

Chapitre

5

Industrie Canada

La gestion du Programme de financement
des petites entreprises du Canada

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Message principal	1
Introduction	3
Changements depuis notre vérification de 1997	3
Le Programme aujourd’hui	5
Objet du suivi	6
Observations et recommandations	7
Mesure du rendement du Programme	7
Le Ministère a élaboré un cadre d’évaluation du rendement	7
Le Ministère a entamé la collecte des données sur le rendement du Programme	7
Il reste nécessaire d’établir des critères pour évaluer le succès du Programme	8
Recouvrement des coûts	8
Il est peu probable que l’objectif de recouvrement des coûts soit atteint	8
La capacité de surveillance du Ministère s’améliore; les méthodes de prévision doivent être améliorées	10
Améliorer la prestation du Programme	10
Industrie Canada met en place des outils pour surveiller la conformité à la <i>Loi</i> et à son règlement d’application	10
La question des sociétés apparentées a été clarifiée	11
Le processus de traitement des demandes d’indemnisation est efficace	11
Le Ministère a réduit le montant des intérêts qu’il verse aux prêteurs	12
Obligation de rendre compte au Parlement	13
L’information communiquée au Parlement nécessite toujours des améliorations	13
Nouvelle question d’importance	14
Il y a lieu de s’interroger sur la diminution du nombre de prêts	14
Conclusion	15
À propos du suivi	17



Industrie Canada

La gestion du Programme de financement des petites entreprises du Canada

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole

Vérificateurs responsables : Richard Gaudreau et Chantal Thibaudeau

Message principal

5.1 Industrie Canada a pris des mesures en vue de répondre à certaines des questions que nous avons soulevées dans notre rapport de 1997, tel que décrit dans le tableau ci-dessous. Nous sommes toujours préoccupés par la capacité du Ministère d'atteindre son objectif de recouvrement des coûts pour ce qui est de ce programme. Au 31 mars 2001, les pertes sur les prêts garantis entre 1995 et 1999 s'élevaient à 155 millions de dollars, et nous estimons qu'elles atteindront au moins 200 millions pour cette période. De plus, des indices laissent croire que les déboursés dépasseront les revenus pour les prêts garantis après 1999. Industrie Canada doit élaborer un meilleur modèle de prévision du rendement financier du Programme. Il doit en outre informer en temps opportun le Parlement de toute perte prévue.

QUESTIONS INITIALES	PROGRÈS	COTE*
<p>Mesure du rendement du Programme</p> <p>5.2 Industrie Canada devrait définir clairement les résultats escomptés pour le programme de prêts aux petites entreprises et obtenir une information pertinente sur les résultats du Programme.</p> <p>5.3 Le Ministère devrait veiller à ce que les critères d'admissibilité et les conditions de la <i>Loi sur les prêts aux petites entreprises</i> favorisent l'obtention des résultats escomptés du Programme.</p>	<p>En 1998, le Ministère a élaboré un cadre d'évaluation du Programme et l'a utilisé pour guider ses activités de collecte des données. Il n'a toutefois pas encore défini de critères pour évaluer le succès du Programme, y compris un niveau cible en matière d'effet d'accroissement.</p> <p>Les critères d'admissibilité et les conditions du Programme ont été étudiés dans le cadre de l'examen de la <i>Loi sur les prêts aux petites entreprises</i> en 1998, et des changements ont été apportés aux conditions du Programme. L'incidence de ces modifications sur les résultats escomptés du Programme, y compris le recouvrement des coûts, devra être évaluée avec soin.</p>	<p>PROGRÈS LIMITÉS</p> <p>PROGRÈS LIMITÉS</p>
<p>Recouvrement des coûts</p> <p>5.4 Nous n'étions pas certains que l'objectif de recouvrement des coûts serait atteint. Nous avons conclu que le double objectif d'accroître l'accès au financement tout en recouvrant les coûts du Programme nécessitait une analyse sérieuse. Le Ministère devrait suivre de près l'évolution du rendement de son portefeuille de prêts et améliorer les systèmes et pratiques de prévision du rendement futur du Programme.</p>	<p>Le Ministère estime qu'il n'atteindra pas son objectif de recouvrement des coûts pour les prêts garantis entre 1995 et 1999. Nous estimons que, pour cette période, les déboursés excéderont les revenus d'au moins 200 millions de dollars. Des indices laissent croire que l'objectif de recouvrement des coûts pourrait ne pas être atteint pour les prêts garantis après 1999.</p> <p>Le Ministère possède maintenant de bons renseignements sur les risques du portefeuille. Cette information lui offre une base pour surveiller le rendement financier du Programme. Le Ministère n'a pas encore rajusté son modèle de prévision des demandes d'indemnisation.</p>	<p>PROGRÈS LIMITÉS</p>

*Les cotes qui peuvent être attribuées sont les suivantes : mise en œuvre terminée, progrès satisfaisants, progrès limités, aucun progrès, recommandation rejetée, et statut indéterminé (voir « À propos du suivi » pour plus de détails).

