits versés au gouvernement (il s'agissait uniquement de droits d'enregistrement à ce moment-là) et le coût des indemnités versées par le gouvernement. Entre autres modifications, mentionnons les suivantes :

- l'élargissement des critères d'admissibilité au Programme, pour comprendre les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel pouvait atteindre 5 millions de dollars;
- l'augmentation à 90 p. 100 des coûts des indemnités assumées par le gouvernement (en hausse par rapport à 85 p. 100);
- l'augmentation à 100 p. 100, par rapport à 80 à 90 p. 100, du coût des biens pouvant bénéficier d'un financement;
- l'augmentation du montant maximal du prêt à 250 000 \$ (en hausse par rapport à 100 000 \$).

Il n'est donc pas surprenant que le nombre de prêts ait monté en flèche, de même que le nombre de défauts de paiements des prêts et les indemnités quelques années plus tard.

En 1995, le gouvernement a fait marche arrière en ce qui a trait aux modifications les plus importantes — en particulier, la garantie du gouvernement a été réduite à 85 p. 100 et le niveau maximal de financement est revenu à 90 p. 100 de la valeur de l'élément d'actif. En plus, le gouvernement a initié un mandat de recouvrement des coûts et a commencé à aller de l'avant pour recouvrer davantage les coûts en instaurant des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100. Quelques autres modifications ont été apportées au Programme en 1999, en raison surtout de l'examen exhaustif du Programme réalisé en 1998-1999. Elles avaient pour but de responsabiliser davantage les prêteurs et de consolider la capacité du Programme de faire des progrès en matière de recouvrement des coûts. C'est depuis ce moment-là qu'il s'appelle le Programme de financement des petites entreprises du Canada.

⁶ La présente section est un résumé de *S'adapter à l'évolution des besoins*, Industrie Canada, 1998, p. 8-10.

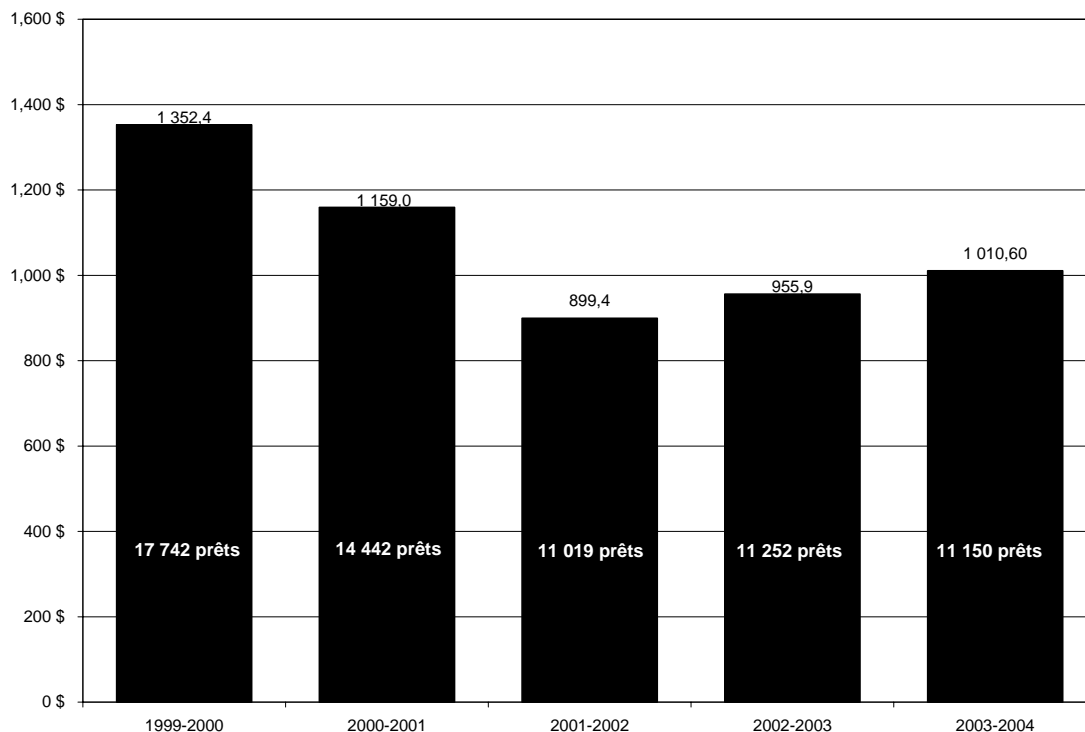
⁷ En 1992, il y avait à peine un peu plus de 10 000 prêts enregistrés, dont la valeur globale s'élevait à environ 400 millions de dollars.

⁸ *Instrument de financement de la croissance depuis 37 ans : la Loi sur les prêts aux petites entreprises*, Industrie Canada, 1998, p. 22.

3.3 Participation au Programme

La figure 2 ci-dessous fait état du nombre et de la valeur des prêts FPEC au cours des cinq premières années du Programme FPEC.

Figure 2 — Nombre et valeur des prêts FPEC, 1999-2004 (en millions \$)



Le tableau ci-dessous fait état des secteurs d'activité qui ont le plus fait appel au Programme au cours de cette période⁹.

Secteur d'activité	Nombre de prêts (% du total)	Valeur des prêts (% du total)
Services d'alimentation et de restauration	16	21
Commerce de détail	15	15
Transports et entreposage	12	10
Fabrication	9	10

⁹ *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada, Rapport annuel 2002-2003*, appendice A, tableau IV, Industrie Canada, 2003.



Au cours des années plus récentes de cette période, la ventilation des fins auxquels ont servi les prêts est la suivante :

- achats de matériel — 55 p. 100;
- achats et rénovation de biens immobiliers — 22 p. 100;
- améliorations locatives — 21 p. 100;
- autres (achat de logiciels, droits d'enregistrement) — 2 p. 100.

Les entreprises franchisées représentaient 12 p. 100 selon le nombre et 17 p. 100 selon la valeur des prêts consentis. Les entreprises dont les revenus étaient supérieurs à 100 000 \$ représentaient 85 p. 100 selon le nombre et 87 p. 100 selon la valeur des prêts consentis.

4.0 RÉSULTATS DES QUESTIONS D'ÉVALUATION

4.1 Question 1 : Les PME ont-ils toujours besoin d'aide pour obtenir du financement par emprunt?

Résultats

1. Il existe bien des preuves que les PME éprouvent plus de difficultés que les grandes entreprises à obtenir du financement. Cela est principalement attribuable au fait que les prêts aux PME comportent plus de risques. En raison de ce degré plus élevé de risque, les prêteurs se comportent de diverses façons qui ont pour effet de limiter le financement offert aux PME.
2. La raison d'être du Programme FPEC d'Industrie Canada est fondée sur le besoin de combler cette « lacune en matière de financement », ce que ne font pas les institutions privées. Ce programme vise à atténuer les risques éventuels des prêteurs par le partage des pertes sur prêts, pour ainsi stimuler l'octroi de prêts à cette clientèle et combler la demande insatisfaite.

Discussion

Notre façon d'aborder cette question était fondée sur l'examen et l'analyse de la documentation portant sur l'impératif selon lequel les gouvernements doivent faciliter l'accès des PME au financement par emprunt.

Résumé de l'examen de la documentation

Il est largement prouvé que les PME éprouvent plus de difficultés à obtenir des prêts que les grandes entreprises. La documentation soulève à cet effet deux grandes catégories de raisons :

1. les raisons selon lesquelles les prêts consentis aux PME (en particulier celles en démarrage et les jeunes entreprises) comportent plus de risques que ceux consentis aux grandes entreprises;
2. les raisons associées à la taille de l'entreprise — p. ex. les coûts relatifs plus élevés assumés par les prêteurs pour la préparation et l'évaluation de prêts aux PME¹⁰.

La plupart des éléments probants font état d'un degré plus élevé de risque — ou de la perception d'un degré supérieur de risque — comme étant le principal facteur qui influe sur la décision des prêteurs de limiter le financement offert aux PME. Les prêteurs le font de diverses façons, notamment en leur proposant des modalités peu attrayantes pour les prêts, voire même impossibles dans la pratique (p. ex. taux d'intérêt élevés ou exigences élevées en matière de garanties) ou en rejetant d'emblée les demandes de prêt.

¹⁰ Cela est partiellement attribuable au fait que les prêts aux PME ont tendance à être de plus faible valeur, de sorte que les tâches administratives par dollar de prêt ont tendance à être plus onéreuses; mais il y a d'autres facteurs également, entre autres que les PME, généralement, ne fournissent pas autant d'information claire et complète dans leur documentation de demande de prêt.

Faits saillants de chaque rapport

Les résultats pertinents provenant de chaque rapport examiné sont résumés ci-dessous. Le tableau suivant donne un aperçu de l'information contenue dans chaque rapport.

Information ayant trait à l'existence d'un « écart en matière de financement pour les PME »	Discussion sur les raisons de cet « écart en matière de financement pour les PME »	Autre information
Industrie Canada 2002	Industrie Canada 2002	Equinox 2002 (programmes publics d'autres pays)
KPMG (R.-U.) 1999	KPMG (R.-U.) 1999	
Green 2002	Green 2002	
COMPAS 2001	Norton 1998	
FCEI 2001 et 2003	ARA 1005	
	BDC 2001	
	Equinox 1997	
	Association Européenne du Cautionnement Mutuel sans date (de publication récente)	
	COMPAS 2002	

Le financement des petites et moyennes entreprises (PME) au Canada, Industrie Canada, 2002

Ce rapport a été préparé dans le cadre du Programme de recherche sur le financement des PME. Les données proviennent pour la plupart de l'*Enquête sur le financement des petites entreprises du Canada*, réalisée en 2000 par Statistique Canada, laquelle n'établit pas de comparaisons avec des entreprises autres que des PME. Il faut également remarquer que les données de l'enquête ne portent pas sur les entreprises qui croyaient qu'elles n'étaient pas admissibles à un prêt et, ainsi, n'ont pas fait de demande de prêt (p. ex. les « emprunteurs découragés »). Si ces entreprises avaient été incluses et si elles avaient de fait présenté une demande de prêt, il est alors probable que les taux d'approbation dont il sera question ci-dessous auraient été inférieurs.

Voici les résultats pertinents ayant trait à cette question d'évaluation :

- En 2000, 23 p. 100 des PME ont fait une demande de financement par emprunt et 82 p. 100 d'entre elles ont été approuvées. (Mentionnons que, selon une étude réalisée en 1998 par l'Association des banquiers canadiens, ces pourcentages étaient de 38 p. 100 et de 93 p. 100 respectivement.) Précisons que certains des prêts approuvés auraient été consentis dans le cadre du Programme FPEC et que, puisque les prêts FPEC représentent de fait un rejet informel, le nombre de données sur les approbations est plus élevé qu'il le serait en l'absence du Programme FPEC.
- Le taux d'approbation des demandes des entreprises comptant un plus grand nombre d'employés était plus élevé, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

	N ^{bre} d'employés (propriétaire exploitant)	1 à 4 employés	5 à 19 employés	20 à 99 employés	100 à 499 employés
Taux d'approbation	82 %	79 %	85 %	87 %	94 %

- Les PME ont mentionné cinq grandes raisons fournies par le fournisseur de financement par emprunt pour le rejet de la demande :
 - Leurs revenus ou leur chiffre d'affaires n'était pas assez élevé (23 p. 100).
 - De mauvais antécédents en matière de crédit (13 p. 100).
 - Elles ne pouvaient pas produire suffisamment de garanties ou de sûretés (11 p. 100).
 - Leur entreprise n'avait pas suffisamment de rentrées de fonds (10 p. 100).
 - Leur entreprise était trop jeune (8 p. 100).

Remarquez que toutes ces raisons supposent que le prêt comportait un degré élevé de risque ou encore qu'il était peu probable que l'entreprise soit viable¹¹.

Les difficultés d'obtenir un financement pour le démarrage de PME sont de taille. Des travaux réalisés par la suite par Industrie Canada¹² ont donné les résultats suivants :

- Le taux de rejet des demandes de prêts pour le démarrage d'une entreprise est supérieur à 40 p. 100, le risque qui lui est associé étant tout simplement trop élevé pour la plupart des institutions financières.
- Seulement 29 p. 100 des PME en démarrage sont financées par des prêts commerciaux ou des marges de crédit offerts par des institutions financières, comparativement à 49 p. 100 dans le cas de PME établies.
- Les entreprises en démarrage comptent beaucoup plus que celles qui sont déjà établies sur des sources externes de financement informel et ont tendance à tabler sur les économies et le crédit personnel de leurs propriétaires.

An Evaluation of the Small Firms Loan Guarantee Scheme, KPMG Management Consulting (R.-U.), mars 1999

Cette étude fournit quantité de données, provenant des sondages et des entrevues réalisés par KPMG et d'autres études, indiquant que les PME se voient plus souvent refuser des prêts que les grandes entreprises. Elle précise que l'absence de garanties et le fait que les PME n'ont pas encore fait leurs preuves sont des contraintes majeures. Il se dégage également de cette étude qu'il y a un nombre

¹¹ Il faut retenir que, même si la documentation mentionne souvent que les garanties demandées par les prêteurs pour les prêts aux PME sont excessives — ou du moins les PME sont d'avis qu'elles le sont — les données présentées ici indiquent que l'absence de garanties n'a d'incidence négative que pour 2 p. 100 des demandes de prêts de PME (11 p. 100 des 18 p. 100 qui ont été rejetées).

¹² Industrie Canada, analyse non publiée, 2004.

important « d'emprunteurs découragés » parmi les petites entreprises (à savoir des entreprises qui ne font pas de demande de financement).

Un aspect important de cette étude mérite d'être souligné, à savoir qu'on y trouve un examen exhaustif de la documentation portant sur les imperfections du marché financier — tant la documentation théorique qu'empirique. Cet examen est axé sur le « rationnement du crédit », soit la situation dans laquelle se trouvent deux emprunteurs, les deux étant tout autant susceptibles d'être en mesure de rembourser leur emprunt, mais qui n'ont pas d'égales chances d'obtenir du crédit. L'étude tente de démontrer que le rationnement du crédit existe¹³ et y consacre beaucoup d'efforts, mais, tout compte fait, l'analyse n'est pas concluante¹⁴.

Credit Guarantee Schemes for Small Business: Theory and Practice, Anke Green, septembre 2002

Cette étude fournit un résumé de la documentation sur l'accès des PME au financement. Les données indiquent que la part des investissements dans les PME financées par les banques commerciales est nettement inférieure par rapport aux grandes entreprises¹⁵.

L'étude fait état des perceptions de l'auteur relativement aux principales raisons pour lesquelles les banques sont réticentes à faire crédit aux PME :

- frais administratifs élevés pour les prêts de moindre valeur;
- asymétrie de l'information (c.-à-d. que les emprunteurs disposent de plus d'information que les prêteurs [quant à la viabilité de leurs projets et à leur capacité et volonté de remboursement], de sorte qu'il est difficile pour les prêteurs de faire la différence entre les bons et les mauvais prêts et, en conséquence, leurs exigences en matière de garanties sont élevées);
- la perception de risques élevés;
- l'absence de garanties des emprunteurs.

L'étude tente de déterminer si ces quatre raisons témoignent d'imperfections du marché (ce qui justifierait l'intervention gouvernementale) et conclut que c'est le cas en ce qui concerne l'asymétrie de l'information, mais non pas en ce qui a trait aux autres raisons.

L'étude souligne que le principal motif d'une intervention gouvernementale est souvent politique, affirmant qu'en raison de l'augmentation du chômage, les gouvernements en sont venus à réaliser que le développement du secteur de la PME non seulement assure le maintien de l'emploi, mais peut contribuer

¹³ Cela est particulièrement important dans ce cas parce que l'existence de rationnement du crédit a été mise de l'avant par le gouvernement du R.-U. à ce moment-là pour justifier sa formule de garantie de prêts.

¹⁴ Au terme d'une longue discussion complexe, les indicateurs pointant dans toutes les directions et ne permettant pas d'avancer des arguments concluants, les auteurs affirment tout simplement que le rationnement du crédit existe.

¹⁵ Par exemple, aux É.-U., les PME constituent la moitié de l'économie quant au chiffre d'affaires, à la production du secteur privé et à l'emploi, mais ne bénéficient que de 6 p. 100 de l'ensemble du financement offert aux entreprises.

à une augmentation sensible de la création nette d'emplois, de sorte que les gouvernements du monde entier se sont tournés vers les petites entreprises.

SBLA and CSBF Claims and Cost Experience, Equinox Management Consultants Ltd., mars 2003

Selon cette étude, plus de 170 pays mettent en œuvre des programmes de garantie de prêts ou de partage de pertes sur prêts, habituellement dans le but explicite de favoriser la création et la croissance des PME en facilitant l'accès aux capitaux d'emprunt. Nos principaux partenaires commerciaux (les É.-U., le R.-U., la France, l'Allemagne et le Japon) sont au nombre de ces pays. Il s'agit, à notre avis, d'un indice indirect sur la nécessité de tels programmes — c.-à-d. que le fait qu'il y ait des programmes semblables dans un si grand nombre d'autres pays témoigne d'une perception fort répandue de l'existence généralisée de lacunes relatives au financement des PME et qu'il est du devoir des gouvernements d'aider à combler ces lacunes.

Le marché actuel du financement des petites entreprises, Roy B. Norton, avril 1998

Ce rapport discute largement des lacunes en matière de financement auxquelles les PME font face. Il conclut que les plus petites entreprises sont aux prises avec de telles lacunes qui persistent sur le marché financier. Certaines raisons avancées sont d'ordre systémique (c.-à-d. reliées aux montants relativement plus petits de financement qu'elles cherchent à obtenir et au faible taux de rendement du capital investi par les prêteurs). Les pertes sur prêts sont plus élevées et les risques d'insolvabilité sont plus grands quand il s'agit de plus petites entreprises — ce qui, dans les deux cas, est partiellement attribuable à leur manque relatif d'expérience — et il n'est pas étonnant qu'on leur impose de plus grandes exigences en matière de garanties. C'est à peine si la panoplie de récentes innovations en matière de crédit a facilité leur accès au capital à terme.

Study of the Rationale for the Yukon Business Development Fund, The ARA Consulting Group Inc., avril 1995

Bien qu'il s'agisse d'une étude plus ancienne, celle-ci est utile puisqu'elle est axée sur la question du bien-fondé des programmes gouvernementaux de financement des petites entreprises. Par son programme de fonds d'aide au développement des entreprises, le Yukon fournissait des prêts gouvernementaux et des garanties de prêts aux petites entreprises. L'étude contenait un examen de tous les programmes autres que ceux du gouvernement fédéral (à l'époque) dans des secteurs de compétence semblables au Yukon — les provinces de l'Atlantique, les régions nordiques des six autres provinces et les Territoires du Nord-Ouest — ainsi que l'État de l'Alaska, soit en tout 17 programmes¹⁶.

Il se dégage de cette étude deux grandes raisons justifiant de tels programmes :

- Les pratiques bancaires dans la région — Même lorsque, compte tenu de la viabilité prévue des PME de la région et du degré de risque associé au financement des petites entreprises, les demandes de financement satisfont aux exigences courantes des institutions financières, ces petites entreprises éprouvent de la difficulté à obtenir du financement en raison des pratiques des institutions financières propres à la région en particulier¹⁷.

¹⁶ Incluant au moins un programme dans chacun de ces secteurs de compétence, sauf le Nord de la Colombie-Britannique.

¹⁷ Par exemple, les institutions financières de la région sont plus prudentes que celles d'autres régions en ce qui a trait au financement offert aux PME; l'on compte peu d'institutions financières dans la région; les institutions

- Développement économique — Les programmes visent à aider les entreprises qui ne se conforment pas aux critères courants des institutions financières quant à la viabilité de l'entreprise ou au degré de risque associé au financement, ou aux deux, ce qui justifie leur raison d'être. Ils ont pour but de favoriser la création et l'exploitation d'entreprises qui ne pourraient pas obtenir de financement parce qu'elles ne satisfont pas aux critères courants en matière de crédit, et ce afin d'assurer le développement économique de la région et de créer d'autres emplois.

Le développement économique était la principale raison d'être de la plupart des programmes examinés (12 des 17 programmes) et les pratiques bancaires dans la région étaient une « cojustification » de valeur égale dans le cas de quatre autres programmes. Les pratiques bancaires dans la région représentaient une raison d'être secondaire d'importance dans le cas d'un grand nombre de programmes¹⁸.

Aider les PME à innover, Banque de développement du Canada, 2001

Le rapport fait état de l'existence d'importantes lacunes relatives au financement des PME. Il avance à cet égard les raisons hypothétiques suivantes :

- risque (prêteurs traditionnels peu enclins à octroyer des prêts à risque plus élevé, même à des taux d'intérêt plus élevés);
- envergure (coûts relativement plus élevés pour la préparation et l'évaluation des prêts aux PME);
- souplesse (absence de souplesse des prêteurs à personnaliser les modalités et conditions des prêts);
- savoir (réticence à prêter aux entreprises de l'industrie du savoir en raison de l'absence d'éléments d'actif corporel pour garantir les prêts).

Aucune donnée empirique n'est fournie.

Incidence de l'activité de prêt aux petites entreprises : évaluation de l'incidence économique du programme sous le régime de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE), Equinox Management Consultants Ltd., janvier 1997

Ce rapport fait état de la pensée universitaire concernant les conditions dans lesquelles une intervention gouvernementale de ce type se justifie et conclut qu'il y a à cet effet deux conditions qui s'appliquent souvent aux PME canadiennes :

- a) la « trop » grande importance accordée par les prêteurs aux biens offerts en garantie dans leurs décisions en matière de prêt;
- b) le coût fixe élevé de la diligence raisonnable (par rapport au montant du prêt), de sorte qu'il n'est pas rentable pour les prêteurs de consentir des prêts de faible valeur.

financières n'aiment pas fournir du financement dans la région (p. ex. en raison de la difficulté d'assurer le service de prêts); les plafonds en matière d'approbation de crédit auxquels sont soumis les directeurs des institutions financières de la région sont inférieurs à ceux d'autres régions, etc.

¹⁸ Cette étude concluait également que les pratiques bancaires dans la région ne constituaient pas une justification valable en ce qui a trait au Yukon.

Equinox affirme que ces conditions justifient l'aide au financement offert par le gouvernement fondée sur la taille de l'entreprise emprunteuse, et non sur le degré de risque — c.-à-d. que les garanties de prêts du gouvernement devraient viser à aider les petites entreprises à réunir des capitaux, mais de tels prêts ne devraient pas être plus risqués.

Toutefois, aucune donnée n'est fournie indiquant que :

- soit la condition (a) se produit plus souvent qu'elle ne le « devrait » (c.-à-d. plus que nécessaire pour réduire le degré de risque à un niveau acceptable);
- soit la condition (b) limite grandement l'offre de prêts de faible valeur.

Les systèmes de garantie des membres de l'Association Européenne du Cautionnement Mutuel,

Association Européenne du Cautionnement Mutuel, sans date [mais de publication récente]

Ce rapport affirme que les PME éprouvent des difficultés à réunir le capital nécessaire à leur création ou développement. Il avance l'hypothèse selon laquelle trois catégories de facteurs empêchent les PME d'avoir accès à une aide financière :

- facteurs structurels propres aux PME — risque plus élevé associé aux entreprises à un seul propriétaire-exploitant ou aux petites entreprises, moins de capitaux propres, moins de garanties, etc.;
- facteurs reliés aux sources externes de financement par capital de risque — diverses raisons associées aux défis d'obtenir une participation au capital;
- facteurs reliés aux sources externes de capital de financement — banques plus à l'aise de traiter avec des emprunteurs de grande envergure, difficulté d'analyser les plans d'affaires et les prévisions des nouvelles entreprises, coûts administratifs relativement élevés, etc.

Aucune donnée empirique n'est fournie.

