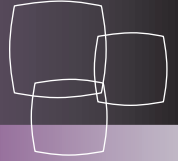




Industrie
Canada

Industry
Canada

Loi sur le financement des petites
entreprises du Canada



Rapport d'examen détaillé 2004-2009

Canada

Cette publication examine les activités du Programme de financement des petites entreprises du Canada du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2009.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, s'adresser à la :

Section des services du multimédia
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 264D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : 613-995-8552
Télécopieur : 613-947-7155
Courriel : production.multimedia@ic.gc.ca

Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/fra/h_04341.html.

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à droitdauteur.copyright@tpsgc.gc.ca.

N° de catalogue Iu188-1/2009

ISBN 978-1-100-51236-5

60720



Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1. Avant-propos | 2 |
| 2. Sommaire | 3 |
| 3. Défis en matière de financement des petites entreprises. | 6 |
| 3.1 Petites entreprises et marchés financiers | 6 |
| 3.2 Contexte actuel et difficultés de financement. | 7 |
| 3.3 Rôle du gouvernement. | 7 |
| 4. Aperçu de la <i>Loi sur le financement des petites entreprises du Canada</i> | 9 |
| 4.1 Objectifs du Programme | 9 |
| 4.2 Paramètres du Programme | 9 |
| 4.3 Historique du Programme | 9 |
| 4.4 Modification du Programme FPEC annoncée dans le budget de 2009 | 11 |
| 5. Examen du rendement | 12 |
| 5.1 Approche | 12 |
| 5.2 Activités du Programme. | 12 |
| 5.3 Effet d'accroissement et recouvrement des coûts | 14 |
| 5.4 Administration du Programme. | 16 |
| Conclusions et orientations | 17 |
| Orientations. | 17 |
| Annexe A | |
| Recherches préalables à l'examen détaillé de la <i>Loi sur le financement des petites entreprises du Canada</i> | 19 |
| Annexe B | |
| Principaux paramètres du Programme de financement des petites entreprises du Canada | 21 |
| Annexe C | |
| Examen des activités du Programme de financement des petites entreprises du Canada. | 22 |
| Annexe D | |
| Le recouvrement des coûts selon la <i>Loi sur le financement des petites entreprises du Canada</i> . | 24 |



1. Avant-propos

Comme le prévoit la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* (LFPEC) de 1999, le Programme de financement des petites entreprises du Canada fonctionne suivant un cycle d'examen quinquennal. Ce rapport porte sur le deuxième cycle, qui couvre la période du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2009.

Cet examen reprend en grande partie une évaluation approfondie, effectuée par un tiers, de ce programme régi par un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats. Il porte sur les éléments suivants :

- l'atteinte des objectifs du Programme;
- le bien-fondé et la pertinence du Programme, à savoir s'il répond aux besoins des petites et moyennes entreprises en matière de financement;
- l'amélioration du Programme, le cas échéant.

2. Sommaire

Les petites et moyennes entreprises (PME), qui représentent quelque 98 p. 100 des entreprises canadiennes¹, sont un puissant moteur de la croissance économique et de la productivité nationale. Pour réaliser leur plein potentiel, les PME ont besoin d'un environnement favorable à leur croissance et à leur succès. Et pour réussir sur le marché, elles doivent disposer de moyens de financement adéquats et suffisants.

En 1999, la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* (LFPEC) a remplacé la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE), qui aidait les PME à obtenir du financement depuis 1961. Le Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPEC) vise à accroître la disponibilité du financement pour l'établissement, l'agrandissement, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises. Dans le cadre du Programme FPEC, Industrie Canada et les prêteurs commerciaux partagent le risque de consentir des prêts à terme aux petites entreprises pour qu'elles acquièrent des immeubles et de l'équipement et qu'elles apportent des améliorations locatives. Le ministre est responsable de 85 p. 100 des pertes admissibles sur les prêts enregistrés en vertu du Programme qui sont en souffrance. En partageant les risques, le gouvernement du Canada et les prêteurs du secteur privé peuvent accroître le montant du financement offert aux petites entreprises.

L'objectif de cet examen est de déterminer dans quelle mesure le Programme FPEC a aidé les petites entreprises à obtenir du financement au cours des cinq dernières années et, plus particulièrement, dans quelle mesure les deux objectifs poursuivis ont été atteints :

- (1) l'effet d'accroissement : augmentation du financement qui, autrement, aurait été inaccessible, ou offert à des conditions moins favorables;
- (2) le recouvrement des coûts : la capacité des recettes du Programme (frais sur les prêts pendant toute leur durée) de contrebalancer le coût des demandes d'indemnisation.