QUESTIONS INITIALES	PROGRÈS	COTE*
<p>Améliorer la prestation du Programme</p> <p>5.5 Industrie Canada devrait veiller à ce que les prêteurs respectent le principe de prudence et de diligence en consentant des prêts et se conforment aux dispositions de la <i>Loi sur les prêts aux petites entreprises</i> et à son règlement d'application.</p> <p>5.6 Le Ministère devrait évaluer la possibilité de limiter au montant maximal permis l'accès à des prêts par des sociétés apparentées et prendre des mesures, le cas échéant, pour faire modifier la <i>Loi sur les prêts aux petites entreprises</i>.</p> <p>5.7 Industrie Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour réduire le montant d'intérêt versé sur les demandes d'indemnisation que présentent les institutions de crédit.</p>	<p>La <i>Loi</i> et le règlement ont été modifiés pour renforcer le principe de diligence raisonnable que doivent appliquer les institutions financières et pour donner au Ministre le pouvoir d'effectuer des vérifications de conformité. Le Ministère élabore actuellement sa stratégie de vérification et prévoit commencer ses vérifications à l'automne 2002.</p> <p>La <i>Loi sur le financement des petites entreprises du Canada</i> clarifie cet aspect et le Ministère exige maintenant que l'emprunteur déclare qu'il n'excède pas la limite de prêts maximale.</p> <p>Le Ministère a instauré deux mesures principales: le paiement intérimaire d'une indemnité avant que les garanties personnelles des emprunteurs n'aient été réalisées et le non-paiement d'intérêts au-delà de 24 mois après la date de défaut du prêt.</p>	<p>PROGRÈS SATISFAISANTS</p> <p>MISE EN ŒUVRE COMPLÉTÉE</p> <p>MISE EN ŒUVRE COMPLÉTÉE</p>
<p>Obligation de rendre compte au Parlement</p> <p>5.8 Industrie Canada devrait faire en sorte que les parlementaires disposent de l'information dont ils ont besoin pour évaluer dans quelle mesure le Programme est géré avec efficacité et atteint ses objectifs.</p> <p>5.9 Le Ministère devrait présenter une information sur la création d'emplois qui corresponde aux résultats réels attribuables au Programme.</p>	<p>Le Ministère a amélioré l'information qu'il présente sur le recouvrement des coûts mais il fournit une information limitée sur le rendement financier prévu du Programme et l'efficacité de ses opérations.</p> <p>Le Ministère a clarifié la signification des données fournies sur le nombre prévu d'emplois créés par le Programme, et indique certaines des restrictions rattachées à ces données.</p>	<p>PROGRÈS LIMITÉS</p> <p>PROGRÈS SATISFAISANTS</p>

*Les cotes qui peuvent être attribuées sont les suivantes : mise en œuvre terminée, progrès satisfaisants, progrès limités, aucun progrès, recommandation rejetée, et statut indéterminé (voir « À propos du suivi » pour plus de détails).

NOUVELLE QUESTION

5.10 Le Programme connaît depuis 1998 une diminution marquée du nombre de prêts consentis. Le Ministère devrait poursuivre ses efforts afin de mieux comprendre les causes du déclin et d'en tirer des conclusions sur la raison d'être et les paramètres du Programme. Il devrait également enquêter sur les préoccupations des institutions financières concernant le fardeau administratif du Programme.

Réaction du Ministère. Industrie Canada est, en général, d'accord avec nos conclusions. Sa réponse, présentée à la fin du chapitre, décrit les mesures que le Ministère compte prendre pour résoudre les questions que nous soulevons dans notre suivi et pour répondre à notre recommandation.

Introduction

5.11 Le chapitre 29 de notre rapport de décembre 1997 portait sur la gestion du Programme de prêts aux petites entreprises d'Industrie Canada, alors régi par la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*.

5.12 Dans ce chapitre, nous avons indiqué la nécessité de mieux définir les résultats escomptés du Programme et d'améliorer la mesure de son rendement. Nous avons émis des doutes quant à la capacité du Ministère d'atteindre son objectif de recouvrement des coûts, compte tenu du barème des frais et du ratio de partage des pertes alors en vigueur. Nous avons insisté sur la nécessité d'analyser attentivement le double objectif d'accroître l'accès aux prêts tout en recouvrant les coûts du Programme. Nous avons souligné 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. Le Ministère devait de plus prendre les mesures nécessaires en vue de réduire le montant d'intérêt versé sur les demandes d'indemnisation que présentent les institutions financières. Enfin, nous avons observé que l'information transmise au Parlement au sujet du rendement du Programme devait être améliorée.

Changements depuis notre vérification de 1997

5.13 En 1998, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences au sujet de notre rapport et a formulé, dans son propre rapport au Parlement, des recommandations qui allaient dans le sens des nôtres. Au cours de la même année, le Comité permanent de la Chambre des communes sur l'industrie et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce ont tenu des audiences publiques afin de mieux comprendre les besoins de financement des petites et moyennes entreprises (PME) au Canada.

5.14 Cet examen a mené à l'adoption de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1999, et au remplacement du Programme de prêts aux petites entreprises par le Programme de financement des petites entreprises du Canada. La nouvelle *Loi* et son règlement d'application maintiennent l'objectif fondamental du Programme et ses principaux paramètres (proportion garantie par le gouvernement, catégorie et taille des entreprises, et droits d'enregistrement et frais d'administration). Ils prévoient également un examen obligatoire approfondi du Programme tous les cinq ans. Le prochain rapport d'examen doit être déposé au Parlement en 2004-2005. La nouvelle *Loi* et son règlement d'application renforcent le principe selon lequel les institutions financières doivent faire preuve de diligence raisonnable dans la gestion des prêts garantis en vertu du Programme et accordent au Ministre le pouvoir de mener des vérifications de conformité auprès des institutions financières. La pièce 5.1 fournit de l'information supplémentaire sur l'historique du programme, et la pièce 5.2 présente des données sur l'évolution de la valeur des prêts garantis au cours des dix dernières années.

Pièce 5.1 Historique du Programme

De 1961 à 1993, le Programme de prêts aux petites entreprises a été stable et relativement modeste. Entre 1990 et 1993, des prêts d'une valeur annuelle moyenne de 438 millions de dollars ont été garantis en vertu de ce programme, et la valeur annuelle moyenne des indemnités et des intérêts versés par le Ministère aux institutions financières pour les pertes sur prêts durant cette période s'est élevée à environ 41 millions de dollars.

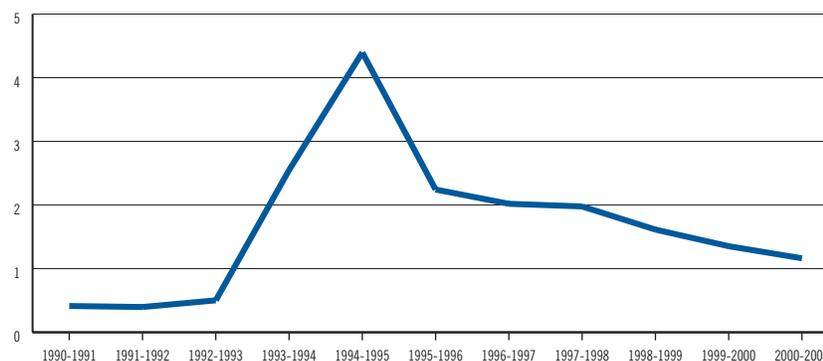
En 1993, des modifications apportées à la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* ont permis d'élargir les critères d'admissibilité au Programme, notamment en redéfinissant la petite entreprise de manière à faire passer son revenu annuel maximum de 2 millions à 5 millions de dollars. Le montant maximum d'un prêt, la part de prêt garantie par le Ministère, et le pourcentage de financement permis d'un projet ont aussi été augmentés.