Sondage sur la notoriété de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada, COMPAS Inc., avril 2001

Cette étude portait sur un échantillon aléatoire de PME et ses résultats sont semblables à ceux de l'étude du PRF-PME (la première étude abordée ci-dessus) en ce qui a trait aux taux d'approbation :

- 79 p. 100 des entreprises qui ont présenté une demande d'emprunt ont réussi à obtenir le montant demandé;
- 8 p. 100 ont obtenu un prêt d'un montant moindre;
- 15 p. 100 ont vu leur demande de prêt rejetée. (Les chiffres ont probablement été arrondis, ce qui explique pourquoi le total n'est pas de 100 p. 100.)

Il faut retenir qu'environ les trois quarts des entreprises dont la demande d'emprunt a été acceptée ont affirmé que leur prêt n'était pas couvert par un programme fédéral de garantie de prêt.



Sondages réalisés par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

- Il se dégage d'un sondage intitulé *Investir dans l'entrepreneuriat*, mené auprès des membres de la FCEI en mars 2001, qu'une PME sur cinq n'avait pas réussi à obtenir le niveau requis de financement (en particulier les entreprises plus jeunes et plus petites) et que, de ce « groupe sous-financé », 31 p. 100 sont de jeunes entreprises dont le rendement est élevé (c.-à-d. dont les recettes ont augmenté de plus de 20 p. 100 pendant trois ans).
- Selon un sondage réalisé en octobre 2003, intitulé *Miser sur la concurrence dans le secteur bancaire*, comparativement aux années précédentes, moins de PME présentaient des demandes de financement, mais le taux de rejet des demandes de prêt était nettement plus élevé. Plus précisément, le taux global de rejet de prêts pour la période de 2000 à 2003 était de 16 p. 100, en hausse par rapport à 10,5 p. 100 pour la période de 1997 à 2000. Les jeunes entreprises (en affaires depuis moins de 10 ans) et les petites entreprises étaient plus susceptibles de voir leur demande de prêt rejetée.

Loi sur le financement des petites entreprises du Canada : Baisse du recours aux prêts FPEC, COMPAS Inc., janvier 2002

Cette étude était fondée sur 18 entrevues auprès de représentants des principales institutions prêteuses du Canada. Le résultat le plus pertinent relatif à cette question d'évaluation est le suivant : « Invités à préciser les principaux avantages des prêts FPEC, les répondants étaient généralement d'avis que ces prêts répondent au besoin de fournir une aide financière aux entreprises qui sont ou pourraient être inadmissibles à un autre type de prêt. » Pour illustrer leurs propos, les répondants faisaient le plus souvent référence au degré de risque plus élevé associé aux prêts FPEC, p. ex. : « ces entreprises [auxquelles la LFPEC vient en aide] appartiennent généralement au secteur des services (où le taux de faillite est souvent élevé). »

Il faut retenir que le rôle du Programme FPEC à garantir des prêts comportant un degré de risque plus élevé a également été souligné lors des récentes consultations auprès des prêteurs menées par la DPFPEC¹⁹.

¹⁹ *Rapport des discussions sur l'administration des prêts aux petites entreprises avec les institutions financières*, Heron and Company, juin 2004, p. 7.

4.2 Questions 3A à 3C : Dans quelle mesure la participation du gouvernement fédéral à l'exécution du Programme FPEC est-elle appropriée et nécessaire²⁰?

4.2.1 Question 3A : Y a-t-il d'autres solutions de remplacement viables à un programme géré par le gouvernement fédéral (c.-à-d. d'autres genres de programmes de partage de pertes sur prêts pour les PME)?

Nota : Notre interprétation de cette question a trait à différents types de programmes dont l'exécution ne relèverait pas du gouvernement fédéral — et non pas à d'autres systèmes reproduisant l'actuel Programme, mais sans que le gouvernement fédéral s'occupe de l'exécution de l'éventuel programme. Nous sommes d'avis que des solutions de remplacement de ce genre ne sont pas pratiques.

Pour ce genre de solutions de remplacement, le gouvernement fédéral serait toujours responsable de garantir les prêts, mais l'administration de l'éventuel programme serait déléguée aux prêteurs du secteur privé, aux provinces ou à la Banque de développement du Canada (BDC).

La délégation de l'administration de cet éventuel programme au secteur privé n'est pas une solution indiquée pour plusieurs raisons :

1. L'administration du Programme requiert très peu de ressources (29 ETP en 2003-2004 et un budget de 2,7 millions de dollars), de sorte que le fait d'en confier l'administration en sous-traitance ne permettrait pas de réaliser des économies appréciables.
2. Certaines des principales décisions stratégiques d'Industrie Canada risquent d'être controversées sur le plan de la politique.
3. D'importantes sommes fédérales sont en jeu.

²⁰ Veuillez remarquer que dans le CGRR, entre la question 1 et les questions 3A à 3C, il y a deux questions visant à déterminer dans quelle mesure le Programme FPEC sert le marché visé : (2A) Dans quelle mesure le Programme FPEC répond-il aux besoins du marché cible des PME? et (2B) Dans quelle mesure le Programme FPEC est-il bien conçu pour servir le marché cible? En raison de contraintes de temps, la DGPPE procédera à l'analyse de ces questions après que le présent rapport aura été terminé.



En outre, les entrevues que nous avons réalisées auprès des parties intéressées indiquent que les prêteurs du secteur privé n'ont pas envie de s'occuper de l'exécution de ce programme. Par ailleurs, comme l'illustre l'expérience antérieure consistant à déléguer l'exécution du Programme canadien de prêts aux étudiants aux prêteurs du secteur privé, cette solution risque de ne pas se concrétiser²¹.

Les raisons (1) à (3) s'appliquent également à la notion de déléguer l'exécution du Programme aux provinces ou à la BDC. La délégation aux provinces aurait également pour désavantage de compromettre l'exécution homogène du Programme partout au pays. La délégation à la BDC comporte un autre désavantage, à savoir que les organismes prêteurs risquent de ne pas être à l'aise avec la perspective que la BDC possède de l'information sur leurs portefeuilles de prêts, puisque la BDC a également un mandat commercial.

Résultats

1. Du point de vue conceptuel, un système d'associations de garantie mutuelle pourrait représenter une solution de rechange viable à un programme géré par le gouvernement fédéral. Par contre, la principale raison d'être de ces associations (qui est d'aborder le problème de l'asymétrie de l'information) n'est pas particulièrement applicable au Canada. De plus, si l'on dépend de ce genre d'associations, le gouvernement fédéral serait moins en mesure d'utiliser ce programme comme instrument de développement économique.
2. Une autre solution de remplacement viable du point de vue conceptuel consisterait à créer un programme de fonds de réserve pour pertes sur prêts, dans le cadre duquel le gouvernement fédéral contribuerait au fonds, mais ne participerait pas par ailleurs directement à l'exécution du programme. Ce type de programme comporterait certains avantages relativement mineurs par rapport au Programme FPEC (principalement la simplicité de son administration), mais il réduirait le niveau de contrôle exercé par le gouvernement dans le processus d'indemnisation, ce qui risque d'être inacceptable.
3. En résumé, il n'y a pas de solutions de remplacement attrayantes à un programme géré par le gouvernement fédéral analogue au Programme FPEC.

Discussion

Notre façon d'aborder cette question était fondée sur les entrevues réalisées auprès des parties intéressées par BearingPoint de même que sur l'examen et l'analyse de la documentation disponible.

²¹ De 1964 à 1995, les banques étaient chargées de l'administration de ces prêts, mais le gouvernement assumait la responsabilité des prêts comportant de lourds arriérés. Cela plaisait aux banques, mais non pas au gouvernement. La structure a été changée en 1995 parce que le gouvernement désirait que les banques prennent plus de risques et participent davantage au recouvrement des créances et au fardeau du défaut de paiement. De 1995 à 2000, une prime de risque de 5 p. 100 était versée aux banques, qui avaient droit de transférer au gouvernement une partie limitée de leurs prêts les moins performants. Cela n'était pas une situation acceptable pour les banques (leur point de vue étant qu'elles subissaient une perte) et elles ont fait pression pour que le gouvernement reprenne le programme, ce qui est le cas depuis 2000.

Résumé des entrevues et de l'examen de la documentation

Lors des entrevues auprès des parties intéressées, deux questions ont été posées aux organismes prêteurs ayant trait à la question 3A :

- « Existe-t-il une façon selon laquelle le Programme de FPEC pourrait être entièrement dispensé par les institutions prêteuses du secteur privé canadien — c.-à-d. que le gouvernement fédéral ne serait impliqué ni dans l'administration du Programme, ni dans la garantie des prêts? » Aucun répondant ne pouvait imaginer que le Programme puisse être exécuté par les institutions prêteuses canadiennes du secteur privé. Il n'y aurait tout simplement pas suffisamment de stimulants pour les inciter à le faire, d'où l'absence d'intérêt.
- « Connaissez-vous d'autres systèmes de garantie de crédit qui ne dépendent pas du secteur public et qui seraient des alternatives viables au Programme de FPEC? » Aucune personne interviewée n'était au courant d'un quelconque système comparable qui ne compte pas sur le secteur public. Nombre d'entre elles ont mentionné que certains produits, fondés sur les garanties personnelles, sont offerts et en concurrence, dans une certaine mesure, avec une partie du Programme FPEC, entre autres, les marges de crédit rattachées à des garanties personnelles et les cartes de crédit. En général par le passé, les clients étaient attirés au Programme FPEC parce qu'ils n'avaient pas besoin de fournir des garanties personnelles, mais, puisque les banques offrent depuis peu la possibilité d'obtenir facilement une marge de crédit sur valeur domiciliaire à des taux aussi bas que les taux préférentiels, un grand nombre de ces clients ont opté pour le crédit sur nantissement.

La documentation mentionne une solution susceptible d'être viable pour remplacer un programme géré par le gouvernement fédéral, à savoir les associations de garantie mutuelle (des sociétés privées regroupant des emprunteurs potentiels, auxquels pourraient s'associer d'autres partenaires). La principale raison d'être de ces associations dans les pays où elles existent semble être de mieux renseigner les prêteurs sur les possibilités de prêts parce qu'elles connaissent le milieu et représentent les intérêts des entrepreneurs. Autant que nous le sachions, l'absence d'information pour évaluer les demandes d'emprunt ne pose pas vraiment problème au Canada. En outre, rien dans la documentation n'indique que les associations de garantie mutuelle approuvent des prêts à risque plus élevé que les institutions prêteuses à elles seules si elles ont accès à l'information complète sur le prêt. Ainsi, ces associations ne seraient pas en mesure de combler pleinement la lacune en matière de financement visée par le Programme FPEC.

Un programme de fonds d'investissement et d'emprunt offrirait une autre possibilité de solution viable²². Dans le cadre de ce genre de programmes, le gouvernement conclut des ententes avec les institutions prêteuses, aux termes desquelles les institutions établissent des fonds d'emprunt précis (habituellement à des fins précises ou visant des emprunteurs en particulier, bien que cela ne soit pas toujours nécessaire). Les fonds d'emprunt auraient pour but de fournir aux PME des prêts à effet de levier (c.-à-d. à risque élevé), des lignes directrices du programme étant prévues pour assurer un degré élevé d'effet de levier. Le gouvernement verserait une contribution à un fonds de réserve pour pertes sur prêts — habituellement un

²² Également désigné par « programme de fonds de réserve pour pertes sur prêts ».

pourcentage convenu de la valeur totale du fonds d'emprunt. L'institution prêteuse est alors autorisée à prélever un certain pourcentage des pertes sur prêts du fonds sur le fonds de réserve²³.

Un avantage évident de ce type de programme est le plus faible degré de participation du gouvernement dans le processus d'indemnisation (et par conséquent une diminution des charges administratives). Les prêteurs sont simplement autorisés à prélever un pourcentage de leurs pertes sur prêts au fonds de réserve sans qu'aucune question ne soit posée (ou si peu). Par contre, puisque le processus d'indemnisation équivaut en gros à un « chèque en blanc », ce genre de programme est habituellement assorti d'un degré plus élevé de participation du gouvernement au processus de décision en matière de prêts, de sorte que, tout compte fait, une telle structure risque de ne pas entraîner une réduction des charges administratives. L'absence de participation gouvernementale au processus d'indemnisation peut en réalité constituer un désavantage de ce type de programme. En raison de l'importance du portefeuille de prêts du Programme FPEC (environ 1 milliard de dollars par année) et de l'importance des pertes sur prêts connexes, les contribuables risquent d'exiger un certain contrôle des versements d'indemnisations (p. ex. l'assurance que les lignes directrices ont été suivies et que les prêts ont servi aux fins auxquelles ils étaient destinés)²⁴.

Faits saillants des rapports individuels

Documents préparés par l'Organisation internationale du Travail — p. ex. *Working Paper on Guarantee Funds and NGOs*, OIT, 1997

Ces documents font état de la perception selon laquelle les fonds de garantie publics sont entravés par une administration bureaucratique et des lignes directrices axées sur des considérations politiques (p. ex. détermination d'objectifs ou restrictions imposées au portefeuille en raison de priorités politiques). En outre, les autres formules qui ont été abordées, comme les mécanismes de garantie offerts par des ONG ou les groupes d'entraide, s'adressent principalement aux pays du tiers monde.

Credit Guarantee Schemes for Small Business, Anke Green, septembre 2002

Dans ce rapport, l'auteur cerne cinq types de formules de garantie de prêts, dont deux ne s'appliquent qu'au pays du tiers monde²⁵ et trois qui sont en théorie pertinentes pour le Canada :

1. les formules nationales exploitées par le secteur public;
2. les associations d'affaires — fondées sur un fonds de garantie fournie par le gouvernement mais géré par les banques participantes (ou éventuellement d'autres organismes, comme les chambres de commerce);
3. les associations de garantie mutuelle — des sociétés privées formées par d'éventuels emprunteurs.

²³ Dans le cas du Programme de fonds d'investissement et d'emprunt de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, ce pourcentage est de 80 p. 100.

²⁴ Un avantage (relativement mineur) des programmes de fonds d'investissement et d'emprunt est le plus grand degré de certitude et de clarté quant aux coûts du programme pour le gouvernement, puisqu'il est exactement égal à la contribution du gouvernement au fonds de réserve.

²⁵ Il s'agit (a) de formules découlant de projets de coopération bilatérale ou multilatérale et (b) de formules exploitées par des ONG.

Dans le contexte canadien, la formule (2) supposerait essentiellement l'impartition de l'administration du Programme FPEC, ce qui, tel que précisé ci-dessus, n'est pas une solution indiquée.

La question des associations de garantie mutuelle est discutée plutôt longuement et il s'agit de la formule préférée de l'auteur, surtout en raison du fait qu'elles sont perçues comme étant mieux outillées pour aborder le problème « d'asymétrie de l'information » (c.-à-d. que les emprunteurs disposent de plus d'information que les prêteurs quant à la viabilité de leurs projets et à leur capacité et volonté de remboursement, de sorte qu'il est difficile pour les prêteurs de faire la différence entre les bons et les mauvais prêts [et les organismes emprunteurs sont plus en mesure de le faire]). Toutefois, l'auteur n'apporte pas de preuves convaincantes que l'asymétrie d'information pose de graves problèmes, surtout dans les économies avancées disposant de moyens perfectionnés pour évaluer les demandes d'emprunt. En outre, tout comme dans les documents de l'OIT précités, l'auteur est mal disposé envers la participation gouvernementale aux formules de garantie. À notre avis, il ne s'agit pas d'un rapport objectif.

Les systèmes de garantie des membres de l'Association Européenne du Cautionnement Mutuel, Association Européenne du Cautionnement Mutuel, sans date [mais de publication récente]

Ce document porte surtout sur une comparaison entre 26 des 30 organismes membres de l'Association. Même si celle-ci compte 30 membres, un examen des profils de ces organismes révèle que quantité d'entre eux ne sont pas véritablement des associations de garantie mutuelle dans le sens où nous l'avons précisé ci-dessus. De fait, nombre d'entre eux ne diffèrent pas sensiblement des formules de garantie publiques. D'autres sont des associations ou une branche de banques, et certains sont surtout actifs dans d'autres domaines. Un dénominateur commun entre ces organismes est la présence de représentants d'entrepreneurs au sein des comités de placement, ce qui leur permet de bénéficier d'une vision différente de celle des banquiers.

Les organismes qui semblent être de véritables associations de garantie mutuelle à l'œuvre dans les économies avancées sont énumérés ci-dessous. Fait important à retenir : le pourcentage moyen de la garantie de prêt offerte par les 26 organismes sur lesquels portent l'étude est d'environ 70 p. 100.

Organisme	Description	Composition du capital	% de garanties pour les prêts à long terme	% maximal du prêt qui est garanti
Burgschaftsbanken, Allemagne	Un réseau de 24 banques de garantie de prêts, appartenant à des institutions financières et à des organisations de PME.	organisations de PME : 60 %; banques : 40 %	99 %	80 %
SOCAMA, France	Un système de 42 sociétés coopératives mutuelles, dont les membres sont des entrepreneurs qui doivent acheter des parts. Axé sur les entreprises artisanales et relié au réseau de la Banque Populaire.	membres (entrepreneurs) : 100 %	90 %	En général 80 %, mais peut atteindre 100 %
Réseau de Confidi,	Un réseau de	membres	30 à 60 %,	50 %



Italie	600 organismes, surtout des consortiums de garantie collective. Engagés activement dans l'examen des demandes de prêts fondé sur leur connaissance du milieu.	(entrepreneurs) : 90 à 100 %, selon l'organisme	selon l'organisme	
Kredi Garanti Fonu, Turquie	Une société de garantie appartenant à parts égales à six organismes (y compris la confédération des artisans et des petits commerçants de la Turquie, l'union des chambres de commerce et de l'industrie, et la Banque populaire de Turquie). Travaille en étroite collaboration avec la banque publique des PME et trois autres banques.	organisations de PME (p. ex. chambres de commerce) : 66 %, banques : 17 %, gouvernement : 17 %	20 % (80 % des garanties pour les prêts à court terme)	80 %

4.2.2 Question 3B : Dans quelle mesure le Programme FPEC est-t-il compatible avec les priorités pangouvernementales et ministérielles?

Résultats

1. Le Programme FPEC contribue à favoriser et à stimuler le développement économique, ce sur quoi l'ensemble du gouvernement met l'accent depuis longtemps.
2. Le Programme appuie directement trois des priorités d'Industrie Canada : la croissance de la productivité, la création d'emplois et l'augmentation des revenus.

Discussion

Notre façon d'aborder cette question était fondée sur l'examen et l'analyse de la documentation disponible, auxquels s'ajoutent les entrevues avec les responsables d'Industrie Canada pour valider les résultats.

Quantité de documents portant sur la politique pangouvernementale mettent l'accent sur le rôle que doit assumer le gouvernement en vue de favoriser et de stimuler le développement économique et il est évident que cela a toujours été hautement prioritaire pour le gouvernement. Le Programme FPEC correspond sans aucun doute à cette priorité.

Il se dégage d'un examen des discours du trône depuis 1997 que, de plus en plus, le gouvernement fédéral vise d'abord et avant tout à encourager l'innovation pour stimuler le développement économique. Cela s'avère également le cas lorsqu'il fait référence à l'aide gouvernementale aux petites entreprises :

Nos petites entreprises novatrices font face à deux obstacles majeurs, l'accès à des fonds adéquats aux premières étapes et [...] le gouvernement les aidera à surmonter ces obstacles en s'appuyant, par exemple, sur les capacités de la Banque de développement du Canada en matière de capital de risque²⁶.

Le programme FPEC appuie les prêts aux entreprises novatrices et ainsi, souscrit à l'importance accordée à l'innovation²⁷.

La mission d'Industrie Canada consiste entre autres à « stimuler l'essor de l'économie canadienne ». L'investissement²⁸ est au nombre des cinq objectifs stratégiques du Ministère et l'un des plans d'action stratégiques du Ministère consiste à stimuler les investissements des PME.

Les priorités du Ministère sont abordées dans le document *Un partenaire indispensable*²⁹. Ce document précise que les politiques, les programmes et les services d'Industrie Canada stimulent l'essor d'une économie dynamique et novatrice, entre autres pour :

- procurer aux Canadiens des emplois plus nombreux et mieux rémunérés;
- favoriser la croissance des entreprises grâce à l'amélioration soutenue de la performance sur le plan de la productivité et de l'innovation.

De toute évidence, le Programme FPEC appuie ces idées maîtresses.

Les quatre priorités du ministère³⁰ sont :

1. la croissance de la productivité (par la mise au point et l'application de moyens plus efficaces de produire des biens et d'offrir des services);
2. la création d'emplois;
3. l'augmentation des revenus (laquelle découle, en grande partie, des deux premières priorités, auxquelles s'ajoutent d'autres facteurs déterminants, comme un régime fiscal efficace);
4. le développement durable.

²⁶ Discours du Trône, 2 février 2004.

²⁷ Bien que l'accent ne porte pas spécifiquement au sein du Programme FPEC sur les mesures visant à stimuler l'innovation.

²⁸ Plus précisément, « Promouvoir davantage le Canada comme lieu de prédilection pour l'investissement intérieur et étranger ».

²⁹ *Un partenaire indispensable : Notre contribution à la qualité de vie des Canadiens*, Industrie Canada, octobre 2003.

³⁰ *Ibid.*, Industrie Canada.

En fournissant des prêts à effet de levier aux PME, la LFPEC appuie directement les trois premières priorités :

- Productivité — les prêts FPEC appuient les projets de modernisation et d'autres investissements visant à accroître la productivité.
- Emploi — les prêts FPEC contribuent à l'augmentation de l'emploi au sein des entreprises qui empruntent de même qu'à la création d'emplois attribuables aux dépenses des fournisseurs et au réinvestissement des profits et des recettes.
- Revenus — l'augmentation des revenus découle de la création d'emplois et de la hausse des profits attribuables aux prêts FPEC.

La priorité relative au développement durable ne s'applique pas particulièrement à ce programme.

4.2.3 Question 3C : Dans quelle mesure y a-t-il chevauchement et double emploi entre le Programme FPEC et d'autres programmes de prêts du gouvernement?

Nota : Par cette question l'on entend : Dans quelle mesure les besoins comblés par le Programme FPEC pourraient l'être tout aussi bien par un autre programme gouvernemental?

Résultats

Le seul autre programme du gouvernement qui s'étend à l'échelle du pays pour fournir une aide au financement des PME, autre que ceux ciblant des groupes ou des secteurs précis, est le programme de prêts à terme de la Banque de développement du Canada (BDC). Dans une certaine mesure, il y a chevauchement entre ce dernier et le Programme FPEC, mais il existe également un certain nombre de différences entre les deux, de sorte qu'il n'y a pas beaucoup de chevauchement.

Discussion

Notre façon d'aborder cette question était fondée sur les entrevues réalisées par BearingPoint auprès des parties intéressées de même que sur la documentation décrivant d'autres programmes.

L'on a demandé aux personnes interrogées dans le cadre de ces entrevues : « Dans quelle mesure le Programme de FPEC fait-il chevauchement avec les programmes de prêts de la Banque de développement du Canada et des organismes régionaux? » En ce qui a trait aux programmes régionaux, ils sont d'avis qu'il n'y a pas beaucoup de recouvrements avec les autres programmes, précisément en raison de leur nature régionale — c.-à-d. que le Programme FPEC s'applique à l'échelle nationale alors que les programmes régionaux ne s'appliquent, par définition, qu'à des régions précises.

Toutes les personnes interrogées considéraient que, de par leur envergure et leurs modalités d'application, il y avait trop de différences entre les programmes de la BDC et le Programme FPEC pour qu'il y ait un degré de chevauchement considérable. La plupart étaient d'avis que la BDC s'était positionnée dernièrement davantage comme société d'investissement en capital de risque dans la petite entreprise. Certains ont mentionné plus précisément que la BDC était reconnue par le passé comme étant un prêteur

de dernier recours pour les restaurants et les prêts d'améliorations locatives, mais qu'en se retirant de ce type d'activité, ce titre a depuis été conféré au Programme FPEC.