De nombreuses études préliminaires ont été réalisées en prévision de l'examen, notamment une évaluation indépendante du Programme effectuée sous la direction d'un comité formé de représentants des secteurs public et privé, conformément au cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats du Programme². La liste des recherches réalisées préalablement à cet examen se trouve à l'annexe A. Les rapports sont disponibles sur le site Web **Recherches et études du Programme de financement des petites entreprises du Canada** à l'adresse www.ic.gc.ca/eic/site/csbfp-pfpec.nsf/fra/h_la00041.html.

Voici les principales conclusions de ces recherches.

Bien-fondé du Programme

- Il est toujours aussi impérieux de faciliter l'accès des petites entreprises au financement par emprunt reposant sur l'actif, particulièrement celles en démarrage ou appartenant à des secteurs à risque plus élevé.
- Il n'y a aucune solution de rechange fédérale intéressante au Programme FPEC actuel.
- Les prêteurs estiment que le Programme FPEC a un rôle à jouer et qu'il permet à des entreprises d'obtenir du financement qu'elles se seraient autrement fait refuser.
- Les programmes qui offrent des sources abordables de financement aux PME, comme le Programme FPEC, jouent un rôle encore plus important pendant le récent ralentissement de l'économie mondiale.
- Le Programme FPEC est conforme aux priorités du Ministère et à celles de l'ensemble du gouvernement.

¹ Industrie Canada, *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*, juillet 2009.

² KPMG, *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

Activités et avantages du Programme

- Pendant la période couverte par l'examen, le Programme FPEC a enregistré environ 48 000 prêts, dont la valeur totale s'élevait à quelque 5,1 milliards de dollars.
- Le volume, qui était de 11 143 prêts d'une valeur totale de 1,04 milliard de dollars en 2004-2005, a chuté à environ 7 850 prêts d'une valeur totale de 900 millions en 2008-2009.
- L'effet d'accroissement des prêts consentis dans le cadre du Programme FPEC est très élevé :
 - environ 54 p. 100 des prêts du Programme FPEC ont été accordés à des entreprises nouvelles ou en démarrage;
 - de 80 à 85 p. 100 des prêts ont profité d'un effet d'accroissement³, c'est-à-dire que, sans le Programme, soit ils n'auraient pas été accordés soit ils l'auraient été, mais à une valeur moindre que celle demandée par l'emprunteur ou à des conditions moins favorables.
- En analysant l'évolution de la croissance d'emploi des entreprises du Programme FPEC et des PME comparables, on se rend compte que dans les 5 années suivant l'approbation d'un prêt, les entreprises utilisant le Programme ont pu retenir 18 600 employés de plus, en moyenne.
- L'étude longitudinale de l'incidence économique du Programme FPEC publiée en 2008 a permis de constater les grands avantages économiques du Programme, notamment les retombées suivantes :
 - les emprunteurs du Programme FPEC affichaient une croissance de leur chiffre d'affaires plus forte que celle des autres entreprises (de 11 à 24 p. 100 supérieure chaque année pendant la période de quatre ans étudiée);
 - une croissance de l'emploi plus forte que celle des autres entreprises (de 5 à 9 p. 100 supérieure);
 - une croissance de l'investissement plus forte que celle des autres entreprises (de 14,5 à 68 p. 100 par année, plutôt que de 15 à 59,1 p. 100);
 - une croissance plus forte du chiffre d'affaires moyen et total comparativement aux autres entreprises de même gabarit (35,8 p. 100 contre 33 p. 100 et 28,5 p. 100 contre 15,9 p. 100, respectivement);
 - un taux de survie légèrement supérieur à celui des autres entreprises (de 70,9 à 93,5 p. 100 par année, plutôt que de 69,7 à 91,7 p. 100).
- L'analyse des coûts et des avantages du Programme FPEC montre des avantages significatifs pour la société canadienne. Pour la période de neuf ans allant de 1999-2000 à 2007-2008, le coût total du Programme a été évalué à 728,5 millions de dollars, tandis que les retombées totales s'élèvent à 5 598,2 millions, soit un résultat net de 4 869,7 millions⁴.
- Ces retombées ont été réalisées partout au Canada. Pendant la période étudiée, la valeur des prêts consentis dans le cadre du Programme FPEC à des emprunteurs résidant en région rurale atteignait 17,2 p. 100.

³ Canada Works Limited, *Programme de financement des petites entreprises du Canada : analyse actualisée de l'effet d'accroissement*, 2009.