Ces modifications ont entraîné une hausse du nombre et du montant total des prêts. Ainsi, on constate que la valeur des prêts garantis, sur une base annuelle, est passée de 502 millions de dollars en 1992-1993 à 2,5 milliards de dollars en 1993-1994, et à 4,4 milliards de dollars en 1994-1995. Cette croissance sans précédent a soulevé des inquiétudes quant aux conséquences financières pour le gouvernement. Il était fort probable qu'une telle tendance entraîne une augmentation considérable des demandes d'indemnisation des institutions financières. De fait, les indemnités versées pour les prêts garantis entre le 1^{er} avril 1993 et le 31 mars 1995 s'élevaient à 527 millions de dollars au 31 mars 2002. Nous estimons à 388 millions de dollars la perte qui a été financée par l'État, soit l'excédent des indemnités versées sur les revenus d'enregistrement de ces mêmes prêts.

Dans ce contexte, le Parlement a resserré en 1995 certaines dispositions de la *Loi* qui avaient élargi l'admissibilité du Programme en 1993. Depuis 1995 les principaux paramètres du Programme n'ont pas changé.

Pièce 5.2 Valeur des prêts garantis annuellement, de 1990-1991 à 2000-2001

en milliards de dollars

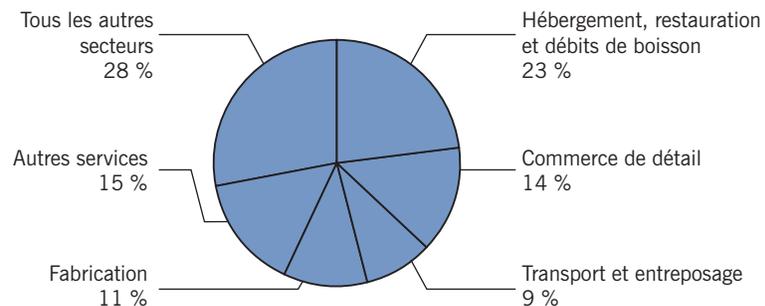


Source : Industrie Canada

Le Programme aujourd'hui

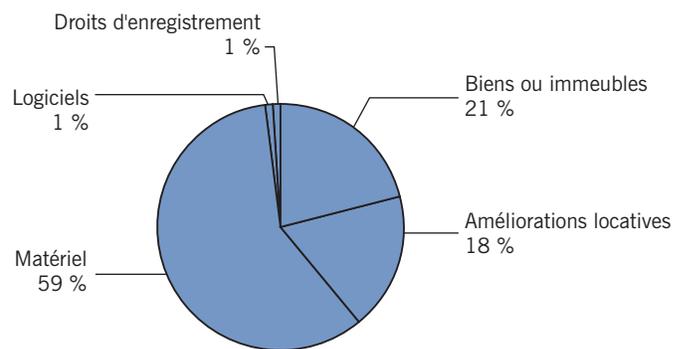
5.15 Le Programme de financement des petites entreprises du Canada vise à accroître la disponibilité de financement pour l'établissement, l'agrandissement, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises. Industrie Canada s'engage à indemniser les institutions financières pour 85 p. 100 des pertes admissibles relatives aux prêts qu'elles ont consentis en vertu du Programme. Les entreprises admissibles sont celles dont les recettes annuelles brutes ne dépassent pas cinq millions de dollars. Le Programme exclut toutefois les entreprises à vocation religieuse, les organismes de bienfaisance, ainsi que les entreprises agricoles. Le montant maximum du financement est fixé à 250 000 \$ par entreprise. La durée maximale de remboursement d'un prêt est de dix ans. La Loi permet aux prêteurs d'exiger des garanties personnelles ou de la société. Les garanties personnelles ne peuvent toutefois pas excéder 25 p. 100 du montant du prêt. Les prêts consentis peuvent servir à financer des biens et immeubles, des améliorations locatives ou du matériel. Les pièces 5.3 et 5.4 présentent la répartition des prêts garantis en 2000-2001, selon le secteur industriel et leur utilisation.

Pièce 5.3 Répartition des prêts garantis en 2000-2001, selon le secteur industriel



Source : Industrie Canada

Pièce 5.4 Répartition des prêts garantis en 2000-2001, selon leur utilisation



Source : Industrie Canada

5.16 Industrie Canada assure la prestation du Programme en partenariat avec les institutions financières. Les petites entreprises présentent leur demande de financement aux institutions; celles-ci font l'évaluation des demandes, décident de consentir ou non le prêt et accordent, le cas échéant, le prêt directement à l'entreprise. Elles sont responsables de tous les aspects de la gestion du crédit.

5.17 Lorsqu'une institution financière considère que le prêt respecte les conditions du Programme, elle le soumet à Industrie Canada pour qu'il soit enregistré comme prêt garanti, avec les droits d'enregistrement de 2 p. 100 perçus de l'emprunteur. Des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 de la valeur résiduelle mensuelle moyenne des prêts sont également perçus et remis au Ministère. Le taux d'intérêt maximal que les prêteurs peuvent demander est de 3 p. 100 au-dessus du taux préférentiel pour les prêts à taux d'intérêt variable, ou de 3 p. 100 au-dessus du taux d'hypothèque résidentielle pour les prêts à taux fixe; les intérêts incluent les frais d'administration de 1,25 p. 100. En cas de défaut de paiement de la part de l'emprunteur, l'institution financière doit réaliser les sûretés données en garantie avant de présenter une demande d'indemnisation à Industrie Canada.

5.18 La Direction de l'administration des prêts aux petites entreprises, qui relève du Secteur des opérations du Ministère, gère le Programme en vertu des dispositions de la *Loi* et de son règlement d'application. Elle dispose d'un budget de fonctionnement annuel de 3 millions de dollars et d'un effectif de 30 personnes, dont un nombre important est affecté au traitement des demandes d'indemnisation. La Direction générale de la politique de la petite entreprise, qui fait partie du Secteur des politiques du Ministère, assume l'orientation stratégique des mesures de financement des petites entreprises.