Il se dégage de notre examen de la documentation ayant trait à d'autres programmes que le seul autre programme gouvernemental d'envergure nationale qui fournit une aide au financement des PME, autre que ceux ciblant des groupes en particulier (p. ex. les entrepreneurs autochtones ou les jeunes entrepreneurs) ou des secteurs précis (p. ex. l'agriculture) est le programme de prêts à terme de la BDC, qui offre de tels prêts pour :

- le démarrage d'entreprises (le montant des prêts pouvant atteindre 100 000 \$);
- le fonds de roulement;
- les projets d'expansion;
- la modernisation d'usines;
- l'achat d'entreprises en activité;
- l'achat de terrains, de bâtiments ou d'équipement;
- l'achat d'autres biens immobilisés.

Ciblant les PME, la BDC offre des prêts à taux fixes et variables pour une période pouvant atteindre 20 ans. Les prêts de la BDC visent à être complémentaires à ceux offerts par les prêteurs du secteur privé, en raison du degré de risque plus élevé de ces prêts.

Au chapitre du chevauchement qu'il pourrait y avoir entre le Programme FPEC et celui de la BDC, un certain nombre de différences méritent d'être signalées entre les deux :

- La BDC consent des prêts pour financer le fonds de roulement, alors que les prêts FPEC ne peuvent pas servir à cette fin. (Le crédit de fonds de roulement représentait environ 35 p. 100 des prêts aux PME de la BDC en 2002-2003).
- Alors que le Programme FPEC facilite les prêts ordinaires, le programme de prêts à terme de la BDC met l'accent sur les « solutions souples », comme le financement provisoire pour couvrir les coûts de planification, la possibilité de différer le paiement du principal, les options personnalisées de remboursement progressifs ou saisonniers en fonction des mouvements de trésorerie de l'entreprise, le financement à long terme et une gamme de taux d'intérêt variables ou fixes.
- La BDC met moins formellement l'accent sur l'effet d'accroissement (son but étant d'être un « prêteur complémentaire ») et, bien qu'elle offre des prêts à risque élevé, elle en établit le taux en fonction du risque, sans qu'il y ait de plafond fixe sur les taux d'intérêt.
- Les secteurs visés par les prêts de la BDC sont bien différents. Par exemple, 33 p. 100 des prêts de la BDC en 2003-2004 (et 38 p. 100 de la valeur des prêts) étaient destinés à des entreprises du secteur manufacturier, comparativement à seulement 10 p. 100 environ des prêts FPEC.
- Les pertes sur prêts de la BDC se chiffrent dans les alentours de 7 p. 100³¹, alors que les pertes sur prêts FPEC (indemnités versées en pourcentage des prêts garanties) sont dans les environs de

³¹ *L'innovation à la BDC : à chaque client sa solution, rapport annuel 2003*, Banque de développement du Canada, 2003, p. 12.

10 p. 100³². Une interprétation possible est que, en général, les prêts de la BDC sont moins risqués que ceux du Programme FPEC. Ce même point de vue a été formulé dans une étude réalisée en 1998³³, l'auteur concluant qu'il y avait peu de chevauchement entre les programmes de la BDC et le Programme PPE (et ainsi, sans doute, le Programme FPEC également).

Le tableau suivant fournit un bref résumé des caractéristiques des principaux programmes gouvernementaux régionaux qui fournissent une aide au financement des PME³⁴.

³² Selon les travaux de prévision réalisés par la DPFPEC.

³³ *Le marché actuel du financement des petites entreprises*, Roy B. Norton, 1998.

³⁴ Plusieurs autres programmes provinciaux fournissent une aide financière aux PME, mais ceux-ci ne sont pas du tout comparables au Programme FPEC : (a) le Programme Lancement d'entreprises du Manitoba fournit des garanties de prêts d'une valeur maximale de 10 000 \$ aux nouvelles entreprises; (b) le Saskatchewan Small Business Loans Association Program fournit des prêts pouvant atteindre 10 000 \$ aux PME; (c) le Newfoundland Small Business Seed Capital Equity Program fournit jusqu'à concurrence de 50 000 \$ en subventions de contrepartie aux nouvelles PME ou aux PME en expansion; (d) le programme Entrepreneur du Nouveau-Brunswick offre une garantie de prêt pouvant atteindre 10 000 \$ aux personnes sans emploi pour les aider à démarrer une entreprise.

Programme	Description
Programme de développement des collectivités	Il y a 268 Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) ³⁵ en activité dans les <u>régions rurales</u> partout au Canada. Les SADC peuvent consentir des prêts d'une valeur maximale de 125 000 \$ aux entreprises nouvelles ou en activité pour aider les entrepreneurs qui risquent d'éprouver de la difficulté à obtenir un financement auprès de prêteurs courants.
Investissement Québec	Investissement Québec offre une aide au développement des PME en garantissant le financement de leurs projets en collaboration avec les institutions financières par l'intermédiaire du programme Financement PME. Or, ce programme s'adresse à certaines catégories de clients en particulier. Mentionnons notamment les entreprises qui réalisent des projets axés sur l'exportation et l'innovation (R-D, design, marketing) ou de secteurs particuliers (fabrication, technologies de l'information, tourisme [activités précises], recyclage, laboratoires de recherche, restauration de l'environnement, services de centres d'appels et nouvelle économie).
Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)	L'APECA consent des prêts (appelés « contributions remboursables » aux PME dans le cadre de son Programme de développement des entreprises. En général, seulement 50 p. 100 du financement requis est fourni par ce programme.
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO)	Le Programme des fonds de prêts et d'investissement de DEO fournit des contributions remboursables aux organismes prêteurs pour les aider à créer et à maintenir des fonds de réserve pour pertes sur prêts pour les prêts à risque élevé destinés aux PME.
Alberta Financial Services Corporation	Offre des prêts à terme aux petites entreprises lorsqu'elles n'ont pas accès aux mécanismes de financement ordinaires.
Small Business Financing/Loan Guarantee Program de la Nouvelle-Écosse	Consent aux PME des prêts d'une valeur maximale de 150 000 \$ ainsi que des garanties de prêts jusqu'à concurrence de 75 p. 100 de 150 000 \$.
Programme d'aide financière à l'industrie du Nouveau-Brunswick	Fournit des garanties de prêts aux entreprises de certains secteurs.

³⁵ Elles sont appelées Corporations locales de développement économique dans certaines provinces de l'Atlantique et Community Futures Development Corporations ailleurs au Canada anglais.

4.3 Question 4 : Dans quelle mesure les prêts accordés dans le cadre du Programme résultaient-ils d'un effet d'accroissement?

Résultats

1. De 50 à 55 p. 100 des prêts consentis dans le cadre du Programme FPEC ont eu un « effet d'accroissement financier intégral », c.-à-d. que, en l'absence du Programme FPEC, l'emprunteur n'aurait obtenu aucun prêt.
2. Environ un autre 25 p. 100 des prêts FPEC ont eu un « effet d'accroissement financier partiel », c.-à-d. que, en l'absence du Programme FPEC, l'emprunteur n'aurait obtenu qu'un prêt de moindre valeur.
3. Parmi les prêts FPEC dont l'effet d'accroissement financier n'était ni total ni partiel (c.-à-d. que l'emprunteur aurait obtenu le plein montant du prêt en l'absence du Programme FPEC), plus des deux tiers faisaient preuve d'un « effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt » — c.-à-d. que les prêts étaient plus avantageux pour les emprunteurs que ne l'auraient été les prêts qu'ils auraient obtenus en l'absence du Programme (p. ex. le prêt a été offert en temps plus opportun, à un taux d'intérêt moins élevé, avec moins de garanties requises, etc.).

Discussion

Notre façon d'aborder cette question était fondée sur l'examen et l'analyse des études disponibles, principalement les quatre études réalisées par Equinox Management Consultants, décrites à la section 2.2³⁶. Parmi celles-ci, les plus récentes (c.-à-d. décembre 2003, février 2004 et mars 2004) étaient fondées sur l'examen mené par le Conference Board sur les méthodes d'étude de l'effet d'accroissement³⁷.

Définitions

L'*effet d'accroissement financier intégral* d'un prêt FPEC s'applique aux cas où aucun prêt n'aurait été consenti à l'emprunteur en l'absence du Programme FPEC. En grande partie, cela signifie que ce

³⁶ (1) *Incidence de l'activité de prêt aux petites entreprises : évaluation de l'incidence économique du programme sous le régime de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE)*, (2) *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume I : Aperçu à partir des données du PRF-PME* (3) *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume II : Conclusions des revues alignées*, (4) *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume III : Résultats des données du sondage*, Equinox Management Consultants Ltd., janvier 1997, décembre 2003, février 2004 et mars 2004.

³⁷ *Examen des méthodes : Examen des études de l'effet d'accroissement des programmes de prêts pour la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, Conference Board du Canada, 2003.

programme était essentiel pour que le prêt soit approuvé — c.-à-d. que l'entreprise emprunteuse n'aurait pas été admissible à un prêt en l'absence du Programme³⁸.

Par *effet d'accroissement financier partiel* d'un prêt FPEC, l'on entend qu'un prêt de moindre valeur aurait été consenti à l'emprunteur si le Programme FPEC n'existait pas. Dans la plupart des cas, cela signifie que ce programme était nécessaire pour que l'emprunteur soit admissible au plein montant du prêt demandé, à défaut de quoi il n'aurait été admissible qu'à un prêt de moindre valeur³⁹.

Par *effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt* d'un prêt FPEC, l'on entend que le prêt est plus avantageux pour l'emprunteur — indépendamment du montant du prêt — que le prêt qu'il aurait obtenu si le Programme FPEC n'existait pas. Au nombre des situations témoignant d'un tel effet, mentionnons les suivants :

- Les modalités du prêt FPEC consenti sont plus favorables que ceux du prêt que l'emprunteur aurait obtenu en l'absence du Programme FPEC (les frais étaient moins élevés, le taux d'intérêt était inférieur, la durée du prêt avant qu'il vienne à échéance était plus longue, moins de garanties étaient requises, etc.).
- Le prêt FPEC a été consenti en temps plus opportun que celui que l'emprunteur aurait obtenu en l'absence du Programme FPEC.
- Le prêt FPEC faisait partie d'un montage financier plus vaste que celui qui aurait été offert à l'emprunteur en l'absence du Programme FPEC⁴⁰.

Il faut retenir que l'effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt ne se produit que dans les cas où l'effet d'accroissement financier est nul ou partiel — c.-à-d. qu'un prêt dont l'effet d'accroissement est total ne peut être considéré comme étant un cas d'effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt parce que, par définition, ce dernier suppose que l'on compare les caractéristiques du prêt FPEC à celles du prêt que l'emprunteur aurait obtenu si le Programme FPEC n'existait pas, soit « l'autre prêt ». Il n'y a pas lieu de comparer s'il n'y a pas d'autre prêt. Par exemple, si l'effet d'accroissement financier d'un prêt FPEC est total, l'on pourrait dire que l'emprunteur a obtenu un meilleur taux d'intérêt pour ce prêt que

³⁸ Cette interprétation n'est pas tout à fait exacte en raison du fait qu'il peut y avoir des situations où, en l'absence du Programme FPEC, l'emprunteur aurait été admissible à un prêt de moindre valeur ou moins attrayant (p. ex. taux d'intérêt plus élevés) de sorte qu'il aurait décidé de ne pas emprunter — et ainsi, en l'absence du Programme FPEC, il n'y aurait eu aucun prêt.

³⁹ La différence entre cette définition et la définition officielle est reflétée dans les situations où, en l'absence du Programme FPEC, l'emprunteur aurait été admissible à un prêt de moindre valeur mais, pour quelque raison que ce soit, aucun prêt n'aurait été accordé.

⁴⁰ Les études d'Equinox abordent également une quatrième situation — à savoir lorsque le Programme FPEC a joué un rôle clé pour faciliter ou initier la relation de travail entre l'emprunteur et l'institution prêteuse. Il pourrait bien s'agir d'une incidence de l'effet d'accroissement du Programme, mais il ne faudrait pas l'inclure sous l'effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt, puisque cela n'est pas relié aux caractéristiques du prêt. Nous supposons que, même si ces situations sont incluses dans les études d'Equinox comme faisant partie de l'effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt, cela n'a pas une grande incidence sur les résultats ayant trait à l'effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt.

pour un prêt qu'il aurait obtenu en l'absence du Programme FPEC, puisque, dans ce cas, il n'aurait obtenu aucun prêt⁴¹.

Résultats

Le tableau ci-dessous résume les résultats de ces études au sujet de l'**effet d'accroissement financier intégral**.

Source de l'estimation sur l'effet d'accroissement	Estimation de l'effet d'accroissement financier intégral (%)	Commentaires
1. Equinox 1997	54	Cette étude portait sur le Programme PPE (prêts consentis de 1990 au milieu de 1996). L'ensemble des bénéficiaires de ces prêts a été réparti entre trois catégories : les nouvelles entreprises, les jeunes entreprises (fondées depuis moins d'un an au moment où le prêt a été consenti) et les entreprises établies. Tous les prêts consentis aux nouvelles entreprises et 80 p. 100 de ceux qui ont été accordés aux jeunes entreprises étaient considérés comme étant à effet d'accroissement financier intégral, cette proportion étant de 25 p. 100 dans le cas des entreprises établies, ce chiffre étant fondé sur les résultats d'entrevues téléphoniques avec ces entreprises.
2. Equinox Vol. 1	75 = total plus effet d'accroissement financier partiel	Cette estimation est fondée sur l'application du modèle de régression dérivée pour prédire le pourcentage de prêts FPEC qui auraient été rejetés en l'absence du Programme FPEC. Elle comprend ainsi à la fois l'effet d'accroissement financier intégral et partiel ⁴² . L'intervalle de confiance de 95 p. 100 pour cette estimation est de ± 9 p. 100.
3. Equinox Vol. 2 — estimations des prêteurs	74	Ce pourcentage est considérablement plus élevé que celui relatif aux estimations des emprunteurs (voir la rangée suivante du tableau). Une raison pouvant expliquer cet écart est que les prêteurs veulent être perçus comme ayant consenti un grand nombre de prêts FPEC à effet d'accroissement intégral, puisqu'ils savent que c'est ce qu'Industrie Canada vise. 15 p. 100 des prêteurs estimaient que l'effet d'accroissement du prêt FPEC était partiel.

⁴¹ Toutefois, l'on peut imaginer que les répondants au sondage aient fait une affirmation telle que : « Je n'aurais pas été admissible à un prêt sans la garantie du Programme FPEC, et la garantie m'a également aidé à obtenir un meilleur taux d'intérêt » sans réaliser qu'une telle affirmation ne fait aucun sens.

⁴² Tous les prêts qui auraient été rejetés sont classés comme ayant un effet d'accroissement (financier), tant dans les cas où absolument aucun prêt n'aurait été consenti (effet d'accroissement financier intégral) que dans les cas où un prêt de moindre valeur aurait été accordé (effet d'accroissement financier partiel).

Source de l'estimation sur l'effet d'accroissement	Estimation de l'effet d'accroissement financier intégral (%)	Commentaires
4. Equinox Vol. 2 — estimations des emprunteurs	39	Selon leurs estimations, 42 p. 100 des emprunteurs sont d'avis que leur prêt FPEC avait un effet d'accroissement financier partiel, de sorte qu'ils conviennent largement avec les prêteurs qu'il y a une forme quelconque d'effet d'accroissement, soit partiel ou total — 89 p. 100 (74 p. 100 + 15 p. 100) des prêteurs étant de cet avis; 81 p. 100 (39 p. 100 + 42 p. 100) des emprunteurs étant du même avis. Il n'est pas exagéré d'assumer (ce qui est conforme aux opinions des prêteurs) que certains des emprunteurs étaient optimistes — c.-à-d. qu'ils pensaient qu'ils auraient obtenu au moins un prêt de moindre valeur en l'absence du Programme FPEC, alors que, de fait, ils n'auraient obtenu absolument aucun prêt.
5. Equinox Vol. 3	50	Equinox estime que ce pourcentage risque d'être trop bas puisqu'il est fondé sur les opinions des emprunteurs qui, tel qu'indiqué dans le volume 2, sont susceptibles de sous-estimer l'effet d'accroissement intégral (parce que les prêteurs ont fourni des estimations plus élevées — voir les rangées 3 et 4 du tableau). L'intervalle de confiance de 95 p. 100 pour ce résultat du sondage est de ± 3 p. 100.

Compte tenu de ce qui précède, il est raisonnable de conclure que l'effet d'accroissement financier intégral des prêts FPEC est de 50 à 55 p. 100. Cela concorde avec les estimations (1), (2) et (5) et avec la moyenne des estimations des prêteurs et des emprunteurs dans l'étude d'Equinox Vol. 2 (c.-à-d. la moyenne des estimations (3) et (4), qui est de 56,5 p. 100).

Les résultats de ces études ayant trait à l'**effet d'accroissement financier partiel** sont résumés dans le tableau suivant.

Source de l'estimation de l'effet d'accroissement	Estimation de l'effet d'accroissement financier partiel (%)
1. Equinox 1997	Aucune estimation
2. Equinox Vol. 1	75 = total et partiel (de sorte que si 50 p. 100 est total, 25 p. 100 serait partiel)
3. Equinox Vol. 2 — estimations des prêteurs	15
4. Equinox Vol. 2 — estimations des emprunteurs	42
5. Equinox Vol. 3	27

En se fondant sur ces résultats et l'analyse de l'effet d'accroissement intégral dont il est question ci-dessus, il est raisonnable de conclure que l'effet d'accroissement financier partiel s'applique à un autre

25 p. 100 environ des prêts FPEC. Cela concorde avec les estimations (2) et (5) et avec la moyenne des estimations (3) et (4).

Deux des études citées comme sources de référence abordent également la notion d'**effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt**.

L'étude d'Equinox Vol. 2 indique que 58 p. 100 des emprunteurs FPEC interviewés ont dit avoir bénéficié d'une forme quelconque d'effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt (meilleures conditions, etc.). Toutefois, il semble que cela comprenne les répondants avant affirmé que, dans leur cas, il s'agit d'un effet d'accroissement financier intégral, de sorte que cela n'est probablement pas significatif.

Dans le même ordre d'idée, l'étude d'Equinox Vol. 3 précise que 62 p. 100 des emprunteurs FPEC interviewés ont affirmé avoir bénéficié d'une forme quelconque d'effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt, mais à nouveau, cela semble s'appliquer à l'ensemble de la population de répondants (y compris ceux ayant bénéficié d'un effet d'accroissement financier intégral), de sorte que cela n'est probablement pas significatif. Toutefois, certains résultats se dégagent du tableau 9 de l'étude d'Equinox Vol. 3, qui indique que :

- a) 49,6 p. 100 des prêts avaient un effet d'accroissement intégral;
- b) 26,9 p. 100 des prêts avaient un effet d'accroissement partiel;
- c) 6,4 p. 100 des prêts n'avaient aucun effet d'accroissement (c.-à-d. aucun effet d'accroissement financier, ni total ni partiel, et aucun effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt).

Il s'ensuit de (a) et (b) que 23,5 p. 100 (= 100 — 49,6 — 26,9) des prêts n'avaient aucun effet d'accroissement financier. Les prêts qui n'avaient aucun genre d'effet d'accroissement, c.-à-d. 6,4 p. 100 de tous les prêts, doivent en être un sous-ensemble, et le complément — c.-à-d. 17,1 p. 100 de tous les prêts (= 23,5 — 6,4) — doivent être l'ensemble des prêts qui n'avaient aucun effet d'accroissement financier, mais un effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt.

4.4 Question 5 : Jusqu'à quel point est-il possible de recouvrer les coûts du Programme FPEC?

Résultats

1. Le Programme FPEC, tel qu'il est actuellement structuré, ne permet pas d'en recouvrer les coûts.
2. Certains types de prêts sont nettement plus risqués que d'autres — plus précisément, les prêts consentis au secteur de l'hébergement, de l'alimentation et de la restauration, les prêts de grande valeur (de plus de 100 000 \$), les prêts aux nouvelles entreprises et, peut-être, les prêts pour les améliorations locatives⁴³.

⁴³ Le risque plus élevé associé aux prêts pour améliorations locatives a été démontré à partir de données provenant de la période où la LPPE était en vigueur; il n'a pas encore été démontré pour la période débutant avec l'entrée en vigueur de la LFPEC.

3. Le portefeuille de prêts du Programme FPEC est plus risqué que celui du Programme PPE de 1995 à 1999.
4. Le coût net pour le gouvernement (indemnités et intérêts versés moins les droits perçus) des prêts LPPE consentis entre 1995 et 1999 est de 275 millions de dollars au 31 mars 2004 (valeur non actualisée).
5. Le coût net prévu pour une période de 10 ans des prêts FPEC consentis de 1999-2000 à 2003-2004 est d'environ 330 millions de dollars (valeur non actualisée, ou 250 millions selon la valeur actualisée nette⁴⁴, le taux d'actualisation utilisé étant de 5 p. 100).

Discussion

Notre façon d'aborder cette question était fondée sur l'examen et l'analyse de deux études décrites à la section 2.0 — le rapport publié par Equinox en 2003⁴⁵ et le résumé de récents travaux de prévision réalisés par la DPFPEC avec l'aide d'Equinox⁴⁶.

Contexte

Ainsi qu'il a été mentionné à la section 3.0, un nombre de changements ont été apportés au Programme en 1993 afin d'en accroître la portée. Plusieurs de ces changements ont eu pour effet d'accroître sensiblement la participation au programme de prêts ainsi que le nombre de défauts de paiement et de demandes d'indemnisation. En 1995, le Programme a fait volte-face relativement aux changements les plus importants et des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 ont été introduits afin de mettre le cap sur le recouvrement des coûts.

Selon les estimations du rapport du BVG en 1997, une perte nette de 210 millions de dollars a été enregistrée entre 1993 et 1995 et, en 1998, certains autres changements ont été apportés au Programme afin d'en accroître le recouvrement des coûts, notamment l'exercice de diligence raisonnable exigée des prêteurs et les mesures visant à réduire le montant d'intérêt versé relativement aux demandes d'indemnisation. Le rapport du BVG de 2002 estimait que la perte nette serait supérieure à 200 millions pour les prêts consentis entre 1995 et 1999.

Avant de procéder à l'analyse des deux études, soulignons que, compte tenu des résultats de la section 4.3 (effet d'accroissement), l'on pourrait prévoir un grand écart entre les dépenses et les recettes du Programme FPEC et ce, en raison de son degré élevé d'effet d'accroissement financier. Cela signifie qu'il doit y avoir un grand écart entre la valeur des demandes d'indemnisation et des recettes provenant des droits et frais imposés dans le cadre de ces prêts, car s'il s'agissait d'un faible écart — c.-à-d. que, si au

⁴⁴ Le calcul de la valeur actualisée nette en dollars au cours d'une succession d'années consiste à en actualiser la valeur par rapport à l'année présente pour chacune des années à venir en se fondant sur le coût d'option du capital. On pourrait l'envisager comme l'utilisation d'un taux d'intérêt pour déterminer combien d'argent serait requis pour aujourd'hui pour obtenir l'équivalent de la valeur actuelle du dollar, disons six ans plus tard — et il faut retenir que, en raison de l'intérêt, le montant requis aujourd'hui serait inférieur à un dollar.

⁴⁵ *SBLA and CSBF Claims and Cost Experience*, Equinox Management Consultants Ltd., mars 2003.

⁴⁶ *CSBFA Cost Recovery*, Industrie Canada (DPFPEC), octobre 2003.

cours de cette période, le Programme parvenait presque à recouvrer ses coûts — le secteur privé à lui seul accorderait la plupart de ces prêts⁴⁷, ce qui signifie que le niveau d'effet d'accroissement serait peu élevé.

Analyse du rapport d'Equinox de 2003

Cette étude établit une comparaison sur le fonctionnement de ce programme au cours de deux périodes : d'avril 1995 à mars 1999 (LPPE) et d'avril 1999 à mars 2002 (LFPEC). Elle est fondée sur l'analyse de l'information de la base de données sur l'enregistrement de prêts et les prêts (sur tous les prêts au cours de ces deux périodes).