⁴ KPMG, *Étude des coûts et des avantages économiques du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

Recouvrement des coûts

- Au 31 mars 2009, le coût net, pour le gouvernement, des prêts du Programme FPEC accordés durant la période de rapport est évalué à 150,4 millions de dollars, en fonction d'une valeur actualisée nette durant la durée maximale des prêts, soit 10 ans. Cette estimation a été calculée à partir des recettes nettes prévues en provenance des frais et droits versés à l'État par les prêteurs et les emprunteurs, déduction faite des indemnités que devra verser l'État pour couvrir les pertes sur les prêts.
- Par rapport à la première période quinquennale du Programme FPEC, le coût net global pour le gouvernement (en pourcentage du total des prêts accordés) est passé de 2,6 à 3,9 p. 100.
- Bien que ce ne soit pas le cas si on ne considère que les seuls frais d'administration et droits d'inscription, le Programme est en mesure de recouvrer entièrement ses coûts lorsque l'impôt fédéral sur le revenu et la TPS versés par les emprunteurs du Programme FPEC sont pris en compte. Depuis 1999-2000, l'impôt fédéral sur le revenu payé sur l'accroissement des salaires versés par les entreprises du Programme atteint en moyenne 39 millions de dollars par exercice. Quant aux recettes tirées de la TPS, elles s'élèvent à 24 millions par exercice⁵.
- Un rapport déposé par la vérificatrice générale du Canada en 2002, ainsi que les évaluations réalisées par des tiers en 2004 et en 2009, ont conclu qu'un recouvrement total des coûts ne pourrait se faire qu'en compromettant l'objectif de faciliter l'accès des petites entreprises à du financement qui, autrement, leur serait probablement inaccessible.

Administration du Programme

- Tout en reconnaissant les bienfaits du Programme FPEC, les institutions financières ont régulièrement exprimé leur insatisfaction face aux pratiques administratives associées au Programme. Vu que les prêteurs continuent de simplifier (par un usage accru de l'évaluation du crédit) et d'automatiser les pratiques de prêt, celles utilisées par l'administration fédérale pour gérer le Programme FPEC sont de plus en plus dépassées.
- Un certain nombre de mesures réglementaires et autres ont été mises en œuvre depuis le Rapport d'examen détaillé du Programme FPEC publié en 2004, dans le but de simplifier la prestation, d'améliorer la communication avec les prêteurs et de réduire le fardeau administratif. Ces améliorations ont été apportées sans modifier les paramètres fondamentaux du Programme. Bien que ces mesures aient permis d'améliorer l'administration du Programme, les principaux obstacles à son utilisation cités par les prêteurs sont toujours le manque de rentabilité et le fardeau administratif.
- Le fardeau administratif devra être réduit par la modernisation des processus du Programme FPEC – en tenant compte de l'obligation de rendre compte au Parlement ainsi que des besoins des prêteurs et des emprunteurs – afin d'assurer la pérennité du Programme en tant que source de financement abordable pour les PME.

Il ne fait aucun doute que les PME continueront de jouer un rôle essentiel dans la croissance économique du Canada, ni qu'elles se buteront encore à des difficultés de financement. Cet examen confirme l'importance et l'efficacité du Programme FPEC à ce chapitre. Il se conclut par l'engagement du gouvernement de consolider les liens avec les parties intéressées et de répondre à leurs préoccupations en modernisant le Programme pour assurer son succès à long terme.