5.19 En 2000-2001, plus de 14 000 prêts d'une valeur totale d'environ 1,2 milliard de dollars ont été enregistrés en vertu du Programme. Le montant moyen de ces prêts était d'environ 80 000 \$. Au cours de cet exercice, le Ministère a versé quelque 171 millions de dollars en indemnités pour des prêts garantis en vertu de la *Loi* précédente et de celle en vigueur actuellement.

Objet du suivi

5.20 Notre suivi a porté sur la gestion du Programme de financement des petites entreprises du Canada, ainsi que sur l'administration de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* et de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* qui régissent ce programme. Nos travaux de suivi visaient à déterminer si Industrie Canada a pris les mesures nécessaires pour répondre aux observations que nous avons soulevées dans notre rapport de 1997 et si le Ministère dispose maintenant de systèmes et pratiques qui lui permettent de gérer le Programme de façon efficiente, rentable et conforme à la loi. L'étendue et les critères de notre suivi sont présentés à la fin du chapitre, dans la section intitulée « À propos du suivi ».

Observations et recommandations

Mesure du rendement du Programme

5.21 Selon Industrie Canada, l'investissement stimule la croissance économique et l'innovation, et contribue à assurer le développement durable. C'est pourquoi un des objectifs stratégiques du Ministère est de promouvoir l'investissement au Canada. Le Ministère estime que l'accès limité aux capitaux constitue une des barrières à l'investissement des PME.

5.22 Le Programme de financement des petites entreprises du Canada vise à amener les institutions financières à accroître l'accessibilité des prêts aux PME, prêts qui sont octroyés à des fins de création, d'agrandissement, de modernisation et d'amélioration de ces entreprises.

5.23 Dans notre rapport de 1997, nous avons recommandé qu'Industrie Canada définisse clairement les résultats escomptés du Programme et qu'il obtienne une information pertinente sur les résultats obtenus. Nous avons également insisté sur la nécessité de s'assurer que les critères d'admissibilité et les conditions du Programme favorisent l'atteinte des résultats escomptés. À la suite de l'examen de notre rapport en 1998, le Comité permanent des comptes publics avait recommandé au gouvernement que celui-ci définisse clairement ses attentes en matière de rendement du Programme, qu'il établisse des cibles claires d'effet d'accroissement et élabore des indicateurs de rendement appropriés, et qu'il s'assure que le Programme répond aux besoins de financement des petites entreprises.

Le Ministère a élaboré un cadre d'évaluation du rendement

5.24 En 1998, le Ministère a élaboré un cadre d'évaluation du rendement du Programme. Ce cadre d'évaluation, élaboré lors de l'examen de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, identifie les questions d'évaluation, les indicateurs de rendement, les exigences au chapitre de la collecte de données et les options possibles pour l'évaluation future du Programme. Les questions d'évaluation sont les suivantes : la pertinence d'accroître l'accès au financement des petites entreprises et le besoin de maintenir le soutien du gouvernement fédéral; le niveau d'effet d'accroissement atteint; les progrès réalisés au chapitre du recouvrement des coûts; la fiabilité des prévisions des demandes d'indemnisation; l'incidence du Programme sur la création, le maintien et le déplacement d'emplois; la sensibilisation au Programme; et le rendement des emprunteurs.

Le Ministère a entamé la collecte des données sur le rendement du Programme

5.25 En 1998, le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (le Groupe de travail MacKay) avait conclu que l'insuffisance des données sur le financement des PME était un handicap majeur à l'élaboration d'une politique publique au Canada. Il avait recommandé au gouvernement de déployer des efforts concertés afin d'améliorer la qualité et la quantité d'information sur le financement des PME. En conséquence, Industrie Canada, Statistique Canada et le ministère des Finances Canada ont mis sur pied le Programme de recherche sur le financement des PME. Industrie Canada a réalisé six études sur la

problématique du financement des PME dans le cadre de ce projet, et prévoit en réaliser d'autres au cours des prochaines années. Ces études fournissent des informations utiles sur la pertinence du Programme.

5.26 Pour mesurer l'efficacité du Programme, le Ministère a réalisé une enquête auprès des entreprises qui ont reçu des prêts afin d'évaluer l'incidence du Programme sur la création d'emplois et le rendement global de ces entreprises. Il a également réalisé cette enquête afin de mieux connaître l'expérience des PME en matière de recherche et d'obtention de financement, ainsi que leur niveau de connaissance du Programme.

Il reste nécessaire d'établir des critères pour évaluer le succès du Programme

5.27 En 1997, nous avons indiqué l'importance pour le Ministère de définir l'effet d'accroissement attendu et de rajuster en conséquence les paramètres du Programme; le Comité permanent des comptes publics avait formulé les mêmes recommandations en 1998. (L'effet d'accroissement est la mesure dans laquelle les entreprises ont accès à un financement qu'elles n'auraient pu obtenir, ou qu'elles auraient obtenu à des conditions moins favorables, en l'absence de ce programme.) Le cadre d'évaluation élaboré par le Ministère ne précise pas encore quel taux d'accroissement représenterait un succès. La dernière étude du Ministère à ce sujet, réalisée en 1996, révélait que 54 p. 100 des prêts consentis en vertu du Programme n'auraient pu être obtenus en l'absence du Programme.

5.28 Le Ministère examine présentement son cadre d'évaluation de 1998 afin de tenir compte de la nouvelle politique du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de mesure des résultats. Cet examen servira à l'élaboration d'un cadre de gestion et de reddition de comptes axé sur les résultats. Le Ministère nous a indiqué que le nouveau cadre de gestion sera prêt à l'automne 2002 et servira à l'évaluation du Programme de 2004.

Recouvrement des coûts

Il est peu probable que l'objectif de recouvrement des coûts soit atteint

5.29 En vertu de la politique de recouvrement des coûts adoptée en 1995, le Ministère cherche à équilibrer les coûts du Programme (les indemnités et les intérêts versés) et les revenus (les droits d'enregistrement et les frais d'administration). Cette définition des coûts du Programme exclut les coûts salariaux et de fonctionnement du Ministère liés au Programme.