Une série de résultats utiles qui se dégagent de cette étude provient de l'analyse des pertes relatives aux demandes d'indemnisation. Parmi les principaux résultats ayant trait au profil de risque des prêts consentis sous le régime de la PPE et des prêts FPEC, mentionnons les suivants :

- Les secteurs où les pertes sont plus élevées sont celui de l'hébergement, de l'alimentation et de la restauration, l'industrie de l'information et les industries culturelles. (Des pertes importantes ont été enregistrées en ce qui a trait au secteur de l'immobilier, de la location et de la location-acquisition, mais celui-ci fait peu appel au Programme; les pertes ont été élevées dans le cas du commerce de gros sous le régime de la LPPE, mais non pas sous le régime de la LFPEC.)
- Les pertes les plus élevées ont été enregistrées pour les prêts servant principalement à des améliorations locatives.
- Pour les prêts d'une valeur supérieure à 100 000 \$, le nombre de demandes d'indemnisation et de pertes est plus élevé.
- Les pertes sont beaucoup plus élevées dans le cas de nouvelles entreprises.
- Les pertes sur prêts aux franchisés sont plus élevées.
- Les pertes sont moindres en ce qui concerne les entreprises comptant un grand nombre d'employés.

Equinox a également réalisé une analyse de régression logistique de ces données pour cerner les attributs corrélés aux pertes élevées et inférieures. Les résultats concordaient avec les précédents, c.-à-d. que l'analyse de régression indiquait que :

- Les pertes sur prêts sont plus élevées dans le cas des :
 - entreprises des secteurs à risque élevé (voir ci-dessus⁴⁸);
 - nouvelles entreprises;
 - emprunteurs qui ont utilisé les fonds pour financer des améliorations locatives.

⁴⁷ Cela s'explique par le fait que l'octroi de ces prêts représenterait une activité commerciale rentable (ou du moins non pas une activité déficitaire), de sorte que, en théorie, le secteur privé entreprendrait à lui seul de telles activités.

⁴⁸ En réalité, un plus grand nombre de secteurs que les deux susmentionnés faisaient partie de leur catégorie de secteurs à risque élevé, mais il s'agit des deux principaux secteurs.

- Les pertes sur prêts sont inférieures dans le cas des :
 - entreprises à propriétaire unique;
 - entreprises comptant un plus grand nombre d'employés.

Les portefeuilles de la LPPE (de 1995 à 1999) et de la LFPEC (de 1999 à 2002) ont ensuite été comparés. Il se dégageait de cette comparaison une augmentation globale de la proportion d'emprunteurs dont le profil de risque est relativement élevé sous le régime de la LFPEC ainsi qu'une diminution de la proportion d'emprunteurs dont le profil de risque est plus faible, tel qu'illustré dans le tableau suivant.

Facteur	Portefeuille de la LPPE	Portefeuille de la LFPEC
Nouvelles entreprises	39 % des prêts	50 % des prêts
Améliorations locatives	10 % des prêts	14 % des prêts
Secteurs à risque élevé	14 % des prêts	22 % des prêts
Prêts de grande valeur (>100 000 \$)	22 %	28 %

Dans cette étude, une comparaison était établie entre l'expérience des demandes d'indemnisation précoces sous le régime de la LPPE et celle sous le régime de la LFPEC, « l'expérience des demandes d'indemnisation précoces » étant définie comme étant les demandes d'indemnisation relatives aux prêts consentis durant une période donnée de deux ans, reçues avant la fin de la troisième année⁴⁹. Equinox conclut que cette expérience sous le régime de la LFPEC est comparable à celle relative à deux périodes distinctes sous le régime de la LPPE, ainsi que l'indique le tableau suivant.

Période de deux ans	% de prêts auxquels étaient associées des demandes d'indemnisation précoces	Valeur des demandes d'indemnisation précoces en % de la valeur des prêts
1995-1997 (LPPE)	4,07 %	2,55 %
1997-1999 (LPPE)	3,49 %	2,30 %
1999-2001 (LFPEC)	3,56 %	2,57 %

Il faut toutefois retenir que l'expérience passée démontre que les demandes d'indemnisation précoces représentaient moins du tiers des demandes d'indemnisation possibles pour les prêts consentis durant une période donnée de deux ans — c.-à-d. que, pour une période donnée de deux ans, plus du tiers des demandes d'indemnisation seront reçues après la fin de la troisième année. L'expérience des demandes d'indemnisation précoces n'est donc qu'un indicateur partiel du total des demandes d'indemnisation associées à un ensemble donné de prêts.

⁴⁹ Par exemple, pour les prêts accordés entre le 1^{er} avril 1995 et le 31 mars 1997, les demandes d'indemnisation précoces seraient toutes les demandes reçues avant le 31 mars 1998.

L'analyse finale de ce rapport d'une pertinence pour cette question d'évaluation portait sur le niveau de recouvrement des coûts pour les prêts accordés sous le régime de la LPPE au cours de la période à l'étude (de 1995-1996 à 1998-1999). L'analyse compare la valeur actualisée à ce jour des recettes tirées des frais imposés avec la valeur actualisée des indemnités versées à ce jour pour les prêts consentis durant cette période de quatre ans et en dégage les conclusions suivantes :

- Selon les estimations, la valeur actualisée du coût net de ces prêts à ce jour serait de 117 et de 152 millions de dollars (à un taux d'actualisation de 12 p. 100 et de 8 p. 100 respectivement). Par conséquent, la valeur non actualisée du coût net de ces prêts serait supérieur à 200 millions, confirmant ainsi, à titre approximatif, l'estimation du BVG en 2002.
- Lorsqu'on regarde l'expérience des demandes d'indemnités pour les prêts consentis au cours de chacun de ces quatre exercices, le coût net est plus bas au cours des années plus récentes et l'étude en conclut que le Programme se rapproche progressivement au fil des ans du recouvrement des coûts. Toutefois, la validité de cette conclusion est discutable, puisque les prêts accordés au cours des années plus récentes ne comptent que quelques années d'expérience de demandes d'indemnité — p. ex. pour les prêts consentis en 1998-1999 il n'y a que quatre années d'expérience de demandes d'indemnité jusqu'en mars 2002; par ailleurs, compte tenu de l'expérience passée, à peine 60 p. 100 environ des demandes d'indemnité reliées à ces prêts auraient été présentées dans un tel laps de temps. Il n'est peut-être pas bien-fondé de comparer le montant de ces demandes à celles associées aux prêts accordés au cours de périodes antérieures, les demandes d'indemnité étant alors réparties sur un plus grand nombre d'années.

Prévisions d'Industrie Canada sur le recouvrement des coûts, octobre 2003

Dans le cadre de cette étude, la DPFPEC, avec l'aide d'Equinox, a élaboré des modèles pour prévoir tant les dépenses (indemnités et intérêts) et les recettes (droits d'enregistrement et frais d'administration) pour les prêts consentis au cours d'une période de cinq ans, soit de 1999-2000 à 2003-2004 (sous le régime de la LFPEC). Les résultats sont indiqués ci-dessous.

Cohorte	Demandes d'indemnité (millions \$) (demandes en % du total des prêts accordés)	Coût net (millions \$) (indemnités et intérêts moins droits et frais perçus) (coût net en % de la valeur totale des prêts)	VAN du coût net @ 5 % (millions \$) (VAN en % de la valeur totale des prêts)
1999-2000	135 (10 %)	60 (4,4 %)	44 (3,3 %)
2000-2001	130 (11 %)	64 (5,5 %)	47 (4,0 %)
2001-2002	115 (13 %)	64 (7,1 %)	48 (5,4 %)
2002-2003	126 (13 %)	73 (7,7 %)	56 (5,8 %)
2003-2004	125 (13 %)	72 (7,6 %)	55 (5,8 %)
Total	630 (12 %)	333 (6,3 %)	250 (4,7 %)

Ainsi, selon les prévisions, le coût net assumé par le gouvernement pour les prêts FPEC consentis durant cette période serait d'environ 330 millions de dollars, soit de 250 millions selon la valeur actualisée nette, le taux d'actualisation étant de 5 p. 100.

Selon les estimations avancées par cette étude, la perte annuelle totale pour les prêts consentis au cours de cette période est indiquée dans le tableau suivant.

Coûts (revenus) annuels nets prévus du Programme pour les prêts consentis de 1999-2000 à 2003-2004											
	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010⁵⁰
Indemnités et intérêts versés (millions \$)	1	15	43	69	94	111	108	82	53	30	14
Revenus provenant des droits et frais perçus (millions \$)	32	44	45	48	50	28	19	13	8	5	3
Total des pertes relatives aux prêts consentis de 1999-2000 à 2003-2004 (millions \$)	(31)	(29)	(2)	21	44	83	89	69	45	25	11

Nous soulignons que ce tableau ne fait pas état du total des coûts (revenus) annuels nets pour la période de 1999-2000 à 2009-2010. Il n'indique que les coûts (revenus) annuels nets du Programme au cours de cette période relatifs aux prêts accordés de 1999-2000 à 2003-2004. Si l'on voulait faire état du total des coûts (revenus) annuels nets pour la période de 1999-2000 à 2009-2010, il faudrait corriger ce tableau pour y inclure tous les revenus et les demandes d'indemnisation associés aux prêts consentis sous le Programme PPE avant le 1^{er} avril 1999 et aux prêts accordés sous le Programme FPEC après le 31 mars 2004.

Industrie Canada travaille actuellement à améliorer les modèles prévisionnels du recouvrement des coûts pour tenir compte des données supplémentaires maintenant disponibles pour 2002-2004. Toute modification qui sera apportée par la suite au Programme en vue d'en améliorer le niveau de recouvrement des coûts ne changera en rien les pertes prévues.

⁵⁰ Selon les prévisions, les demandes d'indemnisation de 2010-2011 à 2012-2013 seraient de 10 millions de dollars et les revenus au cours de cette période seraient de 2,7 millions.

4.5 Questions ayant trait au degré de sensibilisation et de satisfaction des prêteurs

4.5.1 Question 6 : Le Programme FPEC a-t-il resserré les liens de partenariat avec les prêteurs?

Résultats

1. Les opinions émises par les institutions financières au sujet d'Industrie Canada sont favorables, mais il se dégage de leurs commentaires une perception selon laquelle il y aurait lieu que le Ministère améliore ses communications avec elles.
2. Les prêteurs sont raisonnablement satisfaits de la qualité des services offerts par Industrie Canada (degré global de satisfaction = 75 sur 100).

Discussion

Dans le cadre de l'enquête auprès des prêteurs⁵¹, des questions posées aux partenaires stratégiques portaient spécifiquement sur le partenariat avec Industrie Canada. Il faut garder à l'esprit qu'il s'agissait de questions ouvertes (c.-à-d. que seules des données qualitatives sont issues des entrevues auprès des partenaires stratégiques) et qu'il n'y avait qu'un nombre limité de réponses.

Plusieurs personnes interrogées avaient établi peu de rapports avec Industrie Canada au fil des ans et certains n'en avaient eu aucun. Les répondants à cette enquête perçoivent Industrie Canada (la DPFPEC) comme étant un organisme ouvert, transparent, empressé et pondéré. Les agents chargés des demandes d'indemnisation qui ont communiqué à plusieurs reprises avec le personnel d'Industrie Canada forment le groupe qui entretient les meilleures relations avec le Ministère.

De l'avis général des cadres supérieurs et des coordonnateurs des institutions financières, il y aurait place à l'amélioration en vue d'établir et de maintenir des partenariats avec les prêteurs. Il faut remarquer par contre qu'Industrie Canada entre rarement en rapport avec ce groupe et que les agents chargés des demandes d'indemnisation étaient généralement satisfaits des efforts du Ministère à cet égard.

Certains ont suggéré qu'une entente de collaboration entre les institutions financières et Industrie Canada pourrait être conclue. Les institutions financières s'attendent que le Ministère collabore avec elles pour alléger le fardeau administratif et favorise un dialogue soutenu et des échanges ouverts sur les façons d'améliorer le produit⁵².

⁵¹ *Enquête sur les connaissances et la satisfaction des prêteurs — Programme de financement des petites entreprises du Canada, 2004*, Réseau Circum inc., mai 2004.

⁵² Il faut retenir que cette enquête a été réalisée avant les récentes consultations d'Industrie Canada auprès des prêteurs.

Les questions ayant trait à la satisfaction des prêteurs étaient posées aux partenaires opérationnels qui ont participé à l'enquête. Leur cote de satisfaction globale à l'endroit du service offert s'élevait en moyenne à 75 (0=très insatisfaits; 25=insatisfaits; 50=ni satisfaits ni insatisfaits; 75=satisfaits; 100=très satisfaits). Ceux-ci ont également été appelés à coter leur degré de satisfaction à l'égard de 12 aspects précis des services offerts. Les cotes moyennes du degré de satisfaction envers les aspects qui ont trait à la qualité du service offert par le personnel d'Industrie Canada s'établissent ainsi :

- Rapidité du service de l'Administration des prêts aux petites entreprises d'Industrie Canada : 73;
- Courtoisie du personnel de l'Administration des prêts aux petites entreprises d'Industrie Canada : 73;
- Compétence du personnel de l'Administration des prêts aux petites entreprises d'Industrie Canada : 72;
- Équité des décisions de l'Administration des prêts aux petites entreprises d'Industrie Canada : 71;
- Facilité de faire affaire avec l'Administration des prêts aux petites entreprises d'Industrie Canada : 70;
- Facilité d'accès du personnel par téléphone, courriel ou télécopieur : 69.

Plus des deux tiers des partenaires opérationnels (69 p. 100) n'ont pas mentionné de domaine d'amélioration prioritaire des services offerts par le Programme FPEC.

Les discussions de la DPFPEC portaient sur les possibilités d'amélioration de la réglementation et de l'administration du Programme et non pas spécifiquement sur le partenariat avec les prêteurs. Le rapport sur ces échanges indiquait toutefois que les institutions financières estiment qu'Industrie Canada (DPFPEC) doit améliorer ses communications avec elles⁵³, ce qui fait écho aux opinions exprimées par les partenaires stratégiques dans l'enquête sur les prêteurs.

4.5.2 Question 7 : Dans quelle mesure les prêteurs sont-ils conscients de l'existence du Programme FPEC?

Résultats

1. Presque tous les directeurs des prêts commerciaux sont au courant du Programme FPEC.
2. Les prêteurs ont une très bonne connaissance des grandes lignes directrices et des principaux paramètres du Programme.

Discussion

Il ressort de l'enquête auprès des prêteurs que 85 p. 100 des directeurs des prêts commerciaux avaient entendu parler du Programme FPEC et qu'un autre 10 p. 100 connaissaient une des désignations antérieures de ce Programme.

Cette enquête a également révélé que les prêteurs connaissaient bien les grandes lignes directrices et les principaux paramètres du Programme, entre autres le type de biens admissibles à un financement, la

⁵³ *Rapport des discussions sur l'administration des prêts aux petites entreprises avec les institutions financières*, Heron and Company, juin 2004, p. 16.

valeur maximale du prêt, les exigences relatives à la diligence raisonnable pour l'octroi de prêts et d'autres détails ayant trait à l'octroi de prêts. Il en sera davantage question à la section 4.7.

Ces résultats concordent avec ceux d'études antérieures.

4.6 Questions ayant trait au degré de sensibilisation des emprunteurs

4.6.1 Question 8A : Dans quelle mesure les PME sont-elles au courant du Programme FPEC?

Résultats

Le Programme FPEC n'est pas bien connu en général dans le milieu de la PME :

- À peine environ 40 p. 100 des cadres de direction des PME sont conscients de l'existence d'un programme de prêts qui offre une garantie de prêt aux PME.
- Seulement 10 p. 100 d'entre eux se rappellent du nom du Programme.
- Ces pourcentages sont plus élevés parmi les entreprises qui ont obtenu dernièrement un prêt FPEC — 80 p. 100 et 40 p. 100 respectivement.

Veillez remarquer que ces résultats risquent de ne plus être à jour. En partie en raison du sondage dont il sera question ci-dessous, Industrie Canada a mené une campagne d'information visant à sensibiliser davantage les PME (de même que les institutions financières) au Programme FPEC.

Discussion

Notre façon d'aborder cette question était principalement fondée sur l'examen de la documentation disponible, à laquelle s'ajoutent les entrevues avec les intervenants d'Industrie Canada (DPFPEC).

Le principal document qui contient de l'information pertinente sur ces questions est le *Sondage sur la notoriété de la LFPEC*⁵⁴. Cette étude reposait sur deux sondages réalisés auprès des PME :

- le sondage auprès de la population globale des entreprises — un échantillon aléatoire de 300 PME, auquel s'ajoutent 94 entreprises au stade du « début de démarrage » et au stade de « survie » de leur développement, pour un total de 394 entreprises;
- le sondage auprès des clients du Programme FPEC — un échantillon aléatoire de 202 entreprises qui avaient obtenu un prêt FPEC dans l'année précédant le sondage.

Sauf indication contraire, les résultats dont il est question ci-dessous proviennent de cette étude.

⁵⁴ *Sondage sur la notoriété de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, COMPAS Inc., avril 2001.

Dans le sondage auprès de la population globale des entreprises:

- 41 p. 100 des cadres d'entreprises affirmaient être au courant d'un programme du gouvernement fédéral de garantie de prêts aux PME.
- La moitié des cadres d'entreprises qui ont participé au sondage ont précisé qu'ils avaient entendu parler du Programme FPEC ou encore du Programme PPE. Il faut toutefois remarquer que cela comprend les répondants qui ont fait cette affirmation après avoir obtenu une aide à cet effet (c.-à-d. qu'on leur avait mentionné le nom du Programme avant de leur demander s'ils en avaient entendu parler) de même que ceux qui pouvaient nommer le Programme spontanément. Dans la plupart des cas, il leur a fallu une aide avant de pouvoir nommer le Programme (seulement 10 p. 100 l'ont fait spontanément).

Deux tiers des répondants au courant de l'existence d'un programme fédéral de garantie de prêts à l'intention des PME ne pouvaient nommer aucun programme que ce soit. Par contre, lorsqu'on a demandé aux cadres d'entreprises qui ont affirmé que leur entreprise a obtenu un prêt garanti par un programme fédéral s'ils se rappelaient du nom de ce programme, 85 p. 100 étaient en mesure de le faire.

Dans le sondage auprès des clients du Programme FPEC :

- 81 p. 100 des cadres d'entreprises ont affirmé être au courant d'un programme du gouvernement fédéral de garantie de prêts aux PME (un pourcentage étonnamment faible, puisque toutes ces entreprises avaient fait appel au Programme FPEC dans l'année précédant le sondage).
- Un peu plus des deux tiers des entreprises clientes (68 p. 100) ont affirmé avoir entendu parler du Programme FPEC ou encore du Programme PPE. À nouveau, cela comprend tous les répondants qui pouvaient nommer le Programme spontanément ou non. Tout comme dans le sondage auprès de la population globale des entreprises, le degré de sensibilisation était plus grand lorsque les répondants ont obtenu une aide pour répondre, mais dans ce cas-ci, il n'était pas beaucoup plus élevé. (Le taux de réponses spontanées témoignant d'un plus grand degré de sensibilisation était de 40 p. 100.)

Le rapport *Prêter main-forte*⁵⁵ résume les résultats des entrevues réalisées auprès d'un échantillon [non aléatoire] de 24 entreprises qui ont obtenu des prêts FPEC. Seulement deux des représentants interviewés ont affirmé avoir pris connaissance des prêts FPEC avant de parler à un banquier ou à un autre conseiller financier, ce qui témoigne à nouveau d'un faible degré de sensibilisation au Programme parmi la population globale des PME.

4.6.2 Question 8B : Dans quelle mesure les emprunteurs sont-ils conscients du rôle du Programme FPEC pour garantir des prêts?

Résultats

⁵⁵ *Prêter main-forte aux petites entreprises : Comment la Loi sur le financement des petites entreprises favorise la réussite des entreprises*, Nicole Baer Communications, décembre 2001.

Les données concernant les connaissances des emprunteurs quant au rôle du Programme FPEC pour garantir des prêts sont quelque peu ambiguës, mais elles indiquent qu'au moins les trois quarts des bénéficiaires des prêts FPEC sont au courant du rôle du Programme.

Discussion

Dans le cadre du sondage mené auprès des clients du Programme au sujet de la notoriété de la LFPEC, on a demandé aux cadres d'entreprises qui ont obtenu un prêt si ce dernier était couvert par un programme de garantie de prêts offert par le gouvernement fédéral. En dépit du fait que toutes ces entreprises ont obtenu un prêt en vertu du Programme FPEC, le quart des participants au sondage ont affirmé qu'ils croyaient que leur prêt n'était pas garanti par un programme fédéral (un résultat bizarre, qui pourrait être attribuable à une anomalie de l'échantillonnage — p. ex. il se peut que certains des participants au sondage n'étaient pas des employés de l'entreprise dont on pourrait s'attendre qu'ils aient des connaissances à jour sur les mécanismes de financement de l'entreprise)⁵⁶.

Par contre, dans l'étude *Prêter main-forte*, 23 des 24 entreprises interviewées étaient au courant de la nature de leur prêt et, en général également, du rôle du gouvernement.

4.7 Questions ayant trait aux connaissances et aux pratiques des prêteurs

4.7.1 Question 9 : Les organismes prêteurs comprennent-ils les lignes directrices, la Loi et le règlement?

Résultats

1. Les prêteurs connaissent très bien tout ce qu'ils doivent savoir pour octroyer des prêts FPEC. Environ 90 p. 100 d'entre eux sont au fait :
 - des biens admissibles à un financement;
 - de la valeur maximale du prêt;
 - des exigences relatives à l'exercice de la diligence raisonnable en vue de l'octroi de prêts.

Les trois quarts d'entre eux ont une bonne connaissance des « détails pratico-pratiques » associés à l'octroi de prêts — charges admissibles, coût et preuve de paiement, évaluation, modalités de remboursement, taux d'intérêt, sûreté, garanties et cautionnement, etc.

2. Les prêteurs connaissent moins bien l'information qui n'est pas importante dans leurs activités quotidiennes et dont ils n'ont pas besoin de se rappeler. Par exemple, environ la moitié d'entre eux seulement savent quel montant des pertes sur prêts est couvert par le gouvernement et moins du tiers d'entre eux sont au courant du délai maximal pour enregistrer un prêt ou soumettre une demande d'indemnisation.

Discussion

⁵⁶ Selon l'interprétation de COMPAS, il se peut que les institutions financières n'identifient pas systématiquement le Programme FPEC aux entreprises qui y font appel.

Notre façon d'aborder cette question était fondée sur l'examen et l'analyse des études disponibles, auxquels s'ajoute l'analyse des données sur les demandes d'indemnisation. Dans un premier temps, nous résumons les résultats de trois études.

Enquête auprès des prêteurs⁵⁷

Dans le cadre de cette enquête, tel que précisé à la section 2.0, des entrevues ont été réalisées auprès de 1 494 « partenaires opérationnels », cet échantillon comportant un sous-groupe « d'utilisateurs », (soit les gens qui ont enregistré un prêt ou adressé une demande d'indemnisation après le 1^{er} avril 1999). Les résultats présentés ci-dessous ont spécifiquement trait au sous-groupe d'utilisateurs.

Pour évaluer leur connaissance des paramètres du Programme FPEC, 11 questions ont été posées aux utilisateurs. En premier lieu, on leur a demandé de préciser si les lignes directrices du Programme autorisent le financement de divers types de biens. 89 p. 100 ou plus des répondants ont répondu correctement à six des sept questions portant sur ce sujet (seulement 83 p. 100 ont répondu correctement à la question sur le financement sur stocks, ce qui n'est pas admissible).

89 p. 100 des répondants ont fourni la bonne réponse quant au montant maximal des prêts, soit 250 000 \$. Par contre, seulement 52 p. 100 d'entre eux ont correctement répondu que 85 p. 100 est le pourcentage maximal de pertes que le gouvernement remboursera au prêteur.