⁵ *Ibid.*

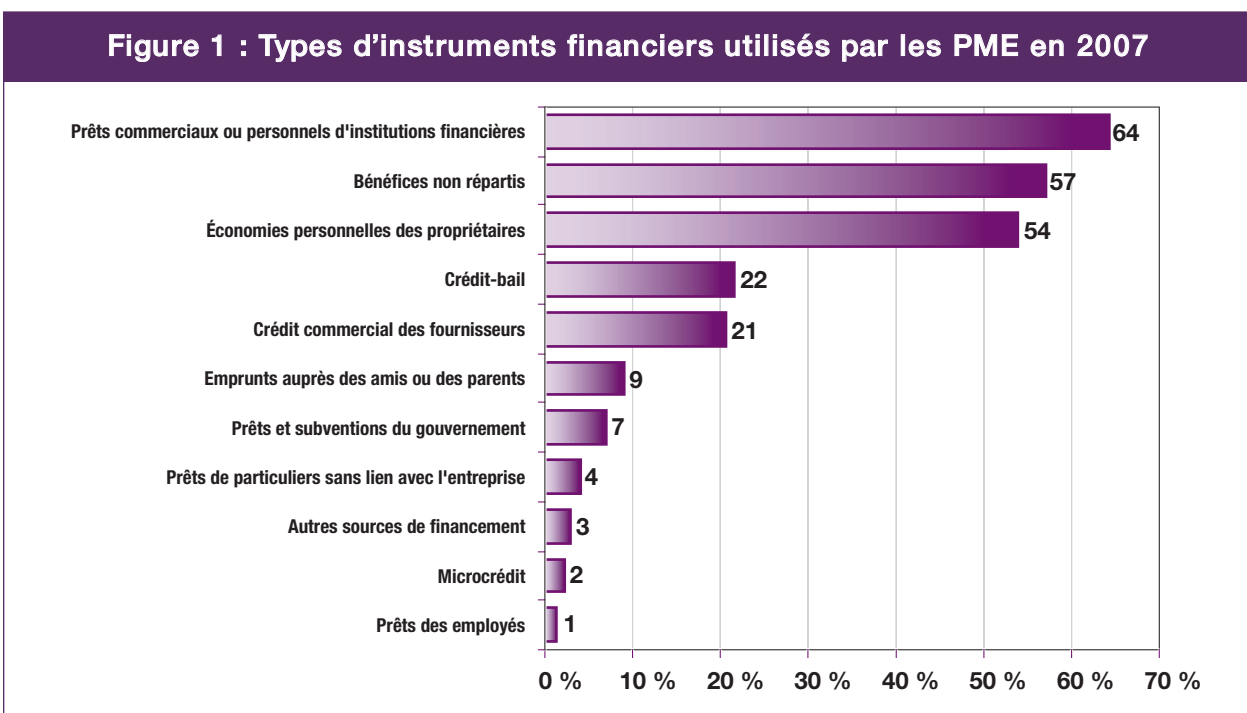
3. Défis en matière de financement des petites entreprises

3.1 Petites entreprises et marchés financiers

La majorité des entreprises canadiennes sont des PME. Ce sont elles qui alimentent la création d'emplois, la productivité et la croissance économique. En 2008, on comptait quelque 1,1 million d'établissements employeurs⁶ au Canada, dont 98 p. 100 ayant moins de 100 employés, 75 p. 100 moins de 10 employés et 55 p. 100 de 1 à 4 employés.

En 2008, les petites entreprises comptaient plus de 5,2 millions de salariés, soit environ 48 p. 100 de la main-d'œuvre du secteur privé. Ces entreprises étaient à l'origine de la création de plus de 100 000 emplois, soit 40 p. 100 de tous les emplois créés au Canada. De plus, 37 p. 100 des nouveaux emplois du secteur privé créés depuis 10 ans l'ont été par les petites entreprises.


De 2002 à 2007, plus de 130 000 entreprises, en moyenne, se sont lancées chaque année sur le marché. Pour s'établir et croître, ces entreprises ont besoin de capital. Leur capital de départ est constitué d'épargnes personnelles et d'investissements faits par les proches; il peut ensuite inclure des prêts, des marges de crédit, des bénéfices non répartis et d'autres sources de financement. La figure 1 montre les types d'instruments financiers utilisés par les PME en 2007 pour emprunter un total de 50 milliards de dollars⁷.



La majorité des petites entreprises se financent au moyen de transactions sur les marchés sans aucune intervention gouvernementale. La plupart d'entre elles ont recours au financement par emprunt tôt dans le processus de développement. Ce sont les banques qui sont le plus souvent sollicitées, puisque 68 p. 100 des

⁶ Un établissement employeur est une entreprise qui compte au moins un salarié.

⁷ Statistique Canada, *Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises*, 2007.



petites entreprises se sont adressées à elles pour leur plus récente demande de financement en 2007. Les sociétés de fiducie, les coopératives de crédit, les caisses populaires et les autres institutions jouent un rôle moindre, mais important⁸.

Les institutions financières s'efforcent d'améliorer leurs services aux petites entreprises. Bon nombre d'entre elles ont mis au point des produits spécialement adaptés aux besoins de financement des petites entreprises (par exemple, les cartes de crédit commercial). Elles ont également pris des mesures pour accélérer l'approbation des demandes de crédit grâce aux technologies de l'information. De nouvelles méthodes d'évaluation du crédit des emprunteurs permet aux prêteurs institutionnels de réduire le coût de traitement des prêts à volume élevé et de faible valeur, ce qui augmente le nombre de petites entreprises à qui ils peuvent accorder du crédit de façon rentable.