5.30 En 1997, nous questionnions le fait que le Ministère puisse atteindre son objectif de recouvrement des coûts, compte tenu du barème des frais et du ratio de partage des pertes alors en vigueur. Lors de notre suivi, nous avons examiné les données et rapports du Ministère sur le rendement financier du Programme pour les prêts garantis entre avril 1995 et mars 1999 en vertu de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et pour ceux garantis entre avril 1999 et mars 2002 en vertu de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*.

5.31 Rendement financier de 1995 à 1999. Dans son rapport annuel de 2000-2001 sur le Programme, le Ministère indique qu'il ne s'attend pas à atteindre l'objectif de recouvrement des coûts pour les prêts garantis entre le

1^{er} avril 1995 et le 31 mars 1999. Il considère que le recouvrement de coûts n'est possible que si le montant des indemnités ne dépasse pas 6,25 p. 100 de la valeur des prêts garantis, et indique que le montant total des indemnités à payer sur les prêts garantis durant cette période s'élèverait à 9 p. 100 de la valeur totale de ces prêts. À la fin de mars 2001, cela représentait des pertes de 155,8 millions de dollars. Nous estimons que les pertes dépasseront 200 millions de dollars sur la durée de ces prêts.

5.32 Rendement financier de 1999 à 2002. Au moment de l'examen du Programme en 1998, le Ministère a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'apporter des changements aux principaux paramètres du Programme (proportion garantie par l'État, catégorie et taille des entreprises admissibles, droits d'enregistrement et frais d'administration). Toutefois, il a recommandé des changements qui, à son avis, devaient permettre d'équilibrer les revenus et les dépenses. Mentionnons l'obligation pour les prêteurs d'appliquer la même diligence que dans le cas de leurs prêts ordinaires, la possibilité de procéder à des vérifications sur place des dossiers des prêteurs, de nouvelles dispositions visant à empêcher le fractionnement des prêts, le paiement intérimaire des indemnités afin de réduire les frais d'intérêts, et l'élargissement des règles concernant les sûretés données en garantie sur les prêts consentis en vertu du Programme. La nouvelle loi de 1999 et son règlement intègrent ces changements.

5.33 Une étude réalisée pour le compte du Ministère en novembre 2001 sur les défauts de paiement et les demandes d'indemnisation relatives aux prêts garantis entre 1995 et 1998 fait ressortir les secteurs où les taux de perte ont été les plus élevés. Ainsi, le secteur de l'hébergement, de la restauration et des débits de boisson affiche un taux de perte de 11,6 p. 100, celui des améliorations locatives, un taux de 9,7 p. 100, et le domaine du franchisage, un taux de 9,6 p. 100. Selon l'étude, les prêts de 100 000 \$ ou plus affichent aussi un taux de perte élevé, soit 14,4 p. 100.

5.34 Notre analyse de la répartition des prêts garantis depuis 1999 révèle qu'à une exception près, ces secteurs représentent un poids relatif accru, ce qui donne à penser que le niveau global de risque du portefeuille augmente aussi. Ainsi :

- la proportion de la valeur totale des prêts dans le secteur de l'hébergement, de la restauration et des débits de boisson est passée de 13,1 p. 100 à 22,7 p. 100;
- la proportion de la valeur totale des prêts dans le secteur des améliorations locatives est passée de 14,2 p. 100 à 17,5 p. 100;
- le nombre de prêts de 100 000 \$ ou plus est passé de 21,6 p. 100 à 27,8 p. 100 du nombre total de prêts.

L'exception est la proportion des prêts dans le secteur du franchisage, qui a diminué, passant de 12 p. 100 à 11 p. 100 durant la même période.

5.35 Notre analyse des indemnités payées jusqu'à présent sur les prêts garantis en 1999-2000 ne laisse voir aucune tendance à la baisse du taux de perte sur prêts. En effet, les indemnités payées sur les prêts consentis en

1999-2000 s'élèvent à 3 p. 100 de la valeur de ces prêts. Ce taux de perte sur trois ans est comparable aux taux de perte sur trois ans observé depuis 1995-1996. Nous considérons comme très improbable que le taux d'indemnités versées baisse suffisamment pour atteindre l'objectif de recouvrement des coûts. Le Ministère fait toujours face au défi d'atteindre son objectif de recouvrement des coûts tout en maintenant un taux acceptable d'effet d'accroissement.

La capacité de surveillance du Ministère s'améliore; les méthodes de prévision doivent être améliorées

5.36 En 1997, nous avons recommandé que, pour accroître les chances d'atteindre son objectif de recouvrement des coûts, Industrie Canada suive de plus près les changements au chapitre du rendement de son portefeuille et évalue l'incidence de tout nouveau facteur économique pouvant empêcher le recouvrement des coûts. Nous avons également recommandé qu'il améliore ses systèmes et pratiques de prévisions de rendement du Programme. Selon nous, le Ministère devait analyser de façon régulière son portefeuille de prêts garantis en tenant compte des risques liés à des caractéristiques telles que le secteur industriel, la catégorie de prêts, la région et l'âge de l'entreprise.

5.37 L'étude de novembre 2001 sur les défauts de paiement et le coût des indemnités relatives aux prêts garantis entre 1995 et 1998 a permis au Ministère de mieux comprendre les facteurs qui contribuent à accroître le risque de son portefeuille de prêts et d'évaluer le rendement financier réel de ces prêts. La dernière étude du genre effectuée par le Ministère datait de mars 1997. Cela lui procure une assise pour effectuer, à l'avenir, une surveillance régulière du rendement financier du Programme. De plus, le Ministère publie maintenant dans son rapport annuel des renseignements sur le montant d'indemnités payées, selon le secteur industriel, ainsi que sur le coût net du programme, selon l'année du prêt.

5.38 Le Ministère possède un modèle de prévision des risques financiers associés à son portefeuille de prêts depuis 1994. En 1997, en réponse à nos recommandations, il avait indiqué qu'il réviserait son modèle. Nous avons constaté lors de notre suivi que le Ministère n'a pas apporté les modifications qui lui auraient permis de mieux intégrer les facteurs qui influent sur les niveaux d'indemnisation. Nous sommes toujours d'avis qu'un meilleur modèle de prévision s'avère essentiel pour fournir au Ministère un outil efficace permettant d'assurer une gestion prudente des deniers publics et d'informer le Parlement de toute perte prévue.