Les éléments d'information moins bien connus des répondants étaient le délai prévu pour enregistrer un prêt auprès d'Industrie Canada (29 p. 100 le savaient exactement) et le délai prévu pour soumettre une demande d'indemnisation à Industrie Canada (6 p. 100 le savaient exactement). Au premier coup d'œil, cela est étonnant, puisque ces gens avaient tous par le passé enregistré un prêt ou soumis une demande d'indemnisation, voire les deux. Il se peut toutefois qu'un grand nombre d'agents opérationnels exécutent tout simplement ces tâches de façon expéditive, sans s'inquiéter trop au sujet du délai maximal autorisé — ce qui semble plausible du moins pour les questions portant sur l'enregistrement des prêts. Comme on peut s'y attendre, les gens qui s'occupent à la fois des enregistrements et des demandes d'indemnisation ont mieux réussi à fournir les bonnes réponses que ceux qui sont spécialisés dans l'un ou l'autre domaine.

Globalement, les utilisateurs du Programme ont été capables de fournir 8,2 réponses correctes sur 11. Les représentants des caisses populaires ont fourni, en moyenne, une réponse correcte de plus que ceux des banques (9 contre 8).

Examen sur place⁵⁸

Ce projet comprenait l'examen d'une série de 143 prêts, choisis de façon aléatoire, accordés par 12 prêteurs entre le 1^{er} avril 1999 et le 31 mars 2002. Il avait pour but de déterminer dans quelle mesure les prêteurs s'étaient conformés aux exigences de la LFPEC. Il témoigne ainsi en quelque sorte du degré de compréhension des prêteurs au sujet de la Loi et de la réglementation afférente, mais nous tenons à préciser qu'il ne s'agit que d'un indicateur indirect. La méconnaissance de certains règlements n'est

⁵⁷ *Enquête sur les connaissances et la satisfaction des prêteurs — Programme de financement des petites entreprises du Canada, 2004*, Réseau Circum inc., mai 2004.

⁵⁸ *2002 On-Site Examination: Report on Findings*, LFPEC, août 2003



certainement pas la seule raison de leur inobservation. Par contre, un degré élevé de conformité aux règlements est sans aucun doute indicatif du fait qu'on les connaît très bien.

Les résultats visant à déterminer dans quelle mesure les prêteurs avaient suivi les procédures requises en matière de diligence raisonnable, dont on fait le compte rendu sous la question d'évaluation 10, étaient positifs — 94 p. 100 des prêteurs s'étaient conformés aux exigences.

Ce projet portait également sur la conformité à d'autres exigences ayant trait aux charges admissibles, au coût et à la preuve de paiement de l'achat ou de l'amélioration, à l'évaluation, aux modalités de remboursement, aux taux d'intérêt, aux sûretés, aux garanties et aux cautionnements ainsi qu'aux procédures relatives au défaut de paiement et aux demandes d'indemnisation. 73 p. 100 des 143 prêts examinés se conformaient à toutes les exigences ou à celles mentionnées ci-dessus.

Les autres 38 prêts (27 p. 100) n'étaient pas entièrement conformes à l'une ou à plusieurs des exigences :

- Dans 18 cas, le montant du prêt était supérieur à 90 p. 100 du coût des biens financés.
- Dans 5 cas, les évaluations appropriées n'ont pas été obtenues tel que requis.
- Dans 3 cas, il y avait des problèmes quant à l'échéance du premier paiement de principal.
- Dans 3 cas, le taux d'intérêt imposé à l'emprunteur était supérieur au taux maximal autorisé.
- Dans 10 cas, les emprunteurs ont imposé des charges inadmissibles (p. ex. frais de dossier, frais de paiement en retard).
- Dans 6 cas, la sûreté posait problème.
- Dans 2 cas, le montant des garanties personnelles était supérieur au pourcentage maximal autorisé.

Ce projet comprenait également l'examen de la documentation relative aux prêts. Il en ressort que 106 des 143 prêts examinés (74 p. 100) étaient étayés de documentation complète et exacte.

Dans l'ensemble, ce projet a révélé que 98 des 143 prêts (69 p. 100) se conformaient totalement à tous les aspects des trois catégories d'exigences examinées (diligence raisonnable, autres exigences relatives à la conformité et documentation).

Étude sur la baisse du recours aux prêts⁵⁹

Dans le cadre de ce projet, une série de 18 entrevues téléphoniques approfondies ont été menées auprès de représentants d'institutions financières, tant des cadres supérieurs que des agents de liaison qui s'occupent au jour le jour des prêts FPEC. Il s'agit d'une recherche qualitative.

Tel que mentionné sous la question d'évaluation 10, il se dégage de ce projet une certaine confusion lorsqu'il s'agit de déterminer en quoi consiste exactement la diligence raisonnable en ce qui a trait aux demandes de prêts FPEC. Une certaine confusion existe également relativement à l'admissibilité à un prêt FPEC par rapport à un prêt sous le régime du Programme PPE — c.-à-d. les différences entre les deux programmes.

Données sur les demandes d'indemnisation

⁵⁹ *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada : Baisse du recours aux prêts FPEC*, COMPAS Inc., janvier 2002.

Les données sur le nombre de demandes d'indemnisation rejetées peuvent servir d'indicateur (à vrai dire imparfait) du niveau de connaissances du prêteur, puisqu'une connaissance insuffisante pourrait être une raison possible du pourcentage élevé de rejets⁶⁰. La principale information à retenir est la suivante :

- Le pourcentage de rejets de demandes d'indemnisation du Programme FPEC depuis ses débuts par rapport au nombre de demandes soumises est de 4,5 p. 100, ce qui nous semble être un faible taux de rejet, compte tenu de la complexité de la réglementation.
- Il s'agit de la moitié du taux de rejets de demandes d'indemnisation sous le Programme PPE. Bien que cela puisse indiquer que les prêteurs sont plus familiers avec la réglementation, la raison la plus plausible est sans doute que la LFPEC a ajouté une disposition concernant la non-observation, offrant la possibilité d'apporter des rectifications à la demande plutôt que de la rejeter d'emblée, ce qui n'était pas le cas sous le régime de la LPPE (avant 1999).

4.7.2 Question 10 : Le Programme FPEC a-t-il eu une incidence sur les pratiques de prêts des organismes prêteurs qui y ont participé?

Nota : Cette question, telle qu'elle est formulée, a trait aux pratiques globales en matière de prêts, mais deux pratiques revêtent un intérêt particulier :

- les pratiques de diligence raisonnable;
- les pratiques relatives à la présentation de demandes d'indemnisation⁶¹.

Résultats

Les données ayant trait à ces pratiques en matière de prêts indiquent que :

- Les procédures en matière de diligence raisonnable sont suivies et sont probablement meilleures depuis l'entrée en vigueur de la LFPEC.
- Les prêteurs ont soumis des demandes d'indemnisation plus rapidement après défaut de paiement en raison de la nouvelle réglementation afférente à la LFPEC.

Également, en raison du fait que les demandes d'indemnisation sont présentées plus rapidement et du fait par ailleurs que le gouvernement ne paie pas d'intérêt durant l'année trois après défaut de paiement, les intérêts payés par le gouvernement ont diminué.

Discussion

Pratiques en matière de diligence raisonnable

⁶⁰ D'autres facteurs influent sur le taux de rejets, entre autres les changements apportés à la réglementation.

⁶¹ *Progress Report on Implementing the Evaluation Framework for the Canada Small Business Financing Program*, Industrie Canada (Direction générale de la politique de la petite entreprise), août 2003, p. 17.

L'article 8 du Règlement sur le financement des petites entreprises du Canada stipule que : « le prêteur doit, pour l'octroi et l'administration d'un prêt, suivre les mêmes procédures qui s'appliquent à un prêt ordinaire d'un montant équivalent, notamment, avant l'octroi du prêt :

- a) obtenir des renseignements sur la cote de crédit de l'emprunteur ou effectuer une vérification de crédit à son sujet;
- b) évaluer la capacité de payer de l'emprunteur en tenant compte de l'ensemble de ses obligations financières. »

Dans *On-Site Examination*⁶², l'examen portait sur la documentation ayant trait aux procédures en matière de diligence raisonnable de 12 prêteurs. La DPFPEC en a conclu que ces prêteurs appliquaient les mêmes procédures que celles s'appliquant à un prêt ordinaire.

En outre, la DPFPEC a examiné un échantillon aléatoire de 143 prêts accordés par ces 12 prêteurs entre le 1^{er} avril 1999 et le 31 mars 2002. Il ressort de cet examen que 135 des 143 prêts (94 p. 100) étaient conformes aux exigences de la réglementation. Pour ce qui est des huit prêts qui ne s'y conformaient pas, il n'y avait aucune mention dans la documentation à l'effet que l'on ait cherché à obtenir des références de solvabilité ou à réaliser une évaluation du crédit de l'emprunteur avant de consentir le prêt.

La seule autre information ayant trait aux pratiques en matière de diligence raisonnable provient de l'étude sur la baisse du recours aux prêts⁶³ et l'enquête sur les prêteurs⁶⁴. L'étude sur la baisse du recours aux prêts comportait des entrevues auprès des représentants de 11 des 12 institutions prêteuses qui font le plus souvent appel aux prêts enregistrés aux termes de la LFPEC. Ce rapport indique que : « Quelques répondants trouvent difficile de déterminer ce qui constitue une diligence raisonnable dans l'examen d'une demande de prêt FPEC. »

L'enquête sur les prêteurs comportait des entrevues auprès de 40 « partenaires stratégiques » (données qualitatives) et 1 494 « partenaires opérationnels » (données quantitatives). Les données ayant trait aux procédures en matière de diligence raisonnable étaient les suivantes :

- En général, l'on ne considère pas que les exigences actuelles posent problème. Les exigences relatives à l'exercice de la diligence raisonnable ont reçu l'une des meilleures cotes de satisfaction des partenaires opérationnels.
- Les partenaires stratégiques ont toutefois suggéré que l'on envisage de réduire les exigences relatives à l'exercice de la diligence raisonnable dans le cas de prêts de moindre valeur.

Nota : L'on ne dispose pas d'information sur les pratiques en matière de diligence raisonnable des institutions financières avant l'entrée en vigueur de la LFPEC, puisque les exigences à cet effet (et la

⁶² 2002 *On-Site Examination: Report on Findings*, LFPEC, août 2003.

⁶³ *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada : Baisse du recours aux prêts FPEC*, COMPAS Inc., janvier 2002.

⁶⁴ *Enquête sur les connaissances et la satisfaction des prêteurs — Programme de financement des petites entreprises du Canada, 2004*, Réseau Circum inc., mai 2004.

capacité de vérification sur place) ont été introduites sous le régime de cette loi. Ainsi, même les données de *On-Site Examination* ne reflètent pas nécessairement l'incidence de la LFPEC — c.-à-d. que, même si l'on a découvert un degré élevé de conformité aux exigences relatives à l'exercice de la diligence raisonnable sous le régime de la LFPEC, il se peut qu'il ait également été élevé avant l'entrée en vigueur de cette loi. Il faut toutefois remarquer que, lors de sa vérification du Programme en 1997, le BVG affirmait qu'Industrie Canada devait resserrer ses contrôles pour s'assurer que les prêteurs respectent le principe de diligence raisonnable au moment de consentir des prêts et ce, parce qu'il craignait que l'on ne fasse pas toujours preuve de diligence raisonnable. Dans le rapport qu'il a publié en 2002, le BVG affirme : « En 1997, nous avons examiné les dossiers de prêts que les institutions financières avaient consentis en vertu de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et avons constaté que ces dossiers ne contenaient pas toujours la preuve que les règles du Programme avaient été appliquées. »

Lors des récentes discussions de la DPFPEC avec les prêteurs, les institutions financières n'ont pas fait état de préoccupations par rapport aux exigences relatives à l'exercice de la diligence raisonnable⁶⁵.

Pratiques relatives à la présentation de demandes d'indemnisation

Dans le rapport qu'il publiait en 1997, le BVG faisait part de ses préoccupations quant au montant d'intérêts payés par le gouvernement pour les prêts en souffrance. Avant l'entrée en vigueur de LFPEC, la situation était la suivante :

- Les prêteurs disposaient d'une période pouvant atteindre trois ans pour demander un remboursement à l'égard de leur perte sur un prêt en souffrance.
- La demande d'indemnisation comprenait la portion admissible du solde non remboursé du prêt ainsi que les intérêts que le prêteur aurait perçus pour la première année, de même que la moitié des intérêts qu'il aurait perçus pour la deuxième et la troisième années⁶⁶.

Le BVG recommandait que le Ministère prenne des mesures pour réduire le montant d'intérêts qu'il payait relativement aux demandes d'indemnisation.

⁶⁵ *Rapport des discussions sur l'administration des prêts aux petites entreprises avec les institutions financières*, Heron and Company, juin 2004, p. 9.

⁶⁶ Le rapport de 2002 du BVG laisse entendre que, avant l'entrée en vigueur de la LFPEC, le gouvernement payait tous les intérêts pour l'ensemble des trois ans, mais cela est inexact.

La LFPEC et la réglementation afférente ont introduit deux changements :

- a) Les prêteurs étaient autorisés à soumettre une demande d'indemnisation intérimaire avant d'avoir réalisé les garanties personnelles, mais ce après avoir réalisé toutes les autres sûretés sur les biens financés⁶⁷.
- b) La période pour laquelle le gouvernement paiera des intérêts aux prêteurs a été réduite. Bien que ces derniers aient toujours trois ans après le défaut de paiement pour soumettre leur demande d'indemnisation, le Ministère ne paie plus d'intérêts au prêteur pour la troisième année. Comme il le faisait auparavant, il paie le plein montant de l'intérêt pour la première année (c.-à-d. au taux d'intérêt équivalent à celui auquel le prêt a été émis) et la moitié de ce taux pour la deuxième année.

L'on s'attendait que l'ensemble de ces mesures accélérerait le processus de présentation de demandes d'indemnisation et réduirait le montant d'intérêt payé.

Le rapport publié en 2002 par le BVG contient l'information suivante :

- En 2001-2002, les demandes de paiement intérimaire représentaient 23 p. 100 des demandes d'indemnisation réglées.
- Selon les estimations du BVG, la mesure (b) a contribué à réduire de 800 000 \$ les intérêts versés en 2001-2002⁶⁸.

L'étude portant sur l'expérience des demandes d'indemnisation et des coûts⁶⁹, qui était fondée sur l'analyse des bases de données de la LPPE et de la LFPEC (bases de données sur l'enregistrement des prêts et les demandes d'indemnisation) comportait deux analyses visant une estimation de l'incidence des changements (a) et (b) :

- le temps écoulé entre le défaut de paiement et la présentation d'une demande d'indemnisation;
- le montant d'intérêt par dollar d'indemnisation versé.

Il en ressort que les prêteurs soumettent des demandes d'indemnisation plus rapidement après le défaut de paiement grâce à la nouvelle procédure de demande d'indemnisation intérimaire et que le montant des versements d'intérêt avait diminué. Les données détaillées sont indiquées ci-dessous :

⁶⁷ Le paiement intérimaire peut atteindre 85 p. 100 de la perte, moins 85 p. 100 de la valeur de toute caution ou garantie personnelle de l'emprunteur associées au prêt.

⁶⁸ Il faut toutefois noter que, si le BVG n'a pas correctement compris la situation antérieure au régime de la LFPEC (voir la note de bas de page 66), il peut s'agir d'une surestimation.

⁶⁹ *SBLA and CSBF Claims and Costs Experience*, Equinox Management Consulting Ltd., mars 2003.

Exercices pendant lesquels les prêts ont été octroyés	Durée moyenne (en années) entre la date de défaut de paiement et la date de réception de la demande d'indemnisation	Total des intérêts versés en pourcentage du total des demandes d'indemnisation (excluant l'intérêt)
Sous le régime de la LPPE		
1995-1996	1,34	30,0 %
1996-1997	1,28	16,5 %
1997-1998	1,22	17,1 %
1998-1999	1,03	16,0 %
Sous le régime de la LFPEC		
1999-2000	0,82	13,6 %
2000-2001	0,60	11,3 %

Il faut remarquer que les deux indicateurs étaient à la baisse avant l'entrée en vigueur de la LFPEC, mais le taux de diminution était plus marqué par la suite. Plus précisément, la durée moyenne entre le défaut de paiement et la présentation d'une demande d'indemnisation est passée d'environ 1,2 an après 1996 sous le régime LPPE à environ 0,7 an au début du régime LFPEC.

Autres incidences sur les pratiques en matière de prêts

Les études réalisées en 1997 et en 2004 sur l'effet d'accroissement⁷⁰, fondées sur des sondages réalisés auprès des emprunteurs, discutent de « l'effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt » et plusieurs aspects de cet effet témoignent de l'incidence de la LPPE et de la LFPEC sur les pratiques en matière de prêts :

- a) les modalités plus avantageuses des prêts offerts (frais moindres, taux d'intérêt moins élevés, terme jusqu'à échéance plus long ou moins de garanties requises);
- b) crédit consenti en temps plus opportun;
- c) montage financier plus important que celui qui aurait été proposé autrement.

Il est question de (b) seulement dans l'étude de 1997 : « Aux avantages économiques directs déjà mentionnés s'ajoute le fait d'obtenir du financement à un moment plus opportun grâce au programme LPPE, ce qu'ont signalé environ 5 p. 100 des répondants⁷¹. »

⁷⁰ *Incidence de l'activité de prêt aux petites entreprises : évaluation de l'incidence économique du programme sous le régime de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE)*, Equinox Management Consultants Ltd., janvier 1997, et *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume III : Résultats des données du sondage*, Equinox Management Consultants Ltd., mars 2004.

⁷¹ Étude de 1997, p. 36.

Malheureusement, l'étude de 2004 n'en fait pas mention de façon distincte, mais au contraire globalement avec : « les situations dans lesquelles le programme a facilité ou initié une relation de travail entre l'entreprise et le prêteur ». Cette incidence (c.-à-d. faciliter ou initier) de même que les avantages de (a) à (c) sont définis pour comprendre collectivement « l'effet d'accroissement attribuable à la qualité du prêt », et l'étude indique que, au cours des quatre années (de 2000 à 2003), cet effet était de l'ordre, en moyenne de 61,5 p. 100 — c.-à-d. que 61,5 p. 100 des emprunteurs ont bénéficié d'une meilleure relation de travail avec le prêteur ou de l'un ou de plusieurs des avantages de (a) à (c). Il faut toutefois retenir qu'il s'agit probablement d'une estimation élevée, puisque les avantages de (a) à (c) ne font pas de sens dans le cas de prêts dont l'effet d'accroissement est total, et 50 p. 100 des prêts font partie de cette catégorie⁷².

4.8 Question 11 : Quelles répercussions le Programme FPEC a-t-il eues sur la création d'emplois? Sur la suppression d'emplois? Sur le perfectionnement professionnel? Sur le maintien de l'emploi?

Résultats

Selon l'estimation la mieux fondée disponible, l'incidence directe du Programme FPEC sur l'emploi au sein des entreprises participantes est de 2,7 emplois (en équivalent temps plein) par prêt. (Par « incidence », on entend à la fois la création de nouveaux emplois et le maintien d'emplois qui, en l'absence du Programme, auraient été perdus.)

Il faut toutefois retenir que l'on n'a pas mesuré la question de la suppression d'emplois et de la création d'emplois indirects (chez les fournisseurs) et induits (découlant de réinvestissements), de sorte qu'il est impossible d'évaluer leur incidence sur la création nette d'emplois.

Industrie Canada (la DGPPE) mène actuellement en collaboration avec Statistique Canada une étude susceptible de fournir d'autres informations fort utiles sur les retombées économiques du Programme FPEC. Par contre, cette étude ne portera pas sur son incidence sur la suppression d'emplois ou sur la création d'emplois indirects ou induits.

Discussion

Approche

Notre façon d'aborder cette question était fondée sur l'examen des études disponibles, en particulier : *Incidence de l'activité de prêt aux petites entreprises : évaluation de l'incidence économique du programme sous le régime de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE)*, Equinox Management Consulting Ltd., janvier 1997 (ci-après : « Equinox 1997 ») et *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume III : Résultats des données du sondage*, Equinox Management Consultants Limited, mars 2004 (ci-après « Equinox 2004 »). On trouvera à la section 2.0 du présent rapport une description de ces études.

⁷² Il semblerait qu'Equinox l'ait reconnu pour ce qui est des avantages (a) et (b) — voir la p. 17 de son rapport.



Les études suivantes ont également été utilisées, mais de façon plus limitée :

- *Étude des répercussions sur l'emploi de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, COMPAS Inc., mars 2002 (ci-après COMPAS 2002). Cette étude était fondée sur une enquête postale auprès d'emprunteurs qui ont obtenu des prêts FPEC au cours de la période de janvier à juillet 2000. Elle faisait suite à une analyse documentaire des meilleures méthodes utilisées dans les études sur l'emploi commandées par Industrie Canada.⁷³
- Rapports annuels sur la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*.
- *Prêter main-forte aux petites entreprises : Comment la Loi sur le financement des petites entreprises favorise la réussite des entreprises*, Nicole Baer Communications, décembre 2001. Cette étude contient des descriptions d'études de cas de l'incidence sur l'emploi.

Questions méthodologiques

Il est très difficile de mesurer l'incidence des programmes gouvernementaux sur l'emploi et un certain nombre de questions méthodologiques courantes influent généralement sur les études ayant trait aux répercussions sur l'emploi, dont la description est fournie ci-dessous dans le contexte du Programme FPEC.

1. L'étude est fondée uniquement sur les opinions des emprunteurs, sans que des preuves soient fournies à l'appui, ce qui entraîne la possibilité de biais dans les réponses (p. ex. une surévaluation de l'incidence sur l'emploi). Le biais potentiel le plus évident est attribuable au fait que les entreprises qui n'étaient plus en activité au moment où les données étaient recueillies (et dont l'incidence sur l'emploi était donc négligeable) ne sont pas incluses dans les données.
2. L'étude est fondée sur un effort d'estimation des incidences directes sur l'emploi seulement — c.-à-d. des changements sur le nombre d'emplois au sein des entreprises qui ont obtenu des prêts FPEC. Il n'y a aucune tentative d'estimation des incidences indirectes (chez les fournisseurs) et induites (découlant de réinvestissements). Par exemple, l'étude ne tient pas compte du fait qu'un prêt qui a eu pour résultat d'accroître l'efficacité de l'entreprise et ainsi de réduire son effectif aurait généralement une incidence positive globale sur l'emploi dans l'ensemble du Canada (en raison d'une augmentation des dépenses d'approvisionnement ou encore un réinvestissement des profits).
3. L'étude est fondée sur une comparaison avant-après (c.-à-d. une comparaison de la situation de l'emploi après que le prêt a été accordé par rapport à ce qu'elle était auparavant) plutôt que sur une comparaison avec-sans (c.-à-d. une comparaison de la situation de l'emploi après que le prêt a été accordé par rapport à ce qu'elle aurait été au cours de la même période si le prêt n'avait pas été accordé).

Exemple 1 : Dans Equinox 2004, les questions suivantes ont été posées aux répondants :

⁷³ *Analyse documentaire des meilleures méthodes utilisées dans les études sur l'emploi*, Heidrick et coll., 2001.

- Le prêt FPEC a-t-il permis à votre entreprise de prendre de l'expansion? S'ils répondaient par la négative, la question suivante portant sur l'incidence sur l'emploi ne leur était pas posée, mais s'ils répondaient par l'affirmative, l'intervieweur leur demandait par la suite :
- Est-ce que cela a permis à votre entreprise de créer des emplois? Si oui, combien?

Une entreprise qui n'avait pas pris de l'expansion après avoir obtenu un prêt FPEC aurait répondu « non » à la première question et aucune création directe d'emploi n'aurait été dénombrée dans l'étude. Or, si en l'absence du prêt FPEC, l'entreprise avait été obligée de mettre à pied un employé, l'incidence directe sur l'emploi aurait été en réalité de +1.