3.2 Contexte actuel et difficultés de financement

Un ralentissement économique mondial s'est amorcé au troisième trimestre de 2007, et la récession a frappé l'économie canadienne au quatrième trimestre de 2008. Au fur et à mesure que les conditions économiques se détérioraient, les institutions financières devenaient de plus en plus réticentes à prêter aux entreprises jugées à risque élevé. Certains types d'entreprises, dont bon nombre d'emprunteurs du Programme FPEC, représentent un plus grand risque pour les prêteurs et les investisseurs que d'autres entreprises. Mentionnons les entreprises en démarrage, qui n'ont presque pas d'antécédents de crédit, et les entreprises qui ont peu de biens à offrir en garantie. De plus, les entreprises qui se lancent dans l'élaboration de nouveaux produits et services peuvent rencontrer des prêteurs ou des investisseurs qui connaissent peu leur secteur et qui voient donc dans l'entreprise des risques élevés. Ces facteurs et d'autres encore permettent de mieux comprendre pourquoi 51 p. 100 des petites entreprises utilisent des prêts commerciaux ou personnels pour se lancer en affaires, alors que 64 p. 100 des entreprises déjà établies ont recours à ce type de financement⁹.

La taille de l'entreprise est également un facteur déterminant dans le profil de financement d'une entreprise. Tant les petites entreprises en démarrage que les petites entreprises établies ont davantage recours au financement informel, dont des prêts de proches, que les autres entreprises. Plus une entreprise est grande et solidement établie, plus elle est susceptible d'obtenir des prêts commerciaux, des hypothèques, des marges de crédit et d'autres types de financement formel.

Il peut s'avérer difficile d'obtenir un prêt, même modeste, pour une petite entreprise. L'évaluation du crédit mise à part, certains prêts de faible valeur ne justifient tout simplement pas les frais généraux encourus pour les accorder. En outre, un rapport tiré d'un sondage mené par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante réalisé en 2007 souligne que les relations entre les gestionnaires de prêts et leurs clients ont une grande incidence sur l'approbation des demandes de prêt : plus le taux de rotation des gestionnaires de comptes d'une institution financière est élevé, plus le taux de refus des prêts l'est aussi¹⁰.


3.3 Rôle du gouvernement

Comme les gouvernements de bien d'autres pays, y compris tous les grands partenaires commerciaux du Canada, le gouvernement du Canada reconnaît depuis longtemps l'importance des petites entreprises pour la croissance et le bien-être économiques. Il reconnaît aussi que l'accès au financement est essentiel aux petites entreprises, particulièrement durant leurs premières années d'existence. C'est pourquoi il a cherché à aider les petites entreprises et les entrepreneurs par divers programmes de financement.

⁸ Statistique Canada, *Enquête auprès des fournisseurs de services de financement aux entreprises*, 2007.

⁹ Statistique Canada, *Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises*, 2007.

¹⁰ Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Le secteur bancaire : des affaires qui comptent*, 2007.



Cette aide comprend les programmes de prêt offerts par certains organismes de développement régional, les sociétés d'aide au développement des collectivités financées par le fédéral et d'autres organismes de développement économique local, ainsi que la Banque de développement du Canada (BDC). La *Loi sur la Banque de développement du Canada* énonce que la BDC est un prêteur complémentaire, et que ses « prêts, investissements et garanties doivent servir à compléter les services offerts par les institutions financières commerciales ». La BDC travaille en partenariat avec d'autres institutions financières pour diversifier les emprunts : son financement souple à long terme complète celui à court terme offert par d'autres sources. La BDC verse directement des fonds aux PME canadiennes selon des principes commerciaux, à un taux correspondant au degré de risque plus élevé qu'elle assume.

La *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* a été rédigée suivant l'hypothèse que de nombreuses petites entreprises canadiennes ne peuvent combler leurs besoins financiers par des emprunts traditionnels au secteur privé; elle présume également que des motifs relevant de la politique stratégique justifient que le gouvernement contribue à combler ces lacunes. Le Programme FPEC est unique, car il est offert aux petites entreprises dans plus de 14 000 points de service exploités par les institutions financières du secteur privé partout au pays. Au moment de la promulgation de la *Loi*, on estimait qu'elle répondait très bien aux besoins des petites entreprises et qu'elle était, dans l'ensemble, un mécanisme simple et efficace pour aider les petites entreprises nouvelles ou établies à obtenir du financement par emprunt¹¹. On a depuis confirmé qu'il n'existait aucune solution de rechange fédérale intéressante au Programme FPEC, et qu'il y avait un chevauchement minime entre le Programme et les autres initiatives fédérales destinées à aider les petites entreprises à obtenir des fonds¹².

¹¹ Industrie Canada, *L'accès des petites entreprises au financement : s'adapter à l'évolution des besoins*, publication préparée parallèlement à l'examen parlementaire de 1998 de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*.