Améliorer la prestation du Programme

Industrie Canada met en place des outils pour surveiller la conformité à la Loi et à son règlement d'application

5.39 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. Nous avons insisté sur la nécessité que le Ministère ait des mécanismes visant à s'assurer

que les institutions financières respectent le principe de diligence raisonnable avant d'accorder un prêt.

5.40 Les changements apportés à la *Loi* de 1999 et à son règlement renforcent le principe de diligence raisonnable que les institutions financières doivent respecter lorsqu'elles consentent et administrent des prêts en vertu du Programme. Le règlement exige maintenant que les institutions financières appliquent, pour ces prêts, les mêmes procédures que celles suivies pour leurs prêts ordinaires.

5.41 La nouvelle *Loi* procure aussi au Ministre le pouvoir de vérifier la conformité à la *Loi* et au règlement, y compris l'application du principe de diligence raisonnable et les exigences en matière de documentation. Le Ministère parachève présentement sa stratégie de vérification visant l'examen sur place des pratiques des institutions financières. Il n'a pas encore réalisé de telles vérifications. Il nous a informés qu'il prévoit amorcer ses activités de vérification au cours de l'automne 2002.

La question des sociétés apparentées a été clarifiée

5.42 En 1997, nous avons constaté l'existence de cas où des sociétés individuelles à fort pourcentage de propriété commune avaient collectivement obtenu plus de 250 000 \$ en prêts pour exploiter la même entreprise. Nous avons souligné que de telles situations accroissaient le risque du crédit et pouvaient causer une augmentation des pertes au sein du portefeuille de prêts. Nous avons aussi signalé qu'aucune disposition de la *Loi* n'empêchait un groupe de sociétés apparentées d'obtenir des prêts dont la somme dépasse la limite permise par le Programme. Nous avons recommandé qu'Industrie Canada resserre ses contrôles et qu'il évalue la possibilité de limiter au montant maximal permis, soit 250 000 \$, l'accès à des prêts garantis pour des sociétés apparentées.

5.43 La nouvelle *Loi* de 1999 et son règlement d'application définissent plus précisément la notion d'emprunteurs liés et restreignent à 250 000 \$ le financement auquel des sociétés apparentées peuvent avoir accès. De plus, le Ministère demande maintenant à l'emprunteur de signer, sur le formulaire d'enregistrement du prêt, une déclaration attestant qu'il ne dépasse pas la limite de financement permise. En outre, le plan d'action élaboré pour la vérification de conformité des institutions financières inclut des procédures de vérification visant les prêts entre des personnes ayant un lien de dépendance.

Le processus de traitement des demandes d'indemnisation est efficace

5.44 En 2001-2002, le Ministère a traité 3 748 demandes d'indemnisation. Le délai moyen de traitement était de 35 jours, une fois obtenue toute l'information requise. Ce délai a fluctué entre 28 et 45 jours au cours des cinq dernières années. Ces données s'appliquent aux demandes d'indemnisation liées à des prêts garantis en vertu de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*.

5.45 La Direction de l'administration des prêts aux petites entreprises s'est dotée de plusieurs outils de travail visant à assurer l'uniformité des pratiques chez le personnel affecté au traitement des demandes d'indemnisation. Elle a élaboré un guide de procédures et documenté ses politiques d'interprétation de la *Loi* et du règlement d'application, ainsi que les décisions prises sur des questions nouvelles soulevées lors du traitement des demandes d'indemnisation. Elle s'est aussi dotée d'un mécanisme d'appel chargé d'examiner les décisions contestées par les prêteurs. Nous avons constaté que le personnel affecté au traitement des demandes d'indemnisation possède l'expérience et les compétences requises pour traiter les demandes.

5.46 Le traitement des demandes d'indemnisation comprend plusieurs étapes, dont la plus importante est celle de l'analyse de l'information fournie par l'institution financière pour justifier le montant demandé. À cette étape, le Ministère vérifie si le prêt qui fait l'objet de la demande d'indemnisation satisfait aux conditions du Programme (taille de l'entreprise, activité, type de biens financés, taux d'intérêt exigé et durée du prêt) et si l'institution financière a complété, avant de soumettre sa demande, la réalisation des sûretés données en garantie par l'emprunteur.

5.47 L'examen d'un échantillon de demandes d'indemnisation traitées en 2001-2002 nous a permis de constater que le Ministère dispose d'un bon processus de traitement des demandes d'indemnisation afin de s'assurer que celles-ci sont justifiées.

Le Ministère a réduit le montant des intérêts qu'il verse aux prêteurs

5.48 Les prêteurs disposent d'une période pouvant atteindre trois ans pour demander un remboursement à l'égard de leur perte sur un prêt en souffrance. Durant cette période, ils doivent prendre toutes les mesures de recouvrement possibles avant de soumettre leur demande d'indemnisation. La demande d'indemnisation comprendra la portion admissible du solde non remboursé du prêt ainsi que les intérêts relatifs à ce montant. Les 144 millions de dollars versés en indemnités en 2001-2002 comprennent des intérêts de 24 millions de dollars. En moyenne, les prêteurs ont soumis leur demande d'indemnisation 19 mois après le défaut de remboursement du prêt. Ces données s'appliquent aux demandes d'indemnisation liées à des prêts consentis en vertu de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*.

5.49 En 1997, nous avons recommandé que le Ministère prenne les dispositions nécessaires pour réduire le montant des intérêts versés sur les demandes d'indemnisation des institutions financières.

5.50 Le règlement d'application de la *Loi* de 1999 comporte une disposition permettant aux prêteurs de soumettre une demande d'indemnisation intérimaire avant qu'ils n'aient complété la réalisation des sûretés personnelles données en garantie. Pour cela, ils doivent toutefois avoir réalisé toutes les autres garanties. En 2001-2002, les demandes de paiement intérimaire représentaient 23 p. 100 des demandes d'indemnisation réglées.