Exemple 2 : Toujours en ce qui a trait aux deux mêmes questions, si, à la suite de l'obtention du prêt FPEC, l'entreprise avait pris de l'expansion et embauché trois nouveaux employés, la réponse de l'entreprise aurait été affirmative et sa réponse à la seconde question aurait été « 3 ». L'étude aurait dénombré un gain direct en matière d'emploi de +3. Si, par contre, en l'absence du prêt FPEC, l'entreprise n'avait embauché qu'un seul nouvel employé, l'incidence directe sur l'emploi aurait été en réalité de +2.

4. L'étude est fondée sur l'estimation du nombre « d'emplois », sans pour autant que ce terme soit défini. Parfois, les études établissent une distinction entre « emploi à plein temps » et « emploi à temps partiel », mais il y a rarement une définition précisant en quoi consiste un emploi à « temps partiel ».
5. L'étude ne tient pas compte du fait que certains des emplois dénombrés sont reliés à des prêts FPEC qui n'ont pas d'effet d'accroissement (ou seulement un effet d'accroissement partiel). Par exemple, si un prêt FPEC n'a pas d'effet d'accroissement financier (c.-à-d. que l'emprunteur aurait obtenu le plein montant du prêt en l'absence du Programme FPEC) et si à la suite de l'obtention du prêt l'entreprise avait embauché trois nouveaux employés, l'incidence directe sur l'emploi du programme serait de 0, et non pas de +3.
6. L'étude ne tient pas compte de la suppression d'emplois. Par exemple, l'ouverture d'un nouveau restaurant « A » peut créer de l'emploi à ce restaurant, mais risque d'attirer des clients du restaurant « B », et contribuer ainsi à des pertes d'emploi dans ce dernier restaurant. Dans le cadre de programmes de garantie de prêts, le nombre de suppression d'emplois peut être élevé⁷⁴.

Examen des résultats des études

Equinox 1997

Les questions méthodologiques 1 à 4 et 6 et en partie la question 5 se posent dans le cadre de cette étude, dont les principaux résultats sont les suivants :

⁷⁴ Par exemple, l'évaluation réalisée en 1999 par le Small Firms Loan Guarantee Scheme du R.-U. comprenait une analyse rigoureuse des conséquences de la suppression d'emplois. L'étude concluait que l'estimation de 2,4 emplois créés par entreprise, fondée sur les opinions des emprunteurs, devait être rajustée à la baisse de l'ordre de 0,3 à 0,6 emploi par entreprise après avoir tenu compte de la suppression d'emplois.

- Le nombre prévu de nouveaux employés embauchés, calculé à partir des données sur l'enregistrement des prêts, était de 2,3 employés par prêt; le nombre réel de nouveaux employés embauchés, dont le calcul provient des entrevues téléphoniques, était de 3,9 employés par prêt. Ces données ne sont pas rajustées en fonction de l'effet d'accroissement des prêts.
- En tenant compte de l'effet d'accroissement des prêts, Equinox estime qu'il y avait 2,5 nouveaux employés embauchés par prêt au cours de cette période — soit en tout 350 000 nouveaux employés embauchés répartis sur les 140 000 prêts consentis au cours de cette période. Il faut retenir toutefois qu'il s'agissait dans certains cas d'employés à temps partiel et qu'il n'est pas possible de convertir ces données pour obtenir l'équivalent d'emplois à temps plein.
- Equinox fait également état de profits supplémentaires d'environ 30 000 \$ à 42 000 \$ par prêt — ce qui contribuerait à d'autres emplois (à l'extérieur de l'entreprise).

COMPAS 2002

Toutes les six questions méthodologiques mentionnées ci-dessus se posent dans le cadre de cette étude, mais on y fait quelque peu mention des questions 2, 3 et 4. Plus précisément :

- En ce qui a trait à la question 2, il y a un effort de fournir une estimation de l'incidence indirecte sur l'emploi (chez les fournisseurs), mais aucune donnée utile n'a été obtenue, puisqu'un nombre très restreint d'entreprises interrogées étaient d'avis que le prêt aurait pu avoir de telles conséquences.
- En ce qui a trait à la question 3, l'étude l'aborde en partie en ce sens qu'on y établit une distinction entre les emplois « créés » et les emplois « maintenus ».
- En ce qui a trait à la question 4, l'étude l'aborde en partie en ce sens qu'on y établit une distinction entre les emplois « à plein temps » et « à temps partiel ».

La question 5 revêt une plus grande importance (aucun rajustement pour l'effet d'accroissement).

Equinox 2004

Les questions méthodologiques 1 à 4 et 6 se posent dans le cadre de cette étude, mais on y fait quelque peu mention des questions 3 et 4. Plus précisément :

- En ce qui a trait à la question 3, l'étude tenait compte du fait que certains prêts avaient peut-être favorisé une efficacité accrue et ainsi, entraîné des mises à pied. Toutefois, cela est traité comme des pertes d'emploi. (Ainsi que nous l'avons précisé ci-dessus, cela représente des pertes directes d'emplois, mais probablement pas une diminution globale de l'emploi au Canada.)
- En ce qui a trait à la question 4, une distinction est établie entre l'emploi à plein temps et l'emploi à temps partiel. L'étude conjecture qu'un emploi à plein temps équivaut à deux emplois à temps partiel, ce qui peut sembler être une vague approximation, mais témoigne du moins de la volonté de réduire à un dénominateur commun les estimations relatives à l'incidence sur l'emploi (équivalent d'emplois à temps plein).



Les questions 3 et 4 n'influent probablement pas grandement sur les estimations globales et cette étude rajuste les estimations de l'incidence sur l'emploi en tenant compte de l'effet d'accroissement des prêts, ce qui nous permet de conclure qu'elle fournit les estimations les plus valables sur le plan méthodologique de l'incidence directe de l'emploi du Programme FPEC au sein des entreprises participantes.

Le principal résultat qui se dégage de cette étude est que l'incidence du Programme FPEC sur l'emploi est de 2,15 à 3,22 emplois par prêt (si l'on conjecture qu'un emploi à plein temps équivaut à deux emplois à temps partiel). L'estimation la plus basse est fondée en incluant seulement l'incidence sur l'emploi attribuable aux prêts dont l'effet d'accroissement financier est intégral. L'estimation la plus élevée est fondée également en incluant l'incidence sur l'emploi attribuable aux prêts à effet d'accroissement financier partiel, mais dans ce dernier cas, il va de soi qu'il ne faudrait pas l'inclure dans son intégralité (puisque certains de ces emplois auraient été créés grâce aux prêts de moindre valeur que les entreprises auraient obtenu en l'absence du Programme FPEC), de sorte que l'estimation ponctuelle la plus raisonnable de l'incidence sur la création directe d'emplois serait le point milieu, soit 2,7 emplois (en équivalent temps plein) par prêt.

Rapports annuels de la LFPEC

Chaque rapport annuel fournit des données sur le nombre d'emplois qui, selon les estimations des emprunteurs bénéficiant de prêts enregistrés au cours de l'exercice en cours, seront créés grâce à prêt FPEC. Cette information est fournie par les emprunteurs sur leur formulaire d'enregistrement de prêt. Voici les données les plus récentes :

- Rapport annuel 2000-2001— 3,3 emplois/prêt
- Rapport annuel 2001-2002 — 3,0 emplois/prêt
- Rapport annuel 2002-2003 — 2,8 emplois/prêt.

Celui de 2001-2002 aborde certains des problèmes qui se posent lorsqu'on se fie uniquement sur ces estimations (on n'y tient aucunement compte de l'emploi indirect ou induit, de la suppression d'emplois, etc.) et laisse entendre que, si l'on prenait en considération tous ces facteurs, 2,0 emplois par prêt représenteraient une estimation prudente.

Prêter main-forte

Cette étude contient des descriptions d'études de cas qui illustrent bien le genre d'incidences que ce type de programme de garantie de prêts peut avoir sur l'emploi, dont les trois illustrations fournies ci-dessous.

(abc Country Restaurant Nanaimo (C.-B.) (Dwayne Carter Enterprises Ltd.)

Dwayne Carter (ancien superviseur chez McDonalds) et sa femme Danya ont décidé d'acheter leur propre franchise. Ils ont choisi abc Country Restaurant parce qu'ils appréciaient le prix abordable et la saveur des plats qu'on y sert, de même que l'atmosphère amicale et décontractée qu'on y trouve. En 2000, ils disposaient de 250 000 \$ en capitaux propres et ont présenté une demande au Programme FPEC pour obtenir un autre 224 000 \$, en vue d'améliorations locatives. Le couple compte maintenant 40 employés, dont 25 à temps complet. Au moment de l'entrevue, il envisageait d'ouvrir un second restaurant.

Allgard Security Services, Trail (C.-B.) (596130 B.C. Ltd.)

William Richard Lee (agent de la GRC à la retraite) était à l'emploi d'Allgard Security Services depuis 11 ans au moment où le propriétaire de l'entreprise à l'époque décida de prendre sa retraite. En 1999 M. Lee a acheté l'entreprise et a utilisé un prêt FPEC de 38 285 \$ pour acheter de nouveaux ordinateurs et moderniser le poste central de surveillance à Trail. Cela lui a permis de « [mener] à bien des tâches que nous n'aurions jamais pensé accepter auparavant ». En l'espace de deux ans depuis qu'il en est devenu le propriétaire, il a réussi à doubler son effectif, qui est passé de 30 à 60 employés (pour la plupart des employés contractuels et à temps partiel).

Reena Campbell Promotional Marketing Ltd., Regina (Sask.)

C'est un peu par hasard que Reena Campbell a obtenu son premier emploi dans le monde de la publicité par l'objet, à l'issue d'un emploi temporaire qui lui a été proposé par le centre local d'emploi du Canada. Elle en est arrivée à établir sa propre entreprise en 1992. Elle a obtenu deux prêts du Programme FPEC, le premier d'un montant de 92 300 \$, qui lui a permis d'acheter des locaux plus vastes. Cette expansion lui a permis d'embaucher deux autres employés à plein temps. Le second prêt FPEC, de l'ordre de 30 000\$, a servi à l'achat d'une machine à broder et a contribué à la création de trois emplois à temps partiel pour des opérateurs de machine. Depuis, M^{me} Campbell a ouvert un autre bureau à Calgary et son entreprise compte à son service 15 employés. En collaboration avec l'Open Door Society de Regina, elle contribue activement à aider les nouveaux immigrants au pays à décrocher leur premier emploi.

4.9 Question 12 : Quelles répercussions le Programme a-t-il eues sur le développement durable et l'environnement?

Résultats

1. Il est peu probable que le Programme ait eu d'importantes répercussions dans ce domaine, dans un sens ou dans l'autre (c.-à-d. positif ou négatif).

2. Il est peu possible que le Programme puisse contribuer grandement dans ce domaine, en raison du marché qu'il sert et de la politique de non-ingérence d'Industrie Canada en ce qui a trait à ses relations avec les prêteurs.

Discussion

Dans le cadre de la Stratégie de développement durable de 1997 d'Industrie Canada, une activité est prévue pour aider les PME à tirer parti des pratiques, des outils et des technologies visant une écoefficacité accrue et promouvoir l'adoption de normes environnementales. La Stratégie de 2000 va plus loin : soit promouvoir une plus grande adoption de méthodes de gestion visant un développement durable, telles l'écoefficacité, les systèmes de gestion environnementale et les ententes sur la performance environnementale et, en particulier, l'adoption de méthodes et d'outils de gérance environnementale pour les petites entreprises.

Le Document de consultation d'Industrie Canada relatif à la Stratégie de développement durable du Ministère pour 2003-2006 affirme que le Ministère entend : « [promouvoir] l'application accrue de pratiques de gestion de [développement durable], telles que l'écoefficacité, les systèmes de gestion de l'environnement et des ententes de rendement environnemental » et affirme qu'il « [appuiera] l'adoption d'approches et d'outils de gérance de l'environnement pour les petites entreprises ». Il affirme également que le Ministère visera à « accroître la quantité et la qualité de la reddition de comptes de l'industrie en matière de [responsabilité sociale des entreprises] ».

La question est la suivante : Dans quelle mesure Industrie Canada, dans l'administration du Programme FPEC, a-t-il obligé ou encouragé les prêteurs à considérer les répercussions des projets proposés sur l'environnement ou le développement durable? Par exemple, en théorie, l'on pourrait exiger que les prêteurs soient obligés ou encouragés à tenir compte des éléments suivants lors de l'examen des demandes de prêts :

- réduction du matériel nécessaire pour les produits et services;
- réduction de l'énergie nécessaire pour les produits et services;
- diminution de la dispersion de substances toxiques;
- amélioration de la possibilité de recycler le matériel;
- optimisation de l'utilisation durable des ressources;
- prolongation de la durée de vie des produits;
- augmentation de la durée utile des produits et services.

La réponse est qu'Industrie Canada a adopté une politique de non-ingérence dans ce domaine. La DGPPE et la DPFPEC n'ont pas participé activement à l'élaboration des stratégies de développement durable du Ministère et la DPFPEC n'émet pas d'exigences ou de lignes directrices aux prêteurs concernant le



développement durable ou la protection de l'environnement⁷⁵, ce qui est conforme à sa politique de non-ingérence envers les prêteurs.

On pourrait ainsi se demander : Dans quelle mesure les prêteurs, de leur propre chef, ont-ils établi des politiques et des procédures qui encouragent le développement durable et la protection de l'environnement? Lors des entrevues réalisées par BearingPoint auprès des prêteurs, la question suivante leur a été posée :

Connaissez-vous des politiques ou procédures, utilisées par votre organisme, dont le but est de promouvoir des pratiques de développement renouvelable chez les emprunteurs ; par exemple, des politiques ou procédures ayant rapport aux éléments suivants :

- *l'utilisation de pratiques éco-efficientes de la part des emprunteurs;*
- *l'utilisation de systèmes de gestion environnementale ou de conventions de rendement environnemental par les emprunteurs;*
- *la production de rapport, par les emprunteurs, portant sur les répercussions de leurs opérations sur le développement renouvelable?*

Toutes les institutions ont déclaré ne pas avoir de politiques précises ayant trait au développement durable pour ce qui est des prêts consentis aux petites entreprises. Par contre, un grand nombre d'entre elles ont fait état de mécanismes informels visant à cerner et à éliminer les projets pouvant avoir des conséquences fâcheuses pour l'environnement. Certaines personnes interviewées ont affirmé avoir des politiques en ce sens qui s'appliquent aux prêts de sommes importantes.

Une étude commandée en 1999 par Environnement Canada et Industrie Canada se penchait sur le potentiel du Programme PPE pour stimuler l'adoption de mesures éconergétiques. Elle analysait les modifications possibles aux paramètres du Programme en vue d'obtenir de meilleurs résultats à ce chapitre. L'étude concluait qu'il y avait peu de chances que le Programme y parvienne, sauf si la LPPE offrait l'option de financer le fonds de roulement [c.-à-d. modifier le Programme de façon à fournir du crédit de fonds de roulement] et que ce sont surtout les initiatives actuelles des secteurs privé et public complémentaires à la LPPE qui offrent les meilleures possibilités d'efficacité énergétique accrue. La principale raison d'une aussi faible incidence potentielle est la faible envergure du marché cible de la LPPE (par rapport à l'ensemble des importants consommateurs d'énergie, y compris le secteur résidentiel), les critères d'admissibilité et le coût de la participation limitant l'envergure du marché cible éventuel.

En résumé, il existe très peu de données sur l'incidence du Programme en la matière. Bien qu'il puisse y en avoir une, il est toutefois impossible le cas échéant de préciser en quel sens (positif ou négatif) ou d'en déterminer l'envergure. Quoiqu'il en soit, il est fort probable qu'il s'agisse d'une faible incidence. L'étude mentionnée ci-dessus indique que d'importantes incidences positives (du moins en ce qui a trait à l'efficacité énergétique) sont peu probables et, en raison de la nature des secteurs qui bénéficient surtout de l'appui du Programme FPEC, il est également peu probable que les projets financés entraînent de

⁷⁵ Il faut retenir toutefois que la réglementation du Programme précise que le coût de travaux de décontamination peut être un élément admissible de l'achat d'un bien immeuble.

graves incidences négatives. Tel que mentionné à la section 3.3, la moitié des prêts sont accordés aux entreprises du secteur de l'alimentation et de la restauration, à d'autres industries de services et au commerces de détail — aucune d'entre elles n'étant d'importants pollueurs — et seulement environ 20 p. 100 des prêts sont destinés aux entreprises de l'industrie des transports et du secteur manufacturier. En outre, les mécanismes officiels mis en place par les prêteurs pour évaluer les demandes de prêts atténuent sans doute les risques d'incidences négatives graves.

4.10 Question 13 : Y a-t-il d'autres moyens d'exécuter le Programme FPEC pour en améliorer le niveau de recouvrement des coûts ou encore l'effet d'accroissement?

Résultats

1. Il est impossible de restructurer le Programme de manière à en recouvrer les coûts si l'on maintient un niveau « raisonnable » quelconque d'effet d'accroissement des prêts, conformément à la raison d'être du Programme, à savoir combler les lacunes pour faciliter l'accès des PME au financement.
2. Le défi pour Industrie Canada consiste à structurer le Programme de manière à atteindre un niveau « acceptable » d'effet d'accroissement des prêts et de recouvrement des coûts — c.-à-d. à trouver un juste milieu où les coûts nets du Programme seraient justifiés par les avantages associés au niveau d'effet d'accroissement qui en découlent. Bien que la présente étude ne détermine pas en quoi consiste exactement ce juste milieu, il s'en dégage certaines indications selon lesquelles le niveau de recouvrement des coûts devrait être plus élevé et le niveau d'effet d'accroissement financier devrait être inférieur aux niveaux actuels.
3. Il y a moyen de le faire de façon acceptable pour les parties en cause. La solution de restructuration la plus attrayante reposerait sur une combinaison des mesures suivantes : permettre aux institutions financières d'imposer des taux d'intérêt [plus élevés] sur les prêts FPEC, éliminer les droits d'enregistrement et augmenter les frais d'administration ainsi que réduire le pourcentage de pertes sur prêts assumées par le gouvernement.

Discussion

Nous discuterons d'abord de l'effet d'accroissement, puis du recouvrement des coûts. Avant de commencer, nous tenons à préciser que cette question, telle qu'elle est formulée, risque d'induire en erreur. Elle laisse entrevoir la possibilité qu'il pourrait y avoir moyen d'accroître le niveau de recouvrement des coûts et, en même temps, d'augmenter le niveau d'effet d'accroissement, ce qui est impossible. Si l'on restructurait le Programme de manière à en recouvrer davantage les coûts, l'effet d'accroissement serait alors à la baisse, et vice versa.

La question à savoir quels devraient être les niveaux appropriés d'effet d'accroissement et de recouvrement des coûts est une question de politique qui dépasse l'envergure de la présente étude. Il nous semble que l'on s'entend généralement pour dire au sein d'Industrie Canada que le niveau actuel de recouvrement des coûts est trop bas (et aussi, par conséquent, que le niveau actuel d'effet d'accroissement est trop élevé).

Effet d'accroissement

Tel que précisé à la section 4.3, le niveau d'effet d'accroissement des prêts FPEC est, à notre avis, fort respectable — plus de 50 p. 100 des prêts ont un effet d'accroissement financier intégral et un autre 25 p. 100 ont un effet d'accroissement financier partiel. Ce niveau élevé d'effet d'accroissement se produit « automatiquement » en raison des paramètres du Programme, c.-à-d. que :

- les prêts FPEC coûtent généralement plus cher aux emprunteurs que les prêts ordinaires, de sorte que la plupart d'entre eux ne contracteraient pas un prêt FPEC s'ils pouvaient obtenir un prêt ordinaire;
- les prêts FPEC sont normalement moins rentables pour les prêteurs que les prêts ordinaires, de sorte que la plupart d'entre eux n'accorderaient pas un prêt FPEC si leur organisme acceptait d'octroyer un prêt ordinaire.

Néanmoins, il se peut que l'on puisse accroître davantage le niveau d'effet d'accroissement en prenant diverses mesures, notamment :

- a) publiciser l'importance de l'effet d'accroissement auprès des prêteurs;
- b) exiger des prêteurs qu'ils certifient l'effet d'accroissement de chaque prêt FPEC.

Il se dégage de l'atelier avec la DGPPE et la DPFPEC un consensus selon lequel un niveau plus élevé d'effet d'accroissement n'est pas souhaitable, celui-ci entraînant plus de risques et, par conséquent, un niveau inférieur de recouvrement des coûts. Certaines questions pratiques sont également associées avec des mesures telles que (b) —alourdissant ainsi le fardeau administratif imposé aux prêteurs, ce que le personnel du Programme désire atténuer. Par ailleurs, si une telle mesure était exigée par la réglementation, une vérification serait requise pour assurer la conformité à cette disposition réglementaire.

Recouvrement des coûts

Nous résumerons dans un premier temps les résultats de nos entrevues auprès des parties intéressées, ceux-ci faisant état principalement des points de vue des prêteurs. Un petit nombre seulement d'organismes emprunteurs ont pu être interviewés; les cas où leurs opinions diffèrent sensiblement de celles des prêteurs sont soulignés.

Dans l'ensemble, les institutions prêteuses étaient généralement d'avis qu'il y a eu un virage en faveur de clients à risque plus élevé dans le cadre du Programme FPEC. Nombreux sont les anciens clients à plus faible risque, qui préféraient par le passé ce programme parce qu'ils n'avaient pas à fournir de garanties (comme c'est le cas pour les autres produits de prêts offerts aux petites entreprises) ont délaissé le Programme en raison des faibles taux d'intérêt offerts sur le marché. Les biens personnels de nombreux clients (comme leur maison) ont pris de la valeur, au point où les banques leur offrent la possibilité d'emprunter, parfois même au taux préférentiel, la plus-value de leur actif servant de caution. Quantité d'entre eux ont opté pour les cartes de crédit qui, même si les taux d'intérêt sont plus élevés que ceux du Programme de FPEC, sont offertes sans contraintes paperassières, tant du côté des banques que de celui des emprunteurs.

En ce qui concerne les options éventuelles de recouvrement des coûts, toutes les personnes interrogées convenaient qu'il fallait prendre des mesures pour réduire les coûts croissants du Programme, tant pour leur plus grand bien que pour celui des contribuables. À leur avis, un plus grand nombre de prêts FPEC qu'auparavant sont en souffrance, et ce plus tôt dans le cycle du prêt. Les répondants estiment également qu'il faut répartir le risque autrement, mais il est impératif de ne pas le transférer uniquement aux banques et de faire assumer une part plus importante du risque aux emprunteurs. (Les [quelques] organismes emprunteurs n'en disconvenaient pas.) Les réactions étaient également fort négatives quant à la possibilité d'alourdir le fardeau administratif ou d'accroître, de quelque façon que ce soit, les coûts d'administration du Programme, tant ceux des organismes que ceux du gouvernement.

Un certain nombre d'options éventuelles de recouvrement des coûts ont été présentées aux prêteurs pour alimenter la discussion. Bien qu'il ne s'en dégage aucun choix unanime quant à l'option la plus souhaitable, généralement, les options préférées (présentées dans aucun ordre précis) étaient les suivantes :

- a) augmenter les droits d'enregistrement ou encore les frais d'administration perçus pour les prêts FPEC — p. ex. une hausse d'environ 0,5 p. 100 à quelques points de pourcentage par rapport aux taux en cours dans chaque cas;
- b) imposer des droits et des frais plus élevés pour les prêts plus risqués, par exemple :
 - prêts aux secteurs plus à risque (p. ex. hébergement, alimentation et restauration);
 - prêts pour améliorations locatives;
 - prêts aux franchises;
 - prêts de grande valeur (de plus de 100 000 \$);
 - prêts aux nouvelles entreprises;
- c) laisser les institutions prêteuses ajuster les droits et frais selon le risque, entre autre de la façon suivante : il n'y aurait plus de frais d'administration fixes et le plafonnement des taux d'intérêt serait rajusté ou éliminé. Le gouvernement obtiendrait sa part du taux d'intérêt total appliqué. Par exemple, le gouvernement pourrait recevoir 50 p. 100 de la différence entre le taux d'intérêt appliqué et le taux préférentiel (p. ex. si le taux d'intérêt appliqué est de 3 p. 100 supérieur au taux préférentiel, le gouvernement obtiendrait 50 p. 100 de 3 p. 100, soit 1,5 p. 100);
- d) exiger des emprunteurs le financement d'un pourcentage plus élevé du projet pour lequel le prêt est demandé, disons 15 p. 100 au lieu de l'actuel 10 p. 100.