¹² KPMG, *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

4. Aperçu de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*

La *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*, qui remplace la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* de 1961, vise « à accroître la disponibilité du financement de l'établissement, de l'agrandissement, de la modernisation et de l'amélioration des petites entreprises ». Elle a reçu la sanction royale le 10 décembre 1998 et a été appliquée aux prêts effectués après le 31 mars 1999.

Dans le cadre du Programme FPEC, Industrie Canada et des prêteurs commerciaux partagent le risque de consentir des prêts à terme aux petites entreprises pour qu'elles acquièrent des immeubles et de l'équipement et qu'elles apportent des améliorations locatives. Le ministre prend en charge 85 p. 100 des pertes admissibles sur les prêts enregistrés qui sont en souffrance. En partageant les risques, le gouvernement du Canada et les prêteurs du secteur privé peuvent accroître les sommes accordées aux petites entreprises.

4.1 Objectifs du Programme

Un des principaux objectifs de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* est d'augmenter le financement accessible aux petites entreprises. Cet objectif, qui consiste à accorder un financement qui, autrement, aurait été inaccessible, ou disponible à des conditions moins favorables (taux d'intérêt plus élevé, biens de plus grande valeur offerts en garantie, etc.) est couramment appelé « effet d'accroissement ».

L'autre objectif principal du Programme est le « recouvrement des coûts »¹³, c'est-à-dire que les recettes (frais et droits sur les prêts) doivent contrebalancer les indemnités versées sur ces prêts pendant toute leur durée (maximum de 10 ans).

Il est important de retenir que les objectifs du Programme sont essentiellement contradictoires, puisqu'un recouvrement total des coûts entraînerait une importante diminution de l'effet d'accroissement, et vice-versa. Le défi consiste à faire en sorte que le Programme porte l'effet d'accroissement à un niveau relativement élevé tout en conservant un niveau acceptable de recouvrement des coûts. L'examen détaillé du Programme effectué en 2005 concluait qu'il ne fallait pas s'attendre à ce que la totalité des coûts soit recouverte, une constatation sur laquelle s'est penché le Parlement à l'époque.

4.2 Paramètres du Programme

Il convient de faire remarquer que seules les entreprises¹⁴ ayant un chiffre d'affaires de 5 millions de dollars ou moins sont admissibles au Programme. L'annexe B dresse la liste des autres principaux paramètres du Programme FPEC.

Les paramètres sont liés, c'est-à-dire que la modification de l'un peut avoir un effet sur les autres. De plus, la modification des paramètres peut influencer sur l'effet d'accroissement et sur le recouvrement des coûts, les deux objectifs du Programme.

4.3 Historique du Programme

Le Canada compte une cinquantaine d'années d'expérience dans l'aide au financement des petites entreprises grâce au Programme FPEC et à son prédécesseur, le Programme de prêts aux petites entreprises.

¹³ Le recouvrement des coûts ne comprend pas les coûts de fonctionnement déboursés par Industrie Canada pour l'administration du Programme (environ 3 millions de dollars par année).

¹⁴ Les entreprises agricoles et les entreprises à vocation principalement caritative ou religieuse sont exclues du Programme.

Le Programme, un partenariat public-privé novateur, a favorisé l'établissement et la croissance d'un demi-million d'entreprises canadiennes, qui ont reçu au total un financement de quelque 35 milliards de dollars du secteur privé.