5.51 Le règlement réduit également la période pour laquelle le gouvernement paiera des intérêts aux prêteurs. 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 sur l'ensemble de la période. Tout comme avant 1999, il paie, pour la première année, un taux d'intérêt équivalent au taux auquel le prêt a été émis et, pour la deuxième année, la moitié de ce taux. Depuis 1999, toutefois, il ne paie plus d'intérêts pour la troisième année. Nous estimons que cette mesure a contribué à réduire de 800 000 \$ les intérêts versés en 2001-2002.

5.52 Les possibilités qu'ont les institutions financières de réduire le délai encouru avant de soumettre leurs demandes d'indemnisation sont tributaires de la conjoncture économique générale et des conditions locales du marché immobilier ou de reprise de matériel usagé. La réalisation des sûretés prend un certain temps, mais c'est un élément essentiel. En 2001-2002, le montant net des réalisations effectuées pour des demandes d'indemnisation réglées au cours de l'année s'établissait à 46 millions de dollars. Les règles actuelles régissant le versement des intérêts tentent de préserver un équilibre entre le montant des intérêts payés et l'incitation pour les institutions financières à procéder avec une diligence raisonnable dans la réalisation des sûretés.

Obligation de rendre compte au Parlement

L'information communiquée au Parlement nécessite toujours des améliorations

5.53 En 1997, nous avons noté que l'information communiquée au Parlement était surtout de nature opérationnelle. Nous étions d'avis que cela ne permettait pas aux parlementaires d'évaluer le rendement du Programme. Le Ministère ne fournissait aucune information sur l'atteinte de ses objectifs de recouvrement des coûts et d'effet d'accroissement. Nous avons également questionné la fiabilité de l'information fournie quant à l'incidence du Programme sur la création d'emplois.

5.54 Nous avons examiné les rapports annuels sur le Programme publiés au cours des cinq dernières années. Nous avons constaté que le Ministère fournit maintenant de meilleurs renseignements sur l'atteinte de son objectif de recouvrement des coûts. Il a clarifié la signification des données sur le nombre d'emplois créés par le Programme et précisé certaines des restrictions rattachées à ces données. Nous avons également constaté que les rapports contiennent davantage d'information sur les opérations du programme.

5.55 Recouvrement des coûts. Le Ministère présente, dans son rapport annuel, des renseignements financiers sur les revenus et les indemnités payées. Toutefois, il ne fournit pas d'information sur le rendement financier prévu du Programme. Ainsi, le Ministère indique que son objectif de recouvrement des coûts ne sera pas atteint pour les prêts garantis entre 1995 et 1999. Il ne donne toutefois pas d'indications sur les possibilités de recouvrer ses coûts pour les prêts garantis à partir de 1999, car il estime ne pas posséder suffisamment de données sur les demandes d'indemnisation liées à cette période.

5.56 Création d'emplois. Le Ministère fournit maintenant de l'information sur le nombre prévu d'emplois créés, selon le secteur industriel et la taille des

entreprises. Le Ministère met cependant en garde le lecteur en précisant que ces renseignements proviennent des prévisions fournies par les emprunteurs au sujet des emplois qu'ils s'attendent à créer. En 2002, Industrie Canada a réalisé une enquête auprès des entreprises ayant bénéficié d'un prêt en vertu du Programme entre janvier et juillet 2000 afin de leur demander de confirmer le nombre d'emplois créés. En général, les entreprises ont confirmé leurs prévisions initiales. Industrie Canada prévoit répéter cette étude à intervalles réguliers.

5.57 Le Ministère ne précise pas encore toutes les restrictions rattachées aux données sur la création d'emplois. L'information fournie ne tient pas compte explicitement du déplacement potentiel d'emplois dû à la création de nouvelles entreprises ou à la modernisation d'entreprises existantes. Elle ne tient pas non plus compte du fait que plusieurs entreprises ayant reçu des prêts en vertu du Programme reçoivent également du financement d'autres sources.

5.58 **Efficienc**e. Le rapport annuel contient peu d'information sur l'efficacité administrative des opérations du Programme. Par exemple, il ne fournit pas de données sur le coût ou les délais de traitement des demandes d'indemnisation, sur le taux de rejet des demandes ou sur le nombre de rejets portés en appel et les résultats afférents.

5.59 Le Ministère nous a indiqué qu'il reste déterminé à améliorer l'information communiquée au Parlement dans ses rapports annuels, particulièrement en ce qui a trait au rendement financier prévu du Programme.

Nouvelle question d'importance

Il y a lieu de s'interroger sur la diminution du nombre de prêts

5.60 Le Programme connaît, depuis 1998, une baisse marquée du nombre de prêts consentis. Le Ministère a commandé une étude sur les causes de cette diminution. L'étude, dont le rapport a été produit en janvier 2002, a pris la forme d'un sondage auprès des principales institutions financières. Ces dernières ont avancé, comme principales raisons, le fardeau administratif associé au traitement des prêts et la tendance croissante du Ministère à rejeter les demandes d'indemnisation. Lors de nos travaux de suivi, nous avons rencontré des représentants des principales institutions financières afin d'obtenir leur point de vue sur la gestion du Programme et de comprendre comment ils le mettent en œuvre. Ils nous ont réitéré leurs préoccupations concernant la lourdeur administrative du Programme.

5.61 Les autres raisons invoquées sont le manque de rentabilité de ces prêts pour les institutions prêteuses, un plus grand choix dans les options de financement pour les emprunteurs, la possibilité pour ces derniers de bénéficier de prêts à de meilleures conditions, un accroissement du financement par des moyens internes, ainsi que la concurrence entre institutions prêteuses. Le Ministère n'a pas encore validé les conclusions de cette étude.

5.62 Le sondage offre au Ministère des pistes intéressantes pour expliquer la diminution des prêts consentis en vertu du Programme. Toutefois, sa portée et

ses limites méthodologiques restreignent la profondeur des analyses et la fiabilité des conclusions.

5.63 Recommandation. Industrie Canada devrait :

- examiner soigneusement les causes de la diminution du nombre de prêts et en tirer des conclusions sur la pertinence et les paramètres du Programme;
- enquêter sur les préoccupations des institutions financières concernant le fardeau administratif du Programme.

Réponse d'Industrie Canada. Le Ministère a répondu à l'ensemble du chapitre; sa réponse est présentée à la suite de la conclusion.