En ce qui a trait à l'option (a), la plupart des organismes prêteurs n'estiment pas que l'augmentation des droits et frais gouvernementaux aurait une incidence mesurable sur l'utilisation du Programme ou le profil de risque de leurs portefeuilles de prêts. Par contre, la plupart conviennent que certains emprunteurs risquent de se retirer du Programme FPEC ou de faire une demande d'emprunt ordinaire, notamment ceux qui s'intéressent à ce programme seulement parce qu'ils n'ont pas à donner des garanties personnelles.

Pour ce qui est de (b), un grand nombre d'organismes prêteurs ont mentionné que, si les droits et frais étaient rajustés en fonction du risque, alors les nouvelles entreprises en démarrage et les restaurants devraient faire partie des catégories à risque élevé. Quelques-uns ont précisé que, en ce qui a trait aux franchises, un plus grand nombre de catégories pourraient être prévues afin de faire une distinction entre les franchises internationales de renom et prospères d'une part et les franchises régionales ou

nouvellement établies d'autre part. Cette option est à l'origine de la plus grande divergence d'opinion entre les [quelques] organismes emprunteurs et les prêteurs. Les premiers étaient opposés à tout genre d'augmentation des droits et frais ciblant des secteurs en particulier (c.-à-d. les secteurs considérés plus risqués). Ils ont fait valoir qu'il est impossible de déterminer quels secteurs comportent plus de risques et qu'il faut déterminer le montant des prêts et le niveau de risque au cas par cas. (Ils étaient également contre tout plafonnement des prêts ou ratios différents de partage des pertes établis en fonction du secteur — tout comme les prêteurs [voir ci-dessous].)

L'option (c) était de loin celle qui a été la mieux accueillie par les organismes prêteurs. Quelques prêteurs ont toutefois signalé que cette option pourrait entraîner d'éventuels problèmes fâcheux sur le plan de la politique et des relations publiques. Ce qui les préoccupe c'est que, malgré les efforts pour créer des feuilles de taux standard, la plupart des agents continuent de se fier sur leur expérience personnelle pour prendre des décisions, ce qui est susceptible d'entraîner des différences importantes quant aux droits et frais et aux taux appliqués d'une succursale ou d'une institution à l'autre pour les mêmes types de prêts essentiellement. Ils ont également fait une mise en garde à l'effet que ce type de solution ouvre la voie à la possibilité d'abus par certaines institutions qui pourraient transférer certains de leurs prêts ordinaires plus risqués au Programme.

En ce qui concerne l'option (d), les prêteurs étaient presque tous unanimement en faveur d'exiger que les emprunteurs fournissent eux-mêmes une plus grande part du financement requis pour le projet. À leur avis, il s'agit d'une mesure prometteuse pour réduire le niveau de défaut de paiement des prêts, aussi bien parce que les emprunteurs seraient plus motivés à trouver une solution et à ne pas plier sous l'adversité qu'en raison du fait que l'entreprise disposerait de plus de liquidités, un important facteur de la réussite des projets des petites entreprises. Un petit nombre de répondants étaient par contre opposés à l'idée d'exiger que les emprunteurs fournissent un pourcentage plus élevé du financement requis, affirmant qu'il s'agirait d'un obstacle pour certains des clients du Programme FPRC et que cela risque d'augmenter les coûts initiaux des emprunteurs.

Outre les options (a) à (d), les prêteurs étaient quelque peu en faveur de la réduction du ratio de partage des pertes — par exemple, la réduction des pertes sur prêts assumées par le gouvernement, qui pourraient passer de 85 p. 100 à 80 p. 100 ou 75 p. 100. Bien qu'au départ une telle option ait suscité chez bien des répondants des réactions négatives, la plupart ont conclu, réflexion faite, que cela risque de n'avoir qu'une faible incidence sur eux. Selon l'avis formulé par quelques-uns qui ont plus réfléchi à la question, la plupart des prêteurs comprennent qu'ils devront probablement prendre plus de risques et préféreraient cette option comme étant le moindre de deux maux.

Les organismes prêteurs sont unanimes quant aux options les moins acceptables de leur point de vue, à savoir :

- l'ajustement des paiements en fonction du risque — c.-à-d. prévoir différents ratios de partage des pertes sur prêts dans certaines catégories précises à risque élevé;
- le plafonnement, à l'échelle du Programme ou au sein même des organismes prêteurs, du nombre ou du montant des prêts pour certaines catégories précises à risque élevé;
- la diminution du plafond de responsabilité du gouvernement.

Cette dernière option était de loin la moins favorite de toutes celles qui ont été abordées et la seule à être rejetée avec mépris. Elle était envisagée comme un transfert « injuste » du risque aux prêteurs. Un plus lourd fardeau administratif était associé aux deux autres options et la première était également perçue comme une tentative de transférer plus de risque aux prêteurs (ou de forcer les prêteurs à limiter grandement le nombre et la valeur des prêts consentis dans les catégories à risque élevé).

Les participants à l'atelier avec la DPFPEC et la DGPPE ont souligné à plusieurs reprises que le Programme doit parvenir à trouver un juste équilibre entre limiter les risques et prendre trop de risques — c.-à-d. entre le recouvrement des coûts et l'effet d'accroissement. Les paragraphes suivants font état des commentaires portant précisément sur les options (a) à (d) :

- a) En plus d'augmenter les droits et frais, l'on pourrait envisager de modifier le barème des droits et frais, y compris de modifier la part des frais d'administration et des droits d'enregistrement. Si Industrie Canada ne se contente que d'augmenter les droits et frais, il en résulterait une moins forte demande et un portefeuille de prêts à risque plus élevé. Il a été précisé que les emprunteurs sont plus sensibles aux droits d'enregistrement qu'aux frais d'administration. Une option consisterait à réduire ou à éliminer les droits d'enregistrement et à augmenter les frais d'administration. L'élimination des droits d'enregistrement réduirait le fardeau administratif des prêteurs et leur offrirait également d'autres occasions d'imposer leurs propres frais (si cela était permis). Les prêteurs seraient ainsi tout aussi motivés à octroyer des prêts FPEC que leurs autres produits. L'on a également fait remarquer qu'en modifiant ainsi le barème des droits et frais (c.-à-d. en éliminant les droits d'enregistrement) les prêts FPEC seraient plus attrayants, en particulier pour les emprunteurs à faible risque, contribuant par conséquent à un niveau plus élevé de recouvrement des coûts.
- b) Cela ne semblait pas souhaitable, puisque les bureaucrates participeraient alors davantage à la prise de décisions sur l'octroi de prêts, puisqu'ils auraient à « choisir les perdants », alourdissant ainsi le fardeau administratif de la DPFPEC. Il a également été souligné que les secteurs à risque changent au fil des ans, de sorte que, pour agir correctement, il faudrait mener des études suivies et une mise à jour constante du barème.
- c) Cela était envisagé comme une réelle possibilité et une option souhaitable, puisqu'elle est conforme au principe général selon lequel les secteurs qui bénéficient du Programme (les emprunteurs à risque élevé) auraient à payer pour en profiter. L'ombre au tableau évoqué par certains prêteurs (la divergence possible des taux d'intérêt appliqués) ne posait pas problème pour Industrie Canada. Un nombre de différentes variantes « mécaniques » ont été discutées — p. ex. fixer un plafond pour les taux d'intérêt, mais le maintenir très élevé; éliminer complètement le plafonnement des taux d'intérêt; fixer les frais d'administration, mais laisser les prêteurs établir les taux d'intérêt, etc. Cette option semblait avoir l'avantage de laisser les gens les plus qualifiés évaluer les risques et prendre les décisions sur le taux d'intérêt appliqué aux prêts de différents niveaux de risque.
- d) L'on a fait remarquer que, à l'heure actuelle, peu de prêts financent plus de 80 p. 100 du coût total d'un projet, de sorte que si le financement maximal autorisé passait de 90 p. 100 à 80 p. 100, ce changement serait plus symbolique que réel (ce qui pourrait néanmoins être bien). Un virage plus radical pourrait avoir une trop grande incidence sur le fonds de roulement et ainsi, surtout sur les entreprises en démarrage. Une possibilité avancée consistait à éliminer complètement cette exigence et à laisser les banques décider quelle proportion des coûts du projet devrait être financée, mais éventuellement par la même occasion, certaines garanties personnelles seraient de rigueur.



Quant à la possibilité de réduire le ratio de partage des pertes, l'on a fait remarquer qu'il se peut que cela n'entraîne pas une amélioration substantielle du recouvrement des coûts en raison du plafond de responsabilité du gouvernement — c.-à-d., si ce plafond demeure le même, une réduction du ratio de partage des pertes risque tout simplement de retarder le moment où les prêteurs atteindront leur plafond⁷⁶. L'on a également ajouté que les banques dont le portefeuille de prêts est moins risqué seraient ainsi défavorisées (et ainsi prennent plus de temps avant d'atteindre leur plafond) — mais l'on a également affirmé que cela risque d'être acceptable, puisque ces banques ne font pas ce que le Programme est appelé à faire (c.-à-d. appuyer les prêts ayant un effet d'accroissement). Cette mesure a-t-on dit pouvait s'ajouter à d'autres mesures rendant le Programme plus rentable pour les prêteurs, de sorte qu'ils considéreraient ainsi que la mesure est plus acceptable. Le groupe est parvenu à un consensus selon lequel si cette option était retenue, le ratio de partage des pertes ne pourrait être inférieur à 75-25, sinon, l'on considérerait que le Programme n'appuie pas les prêts comportant un niveau plutôt élevé de risque.

Nos conclusions, fondées sur les entrevues auprès des personnes intéressées, l'atelier organisé par Industrie Canada et toutes les autres sources d'information abordées dans le présent rapport, sont les suivantes. En premier lieu, il est évident que le Programme ne pourra pas recouvrer les coûts si l'on maintient un niveau « raisonnable » quelconque d'effet d'accroissement des prêts, conformément à la raison d'être du Programme (voir la section 4.1). En second lieu, l'opinion prédominante exprimée dans ces sources de données est à l'effet que l'actuel équilibre entre le recouvrement des coûts et l'effet d'accroissement est inapproprié (c.-à-d. qu'il y a trop peu de recouvrement des coûts et bien trop d'effet d'accroissement) et qu'une plus grande part des coûts du Programme devrait être assumée par les emprunteurs, en particulier ceux à risque élevé, qui sont les principaux bénéficiaires du Programme.

Compte tenu des données présentées ci-dessus, un plan judicieux de redressement des paramètres du Programme consisterait, à notre avis à prendre les mesures suivantes :

- Il faudrait enlever la limite maximale des taux d'intérêt, de sorte qu'il soit possible d'appliquer des taux d'intérêt plus élevés pour les prêts à risque plus élevé. Il incombe aux institutions financières et non au gouvernement de déterminer quels prêts comportent plus de risques. En particulier, les institutions financières devraient être autorisées à établir les taux d'intérêt sur les prêts FPEC.
- Les droits d'enregistrement devraient être éliminés et les frais d'administration devraient être augmentés (mais probablement selon un barème fondé sur un certain pourcentage des taux d'intérêt). Les institutions financières bénéficieraient ainsi d'une certaine « marge de manœuvre » pour imposer leurs frais courants de montage financier, ce qui devrait être permis.
- Plus de sûretés devraient être exigées pour les prêts FPEC. Par exemple, la garantie personnelle maximale de 25 p. 100 pourrait être exigée et les biens corporels autres que l'actif financé pourraient être exigés pour faire partie de l'ensemble des biens remis en nantissement.
- Le pourcentage des éléments d'actif du projet admissibles à un financement devrait être réduit, éventuellement à 80 p. 100.

⁷⁶ Il faut remarquer que cela n'est pas nécessairement le cas, puisque la plupart des prêteurs n'atteignent pas leur plafond.

- Afin de pouvoir appliquer des taux d'intérêt plus élevés et exiger des frais de montage financier (et éventuellement en retour de règlements moins détaillés — voir la section 4.11), les institutions financières devraient être obligées d'assumer un pourcentage plus élevé de pertes sur prêts. En particulier, le ratio de partage des pertes devrait être ajusté à la baisse, probablement à 75-25. En outre, il faudrait envisager de réduire le plafond de la responsabilité du gouvernement d'environ le même montant (c.-à-d. d'environ 10 p. 100), de sorte que réduction du ratio de partage des pertes représente — du moins potentiellement — un coût réel pour les institutions financières.

4.11 Question 14 : Exploite-t-on efficacement les ressources humaines, systémiques et financières du Programme FPEC en vue d'atteindre les objectifs visés?

Résultats

1. Industrie Canada offre ce programme de manière efficace. Il n'y a pas d'améliorations évidentes à apporter permettant d'accroître sensiblement l'efficacité de l'administration du Programme par le Ministère.
2. Les prêteurs estiment que les prêts FPEC sont d'une lourdeur et prennent beaucoup trop de leur temps et qu'il y a lieu d'améliorer la réglementation ou encore le processus de prestation de services en vue d'accroître l'efficacité de leurs activités d'administration de ces prêts. Les améliorations qu'ils suggèrent n'entraînent pas d'importants changements à la structure du Programme et l'examen (en cours) de ces possibilités d'amélioration par la DPFPEC fait partie des activités courantes du Programme.

Discussion

Alors que la question 13 porte sur les modifications possibles du Programme afin d'en accroître l'efficacité (c.-à-d. le niveau de recouvrement des coûts ou encore d'effet d'accroissement), cette question a trait aux modifications éventuelles pouvant accroître l'efficacité du processus de prestation de services. Si l'examen de ce processus n'est axé que sur le rôle d'Industrie Canada à ce chapitre, alors il n'y a pas grand-chose à dire à ce sujet, autre que de signaler que le Programme est exécuté avec efficacité. Le personnel de la DPFPEC ne comprend qu'une trentaine de personnes, dont 12 sont affectées au traitement des demandes d'indemnisation, ce qui ne semble pas être un nombre excessif. Par ailleurs, le temps requis pour le traitement des demandes adressées au Programme FPEC est de 30 à 35 jours, ce qui semble raisonnable. Dans son rapport de 1997 sur ce programme, le BVG ne relevait que quelques aspects ayant trait au processus de prestation de services que le Programme devait rectifier et dans son *Rapport Le Point 2002*, il précisait qu'on y avait donné suite de façon satisfaisante.

Il est donc utile d'envisager le Programme FPEC dans une perspective plus vaste et de considérer également le rôle des institutions prêteuses pour en assurer la bonne marche. Dans un tel cas, il y a par contre un peu plus de choses à dire. Il ressort des récentes discussions avec les institutions prêteuses organisées par la DPFPEC que, du point de vue des prêteurs, il y a définitivement place à l'amélioration du processus de prestation de services. À l'heure actuelle, les prêteurs estiment que les prêts FPEC sont d'une lourdeur et prennent beaucoup trop de leur temps, en plus d'être d'avis que le Programme FPEC s'intègre mal à leurs organismes hautement automatisés, axés sur le traitement d'importants volumes de produits courants.

Les principales mesures suggérées par les institutions financières et leurs idées à ce sujet, formulées lors de l'atelier organisé par Industrie Canada, sont résumées ci-dessous.

- a) Suggestion : Simplifier le processus de demande et d'enregistrement de prêts. Les institutions financières sont particulièrement intéressées par la possibilité d'avoir accès en ligne à des formulaires « intelligents » leur permettant de mener à bien le processus de demande et d'enregistrement par voie électronique.

Idées formulées lors des ateliers : Ces formulaires sont déjà diffusés sur le site Web du Programme, mais on ne peut pas les remplir électroniquement. La DPFPEC est actuellement à mettre au point des formulaires « intelligents » auxquels on peut avoir accès en ligne (et que l'on pourra remplir électroniquement; par contre, il faudra continuer de monter des dossiers papier du processus de dépôt de demandes, en raison de certaines contraintes ayant trait aux signatures électroniques et au transfert électronique de fonds.) Entre-temps, certaines améliorations ont été apportées au cours de l'été dernier au site Web actuel.

- b) Suggestion : Atténuer ou simplifier les exigences réglementaires concernant les documents justificatifs de la preuve de paiement. Il s'agit d'une source d'irritation majeure lorsque les pratiques courantes des prêteurs ne coïncident pas avec les exigences du Programme FPEC — p. ex. dans les cas de prêts pour améliorations locatives. Les principales suggestions précises sont : (i) d'accepter un engagement de l'institution financière à l'effet que la somme prêtée a servie aux fins prévues; (ii) d'exiger des documents justificatifs de la preuve de paiement seulement pour certains montants de prêts ou seulement pour un certain pourcentage de la valeur du prêt.

Idées formulées lors des ateliers : Industrie Canada examine actuellement diverses options pour atténuer les exigences relatives à la preuve de paiement pour les dépenses en améliorations locatives et les achats de faible valeur. Il serait possible notamment de tout simplement exiger du prêteur un engagement à cet effet. Une autre possibilité consisterait à exiger simplement des documents justificatifs de la preuve de paiement portant sur le montant d'indemnisation demandé.

- c) Suggestion : Atténuer ou éliminer les exigences en matière d'évaluations. Les institutions financières estiment que, dans certains cas, il est impossible ou peu pratique d'obtenir des évaluations justes et indépendantes. Les principales suggestions précises sont : (i) d'exiger des évaluations pour les transactions avec lien de dépendance, mais non pas pour les entreprises en exploitation; (ii) d'accorder plus de souplesse aux institutions financières quant aux décisions sur l'opportunité et la manière d'obtenir des approbations.

Idées formulées lors des ateliers : Il ne serait sans doute pas possible d'éliminer l'exigence d'obtenir des évaluations pour les entreprises en exploitation, de telles évaluations étant requises afin de connaître la valeur « réelle » de l'entreprise sur le marché, laquelle, à son tour, est nécessaire si l'entreprise sert à garantir le prêt FPEC. La DPFPEC envisage la modification du règlement pour autoriser la dispense de l'application de l'exigence relative aux évaluations dans certaines situations (p. ex. dans les régions éloignées ou dans les cas où une expertise hautement spécialisée est requise pour mener à bien l'évaluation).

- d) Suggestion : Simplifier ou éliminer les rapports sur le solde des prêts et les frais d'administration.



Idées formulées lors des ateliers : La DPFPEC exige le rapport sur le solde des prêts pour estimer les frais d'administration dus ainsi que le passif éventuel du gouvernement. En ce qui a trait au rapport sur les frais d'administration, à l'heure actuelle, les prêteurs ayant consenti 50 prêts ou plus doivent soumettre un rapport d'un vérificateur externe certifiant que le montant versé est exact et conforme aux exigences de la LFPEC. Un examen sur place de la conformité est prévu afin de mesurer tout problème associé au processus.

- e) Suggestion : Déréglementer les dispositions relatives aux droits imposés pour la conversion et le paiement anticipé des prêts ainsi qu'au remplacement d'éléments d'actif et à la mainlevée des sûretés.

Idées formulées lors des ateliers : La DPFPEC examine ces questions.

- f) Suggestion : Abréger et rationaliser le processus de demandes d'indemnisation.

Idées formulées lors des ateliers : Cela ne pose actuellement pas problème (voir ci-dessus). Les prêteurs qui sont préoccupés par ce processus confondent souvent les demandes soumises sous le Programme PPE (ce qui continue de se produire) et celles sous le Programme FPEC. Le premier processus est plus complexe et prend beaucoup de temps.

- g) Suggestion : Fournir plus souvent une information de qualité. Les principales suggestions sont : (i) publier périodiquement des bulletins décrivant les règles actuelles; (ii) établir des ententes de partenariat pour les délais d'exécution relatives aux demandes; (iii) maintenir une liste à jour des questions fréquemment posées et la diffuser sur le Web; (iv) créer un lien interactif dans le site Web du Programme FPEC pour les demandes d'information; (v) offrir un nouveau service de téléassistance.

Idées formulées lors des ateliers : La DPFPEC a entrepris un certain nombre d'améliorations dans le domaine, y compris la publication de bulletins d'information, l'amélioration du site Web, la mise à jour des questions fréquemment posées et leur diffusion sur le Web, la préparation d'autres rapports qui seront distribués aux institutions prêteuses ainsi que divers moyens d'améliorer l'accès aux services de demande d'information.

5.0 RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Industrie Canada devrait réaliser une analyse de l'incidence des prêts FPEC sur la suppression d'emplois et, si possible également, leurs incidences directes (chez les fournisseurs) et induites (découlant de réinvestissements) sur l'emploi.

Discussion : Voir la section 4.8. L'absence d'analyses de l'incidence des prêts FPEC sur la suppression d'emplois est la principale lacune de l'analyse actuelle de leurs incidences sur l'emploi. Certains travaux sur les incidences indirectes et induites seraient également souhaitables (bien que moins urgents), car, en raison des méthodes actuelles utilisées, on ne fait pas état des incidences positives sur l'emploi des prêts servant à financer des améliorations visant l'efficacité accrue des entreprises emprunteuses (lesquelles peuvent en réalité entraîner la diminution d'emplois au sein de ces entreprises).

Recommandation 2 : Industrie Canada devrait mener une étude sur les retombées économiques (à savoir les bénéfices nets) du Programme FPEC pour l'économie canadienne dans son ensemble.

Discussion : Voir la section 4.4. Selon les projections actuelles, à défaut d'une modification importante des paramètres du Programme, celui-ci est loin d'être en mesure de recouvrer ses coûts sur le plan strictement comptable. Une étude des bénéfices nets de ce programme pour l'économie canadienne dans son ensemble, fondée sur les méthodes formelles d'analyse coûts-avantages, pourrait démontrer que le Programme est justifié en raison de ses avantages économiques⁷⁷.

Recommandation 3 : Industrie Canada devrait reconnaître explicitement le fait que le recouvrement des coûts et l'effet d'accroissement sont inversement reliés et des décisions devraient être prises concernant :

- le niveau d'effet d'accroissement [financier intégral] que le gouvernement juge acceptable;
- le niveau connexe de recouvrement des coûts que le gouvernement juge acceptable.

Discussion : Voir les sections 4.3 et 4.4. Des travaux sont en cours en vue d'obtenir une estimation de l'incidence d'un éventail possible de modifications éventuelles aux paramètres du Programme sur le niveau de recouvrement des coûts. Or, toute augmentation du niveau de recouvrement des coûts sera accompagnée d'une diminution du niveau d'effet d'accroissement, de sorte qu'il faut décider jusqu'à quel point on devrait laisser le niveau actuel d'effet d'accroissement financier intégral (50 à 55 p. 100) diminuer. Les travaux en cours du Ministère devraient avoir une plus grande portée afin d'inclure une analyse de l'incidence approximative de chaque option de recouvrement des coûts option sur le niveau de l'effet d'accroissement. Nous réalisons que, en raison de la complexité de la situation, il s'agit d'une tâche difficile et qu'il faudra s'en remettre à des jugements personnels pour en estimer l'incidence, mais une telle analyse est essentielle afin de bien comprendre à quel point d'éventuelles modifications au Programme sont acceptables.

⁷⁷ L'on s'attend que l'étude en cours de Statistique Canada sur les incidences économiques du Programme fournira de l'information sur l'augmentation des recettes, le taux de survie, la rentabilité, l'impôt sur les sociétés et la TPS payés par les entreprises bénéficiant d'un prêt, de sorte qu'elle aura donné suite en partie à cette recommandation. Cette étude porte également sur la croissance de l'emploi, de sorte qu'elle risque également de donner suite en partie à la recommandation 1.