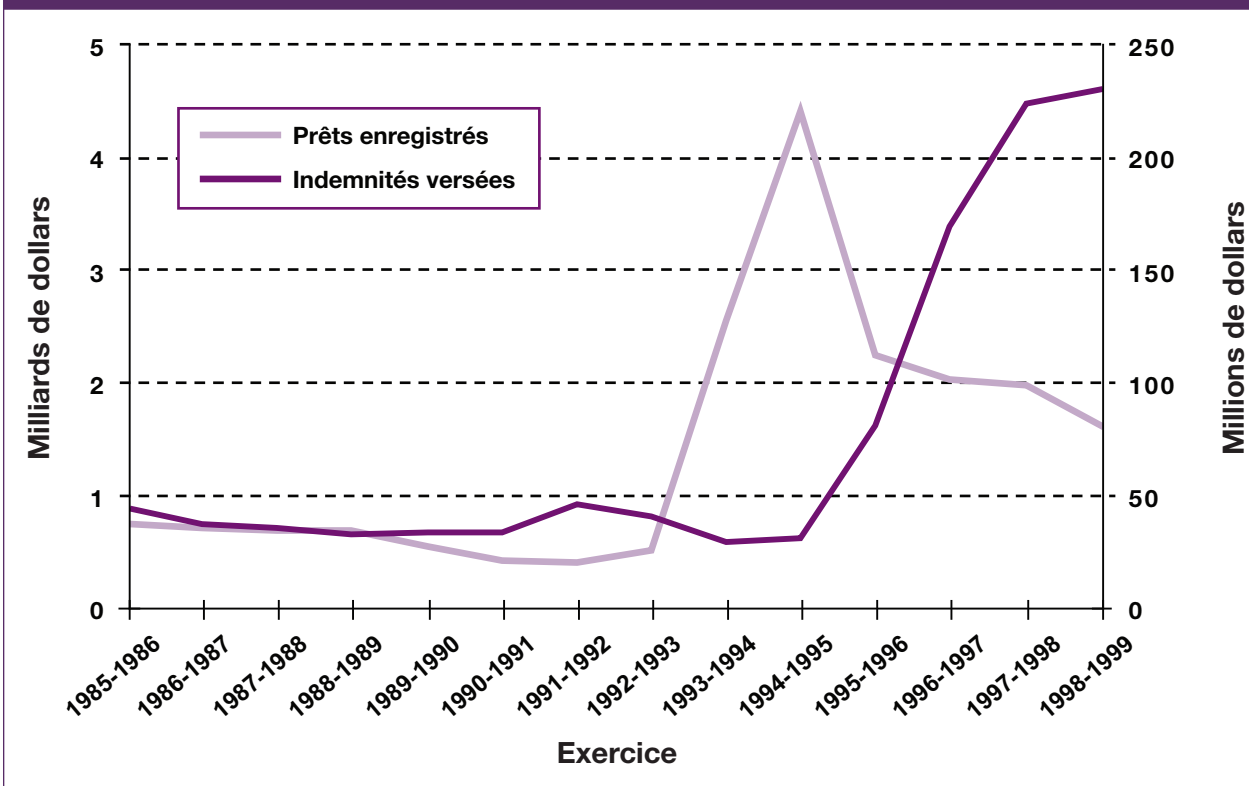
Les petites entreprises qui souhaitent obtenir un prêt dans le cadre du Programme doivent en faire la demande directement à une institution financière approuvée ou désignée, comme une banque à charte, une société de fiducie, une caisse populaire ou une coopérative de crédit. Les institutions prêteuses évaluent la solvabilité des requérants avec le même soin qu'elles appliquent à toute autre demande de prêt.


Si l'institution accepte de consentir un prêt, le prêteur peut choisir d'enregistrer le prêt auprès d'Industrie Canada, qui doit accepter l'enregistrement du prêteur, à condition que celui-ci respecte les exigences d'admissibilité prescrites par la Loi. Lorsqu'un prêt enregistré est en défaut de paiement, et qu'une demande d'indemnisation pour perte sur prêt est faite, le gouvernement éponge une partie de la perte (85 p. 100, à l'heure actuelle, après les montants recouverts à même les sûretés).

Le Programme a changé au fil des ans selon les fluctuations du marché et l'évolution des besoins des petites entreprises. Par exemple, la valeur maximale des prêts, qui était d'abord de 25 000 \$, a atteint 100 000 \$ en 1980 puis 250 000 \$ en 1993 (niveau maintenu jusqu'à la fin de la période d'examen, le 31 mars 2009). Le 1^{er} avril 2009, la valeur maximale a été portée à 500 000 \$ (dont 350 000 \$ tout au plus peuvent être utilisés pour des améliorations locatives et l'achat d'équipement). Les frais et les droits exigés des emprunteurs et des institutions prêteuses ont également varié avec le temps.

En réponse à la récession du début des années 1990, les paramètres du Programme ont été considérablement élargis. Par exemple, la part du partage des pertes du gouvernement est passée de 85 à 90 p. 100, ce qui a produit une croissance importante des activités de 1993-1994 à 1994-1995. La valeur des prêts, habituellement

Figure 2 : Évolution des prêts et des indemnités du Programme de prêts aux petites entreprises de 1985-1986 à 1998-1999





d'environ 500 millions de dollars par année, a atteint un sommet, soit 4,4 milliards de dollars en 1994-1995. Des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 ont alors été instaurés, et certains changements ont été annulés dans l'espoir d'atteindre le recouvrement des coûts. Cette participation record a été suivie par une augmentation des demandes d'indemnisation pour perte, dont la valeur totale a grimpé à 230 millions de dollars en 1998-1999. La figure 2 illustre la relation entre les changements apportés au Programme et la croissance des demandes d'indemnisation jusqu'à la fin de 1998-1999, lorsque la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* a été abrogée.