Conclusion

5.64 En 1998, Industrie Canada a consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'examen de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*. Celle-ci a été remplacée en 1999 par la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*. Certains des changements apportés à la *Loi* et au règlement ont répondu directement à des préoccupations que nous avons soulevées en 1997 : inclusion dans la *Loi* du principe de diligence raisonnable, clarification du concept de sociétés apparentées et intégration de mesures visant à réduire l'intérêt versé sur les demandes d'indemnisation des prêteurs.

5.65 Le Ministère a pris des mesures pour améliorer la gestion du Programme. Il a élaboré un cadre d'évaluation et entamé la collecte de données sur le rendement du Programme. Il lui reste à définir des critères de succès à cet égard. Nous demeurons toutefois préoccupés par la capacité du Ministère d'atteindre son objectif de recouvrement des coûts du Programme. Il a amélioré sa capacité de suivi du rendement, mais il n'a toujours pas amélioré son modèle de prévision des demandes d'indemnisation.

5.66 Le Ministère a aussi réalisé des progrès au chapitre de la reddition de comptes au Parlement. Le Ministère fournit maintenant de l'information sur les revenus et les coûts du Programme, mais il ne donne pas encore de prévisions sur le rendement financier prévu de celui-ci. Le Ministère fournit peu d'information sur les restrictions rattachées aux données de création d'emplois et sur l'efficacité de ses opérations.

5.67 La baisse du nombre des prêts consentis en vertu du Programme constitue une nouvelle question qui mérite l'attention du Ministère. Celui-ci doit mieux comprendre les causes du déclin et leur incidence sur la pertinence et les paramètres du Programme.

Réponse et commentaire du Ministère. Comme l'a souligné la vérificatrice générale dans sa conclusion, Industrie Canada a fait des progrès considérables en ce qui concerne les questions soulevées dans le Rapport du vérificateur général de 1997. De plus, le Ministère s'attend à ce que d'autres progrès soient réalisés à l'automne 2002, à l'occasion de la mise en œuvre de son plan de vérification et d'un nouveau cadre de gestion et de responsabilisation axé

sur les résultats, qui définira davantage les indicateurs de rendement pour le Programme.

Industrie Canada reconnaît qu'une surveillance continue du Programme est essentielle pour atteindre les objectifs d'effet d'accroissement et de recouvrement des coûts. En ce qui a trait au recouvrement des coûts, le Ministère prévoit, dans son rapport annuel de 2000-2001, que pour les prêts consentis de 1995 à 1999, les indemnités versées dépasseront les revenus perçus pendant la durée de vie de ces prêts. L'élaboration d'un modèle prévisionnel amélioré constitue une grande priorité et ce, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi*. Après avoir recueilli des données sur le Programme pendant trois ans, conformément à la nouvelle *Loi*, Industrie Canada est maintenant en mesure d'apporter des changements substantiels à son modèle prévisionnel. De plus, le Ministère examinera ces données pour déterminer s'il faut apporter des changements au Programme, afin d'atteindre l'objectif de recouvrement des coûts.

Enfin, selon la recommandation, Industrie Canada continuera de surveiller attentivement les changements relatifs au niveau d'utilisation du Programme. Les exigences administratives seront aussi surveillées pour atteindre l'équilibre approprié entre les exigences en matière d'information et de réglementation nécessaires pour respecter ses engagements quant à la mesure du rendement, ainsi que d'autres engagements, d'une part, et le fardeau qui incombe aux prêteurs et aux emprunteurs, dans le respect de ces conditions, d'autre part.

À propos du suivi

Objectif

L'objectif global du suivi consistait à déterminer si Industrie Canada a pris les mesures nécessaires pour répondre aux observations que nous avons soulevées dans notre rapport de décembre 1997 et si le Ministère dispose maintenant de systèmes et de pratiques qui lui permettent de gérer le Programme de façon efficiente, rentable et conforme à la loi.

Étendue

Le suivi portait sur la gestion du Programme de financement des petites entreprises du Canada ainsi que sur l'administration de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, qui régissent ce programme. (Le suivi excluait le projet pilote de location-acquisition, lancé par le Ministère en avril 2002, qui vise à faciliter l'accès au crédit-bail pour les PME.) Nous avons examiné les responsabilités et les activités d'Industrie Canada, en particulier celles de la Direction de l'administration des prêts aux petites entreprises et de la Direction générale de la politique de la petite entreprise, ainsi que les responsabilités et les activités des prêteurs.

Critères

Notre examen était fondé sur les critères suivants :

- Les objectifs et les résultats escomptés du Programme en ce qui a trait aux garanties des prêts aux petites entreprises devraient être formulés clairement.
- Le Ministère devrait disposer de pratiques et de contrôles de gestion pour s'assurer que les garanties de prêt aux petites entreprises sont traitées de manière efficiente et rentable, que les risques du Programme sont minimisés et que ses objectifs sont atteints.
- Le Parlement devrait recevoir une information pertinente, fiable et compréhensible sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité du Programme.

Méthode

Nous avons interviewé des employés d'Industrie Canada et des représentants des institutions financières. Nous avons examiné les études et les rapports produits par et pour Industrie Canada ainsi que ses systèmes et pratiques. En outre, nous avons effectué des analyses fondées sur les données du Ministère.

Cotes

Nous avons évalué les mesures prises par les ministères ou organismes au regard de nos recommandations initiales (voir la section intitulée « Message principal » au début du chapitre). Nous avons utilisé les cotes suivantes :

- **Mise en œuvre terminée.** Toutes les mesures correctives ont été mises en œuvre.
- **Progrès satisfaisants.** Les progrès sont accomplis à un rythme satisfaisant.
- **Progrès limités.** Certains progrès sont réalisés, mais la portée des mesures et/ou le rythme des progrès ne sont pas satisfaisants.
- **Aucun progrès.** Il n'y a aucune indication de progrès, même si le ministère ou l'organisme avait accepté la recommandation de la vérification initiale.
- **Recommandation rejetée.** Le ministère ou l'organisme n'avait pas accepté la recommandation de la vérification initiale.
- **Statut indéterminé.** On ne sait pas s'il y a eu progrès, ou on n'a pas d'information à ce sujet.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeurs : Richard Gaudreau et Chantal Thibaudeau

Yan Lehoux
Isabelle Marsolais
Arnaud Schantz

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).