Recommandation 4 : En vue d'atteindre un niveau plus élevé de recouvrement des coûts du Programme, Industrie Canada devrait sérieusement envisager la restructuration du Programme et engager des discussions à cet effet avec les parties intéressées, restructuration pouvant comprendre une combinaison des mesures suivantes :

- éliminer le plafond sur les taux d'intérêt appliqués aux prêts FPEC;
- éliminer les droits d'enregistrement et augmenter les frais d'administration (probablement selon un barème fondé sur un certain pourcentage des taux d'intérêt plus élevés);
- réduire le pourcentage de pertes sur prêts assumées par le gouvernement.

Discussion : Voir la section 4.10. Il s'agit, à notre avis, de l'ensemble le plus raisonnable d'options, compte tenu de nos entrevues auprès des parties intéressées, de l'atelier organisé par Industrie Canada et toutes les autres informations dont fait état le présent rapport.

Bibliographie

Bibliographie

[ARA, 1995] *Study of the Rationale for the Yukon Business Development Fund*, The ARA Consulting Group Inc., avril 1995.

[Association Européenne du Cautionnement Mutuel, sans date] *Les systèmes de garantie des membres de l'Association Européenne du Cautionnement Mutuel*, Association Européenne du Cautionnement Mutuel, sans date (mais de publication récente).

[Baer, 2001] *Prêter main-forte aux petites entreprises : Comment la Loi sur le financement des petites entreprises favorise la réussite des entreprises*, Nicole Baer Communications, décembre 2001.

[BDC, 2001] *Aider les PME à innover*, Banque de développement du Canada, 2001.

[BDC, 2003] *L'innovation à la BDC : à chaque client sa solution, rapport annuel 2003*, Banque de développement du Canada, 2003.

[BVG, 2002] *Rapport de la vérificatrice générale du Canada — Rapport Le Point 2002*, chapitre 5, Bureau du vérificateur général du Canada, 2002.

[Circum, 2004] *Enquête sur les connaissances et la satisfaction des prêteurs — Programme de financement des petites entreprises du Canada, 2004*, Réseau Circum inc., mai 2004.

[COMPAS, 2001] *Sondage sur la notoriété de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, COMPAS Inc., avril 2001.

[COMPAS, 2002(1)] *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada : Baisse du recours aux prêts FPEC*, COMPAS Inc., janvier 2002.

[COMPAS, 2002(2)] *Étude des répercussions sur l'emploi de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, COMPAS Inc., mars 2002.

[Conference Board, 2003] *Examen des méthodes : Examen des études de l'effet d'accroissement des programmes de prêts pour la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, Conference Board du Canada, 2003.

[CPM, 2004] *Discours du Trône*, Cabinet du Premier ministre du Canada, 2 février 2004.

[Equinox, 1997] *Incidence de l'activité de prêt aux petites entreprises : évaluation de l'incidence économique du programme sous le régime de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE)*, Equinox Management Consultants Ltd., janvier 1997.

[Equinox, 2003(1)] *SBLA and CSBF Claims and Costs Experience*, Equinox Management Consultants Ltd., mars 2003.

[Equinox, 2003(2)] *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume I : Aperçu à partir des données du PRF-PME*, Equinox Management Consultants Ltd., décembre 2003.

[Equinox, 2004(1)] *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume II : Conclusions des revues alignées*, Equinox Management Consultants Ltd., février 2004.

[Equinox, 2004(2)] *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, Volume III : Résultats des données du sondage*, Equinox Management Consultants Ltd., mars 2004.

[FCEI, 2001] *Investir dans l'entrepreneuriat*, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, mars 2001.

[FCEI, 2003] *Miser sur la concurrence dans le secteur bancaire*, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, octobre 2003.

[Green, 2002] *Credit Guarantee Schemes for Small Business: Theory and Practice*, Anke Green, septembre 2002.

[Heidrick, 2001] *Analyse documentaire des meilleures méthodes utilisées dans les études sur l'emploi*, Heidrick et coll., 2001.

[Heron, 2004] *Rapport des discussions sur l'administration des prêts aux petites entreprises avec les institutions financières*, Heron and Company, juin 2004.

[Industrie Canada, 1998(1)] *S'adapter à l'évolution des besoins*, Industrie Canada, 1998.

[Industrie Canada, 1998(2)] *Instrument de financement de la croissance depuis 37 ans : la Loi sur les prêts aux petites entreprises*, Industrie Canada, 1998.

[Industrie Canada, 2002(1)] *Le financement des petites et moyennes entreprises (PME) au Canada*, Industrie Canada, 2002.

[Industrie Canada, 2002(2)] *Programme de financement des petites entreprises du Canada, Rapport annuel 2001-2002*, Industrie Canada, 2002.

[Industrie Canada, 2002(3)] *Cadre de gestion axé sur les résultats et responsabilisation pour le programme de base dans le cadre de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, Industrie Canada, décembre 2002.

[Industrie Canada, 2003(1)] *2002 On-Site Examination: Report on Findings*, Industrie Canada (DPFPEC), août 2003.

[Industrie Canada, 2003(2)] *Progress Report on Implementing the Evaluation Framework for the Canada Small Business Financing Program*, Industrie Canada (DGPPE), août 2003.

[Industrie Canada, 2003(3)] *CSBFA Cost Recovery*, Industrie Canada (DPFPEC), octobre 2003.

[Industrie Canada, 2003(4)] *Un partenaire indispensable : Notre contribution à la qualité de vie des Canadiens*, Industrie Canada, octobre 2003.

[Industrie Canada, 2003(5)] *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada, Rapport annuel 2002-2003*, Industrie Canada, 2003.



[Industrie Canada, 2003(6)] *Terms of Reference for the Canada Small Business Financing Program RMAF-Based Final Evaluation Report*, Industrie Canada, 2003.

[KPMG, 1999] *An Evaluation of the Small Firms Loan Guarantee Scheme*, KPMG Management Consulting (R.-U.), mars 1999.

[Marbek, 1999] *Encouraging Energy Retrofits through the Small Business Loans Act*, Marbek Resource Consultants, janvier 1999.

[Norton, 1998] *Le marché actuel du financement des petites entreprises*, Roy B. Norton, avril 1998.

[OIT, 1997] *Working Paper on Guarantee Funds and NGOs* [et documents connexes], Organisation internationale du Travail, 1997.



Annexe A

Membres du Comité directeur



Annexe A Membres du Comité directeur

Membres du Comité

Keith Parsonage (président)
Direction générale des technologies de l'information et des communications
Spectre, technologies de l'information et télécommunications
Industrie Canada

Jean Clark
Direction générale de la politique de la petite entreprise
Industrie Canada

Kim Cronkwright
Centre d'excellence en évaluation
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Lorenzo De Franco
Direction du Programme de financement des petites entreprises du Canada
Industrie Canada

Andrew Floreani
Direction du Programme de financement des petites entreprises du Canada
Industrie Canada

Shawn Ladd
Industrie et économie du savoir
Finances Canada

Stéphane Achard
Fédération des caisses populaires Desjardins du Québec

Robert Martin
Credit Union Central of Canada

André Piché
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Robert Smith
Division des programmes de garanties financières, LPAACFC
Agriculture et Agroalimentaire Canada

Marion Wrobel
Association des banquiers canadiens

Secrétariat

Rob Conn
Direction générale de la vérification et de l'évaluation
Industrie Canada



Annexe B

Entrevues auprès des parties intéressées



Annexes B Entrevues auprès des parties intéressées

Listes des organismes interviewés

Banques et autres organismes prêteurs (10)

Banque Royale du Canada

TD Canada Trust

Fédération des caisses populaires Desjardins du Québec

Banque Laurentienne du Canada

Banque HSBC Canada

Credit Union Central of Alberta

Capital City Savings Credit Union

Banque de Montréal

Banque de la Nouvelle-Écosse

Banque Canadienne Impériale de Commerce

Associations industrielles (4)

Association des banquiers canadiens

Association canadienne des restaurateurs et services alimentaires

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Association canadienne de la franchise

Intervenants gouvernementaux

Centres de services aux entreprises du Canada

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Guide d'entrevue pour les organismes prêteurs

Questions touchant la conception et la prestation du programme

- (1.) Dans quelle mesure le Programme de FPEC fait-il chevauchement avec les programmes de prêts de la Banque de développement du Canada ?
 - a) domaines de chevauchement –
 - b) principales différences entre les deux programmes –
- (2.) Existe-t-il une façon selon laquelle le Programme de FPEC pourrait être entièrement dispensé par les institutions prêteuses du secteur privé canadien – c.-à-d. que le gouvernement fédéral ne serait impliqué ni dans l'administration du programme, ni dans la garantie des prêts ? Si c'est le cas, veuillez décrire comment un tel système fonctionnerait et quels seraient ses avantages et ses inconvénients par rapport au système actuel.
- (3.) Connaissez-vous d'autres systèmes de garantie de crédit qui ne dépendent pas du secteur public et qui seraient des alternatives viables au Programme de FPEC ? Le cas échéant, veuillez décrire comment ces systèmes fonctionnent, ainsi que leurs avantages et inconvénients par rapport au Programme de FPEC ?
- (4.) Connaissez-vous des politiques ou procédures, utilisées par votre organisme, dont le but est de promouvoir des pratiques de développement renouvelable chez les emprunteurs ; par exemple, des politiques ou procédures ayant rapport aux éléments suivants :
 - l'utilisation de pratiques éco-efficientes de la part des emprunteurs (réduction des besoins en matériaux, réduction de l'intensité énergétique, réduction de la dispersion toxique, augmentation du caractère recyclable des matériaux, augmentation de la durabilité des produits, etc.)
 - l'utilisation de systèmes de gestion environnementale ou de conventions de rendement environnemental par les emprunteurs
 - la production de rapport, par les emprunteurs, portant sur les répercussions de leurs opérations sur le développement renouvelable ?

Si tel est le cas, connaissez-vous des processus de suivi servant à mesurer l'impact de telles politiques ?
- (5.) Que pensez-vous du caractère désirable et des impacts possibles des modifications possibles suivantes du programme qui modifieraient la couverture de celui-ci :
 - a) augmenter ou diminuer le plafond de 5 millions de \$ de ventes annuelles pour l'admissibilité des entreprises ?
 - b) changer les classes d'actifs des dépenses admissibles (actuellement limitées à l'achat et à l'amélioration des lieux et de l'équipement, achat de terrains, et améliorations locatives) ?

Notez que, dans la présente étude, nous avons déjà déterminé qu'il ne serait pas faisable d'étendre le PFPEC pour y inclure des garanties pour les prêts de fonds de roulement.

- c) augmenter ou diminuer la taille maximum du prêt (présentement 250 000 \$) ?
- (6.) Quels impacts le Programme de FPEC a-t-il, le cas échéant, sur les pratiques de prêt des prêteurs participants ?

Questions touchant le recouvrement des coûts

Comme vous le savez sans doute, le Programme de FPEC vise à recouvrer ses coûts, c.-à-d. que les fonds que le gouvernement reçoit pour les frais d'inscription et d'administration sont supposés égaler les fonds qu'il débourse pour les défauts sur emprunts. Les estimations actuelles indiquent que le programme accuse un manque à gagner de ce côté. Toutefois, dans les prochains mois, Industrie Canada explorera des mesures qu'il serait possible d'envisager pour augmenter la possibilité de recouvrement des coûts auprès des intervenants intéressés au programme.

Nous soulignons que ces mesures sont proposées aux seules fins de discussion. Ni Industrie Canada, ni BearingPoint ne proposent que les mesures suivantes soient inscrites sur une "liste de présélection" d'options qui seront recommandées ; il ne s'agit que d'un large éventail d'options qu'on pourrait typiquement prendre en considération dans une étude de cette nature.

- (7.) Une des mesures possibles visant à augmenter le degré de recouvrement des coûts serait d'augmenter les frais d'inscription et/ou d'administration qui sont exigés en rapport avec les prêts du PFPEC—c.-à-d. une augmentation de chacune de ceux-ci (depuis le taux courant de 2 % et 1,25 % respectivement) d'une valeur se situant entre 0,5 % et plusieurs points de pourcentage. Comment, à votre avis, une telle mesure affecterait-elle (et expliquez pourquoi) :
- a) le nombre et la valeur des prêts du PFPEC ?
 - b) le profil de risque des prêts du PFPEC ?
 - c) la mesure où les emprunteurs du PFPEC seraient composés d'entreprises qui ne pourraient pas obtenir un financement équivalent par d'autres moyens (c.-à-d., le pourcentage des emprunteurs qui tomberaient dans cette catégorie) ?
 - d) les relations entre les prêteurs et leurs clients ?
- (8.) Une possibilité voisine serait d'augmenter ces frais pour les prêts qui sont plus risqués ; par exemple :
- prêts à des secteurs à risque (par ex., hébergement, alimentation et boissons)
 - prêts pour améliorations locatives
 - prêts pour franchises
 - prêts plus importants (ex., prêts de plus de 100 000 \$)
 - prêts à de nouvelles firmes.



Comment, à votre avis, une telle mesure affecterait-elle (et expliquez pourquoi dans chaque cas) :

- a) l'utilisation du Programme de FPEC—c.-à-d. de combien la prise en charge de ces catégories de risque élevées serait-t-elle réduite ?
 - b) le profil de risque des prêts du PFPEC ?
 - c) le fardeau administratif ?
 - d) les relations entre les prêteurs et leurs clients ?
- (9.) Une mesure analogue serait de laisser les institutions prêteuses ajuster les frais en fonction du risque. Elle pourrait être structurée comme suit : il n'y aurait aucun frais d'administration fixe, le plafond sur les taux d'intérêt serait ajusté, et le gouvernement recevrait une part du taux d'intérêt total exigé. Par exemple, le gouvernement pourrait recevoir 50 % de l'augmentation du taux d'intérêt en sus du taux préférentiel (ex., si le taux d'intérêt demandé = taux préférentiel + 3 %, le gouvernement recevrait 50 % de 3 %, soit 1,5 %).

Dans cette mesure, l'institution prêteuse et le gouvernement pourraient recevoir compensation pour consentir à des prêts à risques plus élevés (comme dans l'exemple). Votre organisme trouverait-il cette mesure acceptable ? Voyez-vous des difficultés que pourrait soulever la mise en oeuvre d'une telle mesure (ex., fardeau administratif) ? De quelle façon pourrait-elle affecter :

- a) l'utilisation/la prise en charge du Programme de FPEC ?
 - b) le profil de risque du portefeuille
 - c) le fardeau administratif ?
- (10.) Une mesure alternative d'ajustement au risque serait d'ajuster les déboursés en fonction du risque – c.-à-d., d'avoir un ratio de partage des pertes différent dans certaines catégories de risque élevé spécifiées. Si la garantie du gouvernement était réduite, disons, à 75 % pour les prêts consentis dans cette catégorie, quel effet une telle mesure aurait-elle sur :
- a) le nombre et la valeur des prêts que ferait votre organisme dans ces catégories ?
 - b) le fardeau administratif ?

Expliquez pourquoi pour chaque réponse.

- (11.) Une autre possibilité apparentée aux risques variables des prêts serait d'avoir des plafonds, sur l'ensemble du programme ou particuliers aux prêteurs, sur le nombre et le montant des prêts consentis dans certaines catégories à risque élevé spécifiées. Par exemple, un des plafonds possibles serait que les prêts pour améliorations locatives ne pourraient comprendre plus de 15 % du portefeuille des prêts. Cette disposition pourrait s'appliquer soit à l'ensemble du programme (c.-à-d., pas plus que 15 % de l'ensemble du portefeuille du PFPEC) ou sur une base de prêteur particulier (c.-à-d., pas plus que 15 % du portefeuille du PFPEC de chaque prêteur). En mettant de côté la question de savoir comment cette mesure serait mise en place, votre organisme trouverait-il



une de ces mesures (c.-à-d., sur l'ensemble du programme ou particulière à chaque prêteur) acceptable ?

- (12.) Une mesure totalement différente visant à augmenter le recouvrement des coûts consisterait à augmenter le plafond de responsabilité du gouvernement. Par exemple, dans chaque période de cinq ans le gouvernement paie présentement des réclamations s'élevant à 90 % de la première tranche de 250 000 \$ des prêts au compte d'un prêteur, 50 % des 250 000 \$ suivants, et 10 % de tous les prêts restants. On appelle cette structure la règle du 90-50-10. On pourrait la changer à quelque chose comme 90 % de la première tranche de 150 000 \$, 50 % des 150 000 \$ suivants, 12 % des 200 000 \$ suivants, et 8 % de tous les prêts restants (c.-à-d., 90-50-12-8). Quel effet une telle mesure aurait-elle sur le nombre et la valeur des prêts consentis par votre organisme aux termes du PFPEC ? Expliquez pourquoi.
- (13.) Le gouvernement pourrait aussi réduire le taux de garantie (c.-à-d., le ratio de partage des pertes). Par exemple, le gouvernement couvre présentement 85 % des pertes de prêts ; cette portion pourrait être réduite à 80 % ou 75 %. L'une ou l'autre de ces proportions aurait-elle un effet sur les procédures utilisées par votre organisme pour l'évaluation des demandes de prêts et l'octroi des prêts ? Quel effet cela aurait-il sur le nombre et la valeur des prêts consentis par votre organisme aux termes du PFPEC ? Expliquez pourquoi.
- (14.) Une mesure analogue ayant pour but de réduire l'exposition du gouvernement consisterait à exiger des demandeurs qu'ils financent un pourcentage plus élevé du prêt, disons 15 % plutôt que le 10 % actuel. Comment, à votre avis, une telle mesure affecterait-elle :
- a) le nombre et la valeur des prêts du PFPEC ?
 - b) le profil de risque des prêts du PFPEC ?
 - c) la mesure où les emprunteurs du PFPEC seraient composés d'entreprises qui ne pourraient pas obtenir de financement équivalent par d'autres moyens (c.-à-d., le pourcentage des emprunteurs qui tomberaient dans cette catégorie) ?
- (15.) Enfin, nous aimerions vous demander quelle serait la possibilité de réduire la taille maximum de l'emprunt, de 250 000 \$ à, disons, 200 000 \$ ou 150 000 \$. Votre organisme trouverait-il ces montants acceptables ? Quel effet, à votre avis, cette mesure aurait-elle sur le nombre et la valeur des prêts du PFPEC ?
- (16.) Dans l'ensemble, de toutes les mesures possibles décrites ci-dessus, laquelle ou lesquelles votre organisme croit-il être les plus réalisables ? Laquelle, ou quelle combinaison de mesures, serait préférable ?



Guide d'entrevue pour les organismes emprunteurs et gouvernementaux

Questions touchant la conception et la prestation du programme

- (1.) Dans quelle mesure le programme de FPEC chevauche-t-il les programmes de prêts de la Banque de développement du Canada ?
 - a) domaines de chevauchement –
 - b) principales différences entre les deux programmes –
- (2.) Que pensez-vous du caractère désirable et des impacts possibles des modifications possibles suivantes du programme qui modifieraient la couverture de celui-ci :
 - a) augmenter ou diminuer le plafond de 5 millions de \$ de ventes annuelles pour l'admissibilité des entreprises ?
 - b) changer les classes d'actifs des dépenses admissibles (actuellement limitées à l'achat et à l'amélioration des lieux et de l'équipement, achat de terrains, et améliorations locatives) ? Notez que, dans la présente étude, nous avons déjà déterminé qu'il ne serait pas faisable d'étendre le PFPEC pour y inclure des garanties pour les prêts de fonds de roulement.
 - c) augmenter ou diminuer la taille maximum du prêt (présentement 250 000 \$) ?

Questions touchant le recouvrement des coûts

Comme vous le savez sans doute, le Programme de FPEC vise à recouvrer ses coûts, c.-à-d. que les fonds que le gouvernement reçoit pour les frais d'inscription et d'administration sont supposés équilibrer les fonds qu'il débourse pour les défauts sur emprunts. Les estimations actuelles indiquent que le programme accuse un manque à gagner de ce côté. Toutefois, dans les prochains mois, Industrie Canada explorera des mesures qu'il serait possible d'envisager pour augmenter la possibilité de recouvrement des coûts auprès des intervenants intéressés au programme.

Nous soulignons que ces mesures sont proposées aux seules fins de discussion. Ni Industrie Canada, ni BearingPoint ne proposent que les mesures suivantes soient inscrites sur une "liste de présélection" d'options qui seront recommandées ; il ne s'agit que d'un large éventail d'options qu'on pourrait typiquement prendre en considération dans une étude de cette nature.



- (3.) Une des mesures possibles visant à augmenter le degré de recouvrement des coûts serait d'augmenter les frais d'inscription et/ou d'administration qui sont exigés en rapport avec les prêts du PFPEC—c.-à-d. une augmentation de chacune de ceux-ci (depuis le taux courant de 2 % et 1,25 % respectivement) d'une valeur se situant entre 0,5 % et plusieurs points de pourcentage. Comment, à votre avis, une telle mesure affecterait-elle (et expliquez pourquoi) :
- a) la demande pour les prêts du PFPEC ?
 - b) le profil de risque des prêts du PFPEC ?
 - c) la mesure où les emprunteurs du PFPEC seraient composés d'entreprises qui ne pourraient pas obtenir un financement équivalent par d'autres moyens (c.-à-d., le pourcentage des emprunteurs qui tomberaient dans cette catégorie) ?
 - d) le fardeau administratif ?
 - e) les relations entre les prêteurs et leurs clients ?
- (4.) Une possibilité voisine serait d'augmenter ces frais pour les prêts qui sont plus risqués ; par exemple :
- prêts à des secteurs à risque (par ex., hébergement, alimentation et boissons)
 - prêts pour améliorations locatives
 - prêts pour franchises
 - prêts plus importants (ex., prêts de plus de 100 000 \$)
 - prêts à de nouvelles firmes.
- Comment, à votre avis, une telle mesure affecterait-elle (et expliquez pourquoi dans chaque cas) :
- a) l'utilisation du Programme de FPEC—c.-à-d. de combien la prise en charge de ces catégories de risque élevées serait-t-elle réduite ?
 - b) le profil de risque des prêts du PFPEC ?
 - c) le fardeau administratif ?
 - d) les relations entre les prêteurs et leurs clients ?
- (5.) Une autre possibilité apparentée aux risques variables des prêts serait d'avoir des plafonds, sur l'ensemble du programme ou particuliers aux prêteurs, sur le nombre et le montant des prêts consentis dans certaines catégories à risque élevé spécifiées. Par exemple, un des plafonds possibles serait que les prêts pour améliorations locatives ne pourraient comprendre plus de 15 % du portefeuille des prêts. Cette disposition pourrait s'appliquer soit à l'ensemble du programme (c.-à-d., pas plus que 15 % de l'ensemble du portefeuille du PFPEC) ou sur une base de prêteur particulier (c.-à-d., pas plus que 15 % du portefeuille du PFPEC de chaque prêteur). En mettant de côté la question de savoir comment cette mesure serait mise en place, votre organisme trouverait-il



une de ces mesures (c.-à-d., sur l'ensemble du programme ou particulière à chaque prêteur) acceptable ?

- (6.) Une mesure analogue ayant pour but de réduire l'exposition du gouvernement consisterait à exiger des demandeurs qu'ils financent un pourcentage plus élevé du prêt, disons 15 % plutôt que le 10 % actuel. Comment, à votre avis, une telle mesure affecterait-elle :
 - a) la demande pour les prêts du PFPEC ?
 - b) le profil de risque des prêts du PFPEC ?
 - c) la mesure où les emprunteurs du PFPEC seraient composés d'entreprises qui ne pourraient pas obtenir de financement équivalent par d'autres moyens (c.-à-d., le pourcentage des emprunteurs qui tomberaient dans cette catégorie) ?
- (7.) Enfin, nous aimerions vous demander quelle serait la possibilité de réduire la taille maximum de l'emprunt, de 250 000 \$ à, disons, 200 000 \$ ou 150 000 \$. Votre organisme trouverait-il ces montants acceptables ? Quel effet, à votre avis, cette mesure aurait-elle sur le nombre et la valeur des prêts du PFPEC ?
- (8.) Dans l'ensemble, de toutes les mesures possibles décrites ci-dessus, laquelle ou lesquelles votre organisme croit-il être les plus réalisables ? Laquelle, ou quelle combinaison de mesures, serait préférable ?