Bien que ces modifications aient entraîné une diminution importante des prêts consentis dans le cadre du Programme, elles ont également contribué à établir un équilibre plus durable entre les coûts et les charges.

Projet-pilote de location-acquisition (du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2007)

En 2002, Industrie Canada a lancé un projet-pilote quinquennal pour déterminer et mettre à l'essai la viabilité et l'utilité du Programme FPEC pour les contrats de location-acquisition. Le taux de participation a été faible : quelque 1 500 contrats de location-acquisition d'une valeur totale de 136 millions de dollars ont été enregistrés en cinq ans. Cette participation représente moins de 7 p. 100 du volume prévu.

En outre, une recherche a montré qu'en 2007, 17 p. 100 des PME ont sollicité du financement pour un contrat de location-acquisition et que 92 p. 100 d'entre elles ont vu leur demande approuvée. Cette recherche et les résultats du projet-pilote ont montré que le marché répond à la majorité des besoins des petites entreprises canadiennes relativement aux contrats de location-acquisition, sans que le gouvernement ait à intervenir. Par conséquent, le projet-pilote a pris fin le 31 mars 2007.

4.4 Modification du Programme FPEC annoncée dans le budget de 2009

Pour faire face à la récession ayant débuté vers la fin de 2008, le gouvernement du Canada a annoncé *Le Plan d'action économique du Canada* dans le cadre du budget de 2009. Une des initiatives consistait à appuyer la croissance des petites entreprises grâce à la modification du Programme FPEC. Les changements suivants sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2009 :

- la valeur admissible est passée de 250 000 \$ à 500 000 \$ (dont 350 000 \$ tout au plus peuvent servir à des fins autres que l'achat d'immeubles);
- les institutions financières ayant un portefeuille de plus de 500 000 \$ peuvent demander le remboursement de leurs pertes jusqu'à concurrence de 12 p. 100 de la valeur du portefeuille, plutôt que de 10 p. 100;
- un ensemble de modifications réglementaires ont été mises en œuvre pour alléger le fardeau administratif du Programme.

5. Examen du rendement

5.1 Approche

Industrie Canada a fait et a commandé des recherches et des analyses internes afin de guider l'examen du Programme FPEC. On peut les regrouper dans les catégories suivantes :

- **Évaluation du programme** : Une évaluation indépendante du Programme, sous la direction d'un comité réunissant des représentants des secteurs public et privé, a été réalisée selon le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) que le Conseil du Trésor recommande d'utiliser pour évaluer les grands programmes ainsi que les politiques et les initiatives d'importance. Le CGRR détermine les principaux points à évaluer, notamment le bien-fondé et l'efficacité du programme, son effet d'accroissement, son recouvrement des coûts ainsi que son incidence économique.
- **Incidences et avantages économiques** : Des études ont été menées sur l'effet d'accroissement du Programme, l'incidence économique longitudinale et la rentabilité.
- **Recouvrement des coûts** : On a comparé l'emprunt, les défauts de paiement et les demandes d'indemnisation relatifs au Programme de prêts aux petites entreprises et au Programme FPEC. Les prévisions de recouvrement des coûts ont été élaborées d'après divers modèles statistiques, puis mises à jour régulièrement. On a aussi effectué une analyse des risques et des revenus selon l'évolution des caractéristiques du portefeuille.
- **Discussions avec les parties intéressées et sondages** : Des rencontres ont été organisées avec les représentants d'institutions financières pour discuter du Programme et de son amélioration. Un sondage sur la connaissance du Programme et la satisfaction à son égard a été mené auprès des emprunteurs. Enfin, dans le cadre de l'évaluation, des prêteurs et des emprunteurs ont été interrogés sur leur expérience des prêts encadrés par le Programme FPEC.

L'annexe A dresse la liste des rapports auxquels cette recherche fait référence; ils sont tous affichés sur le site Web Recherches et études du Programme de financement des petites entreprises du Canada, à l'adresse www.ic.gc.ca/eic/site/csbfp-pfpec.nsf/fra/h_la00041.html.

5.2 Activités du Programme

De 2004 à 2009, le Programme FPEC a facilité l'octroi de prêts totalisant quelque 5,1 milliards de dollars à environ 48 000 petites entreprises. La valeur moyenne des prêts accordés était de 105 700 \$.

La valeur annuelle des prêts a baissé de 13 p. 100 pendant cette période, passant de 1,04 milliard de dollars en 2004-2005 à un peu plus de 900 millions en 2008-2009. Toutes proportions gardées, le nombre de prêts a chuté davantage, soit de 11 100 à 7 800, une diminution de 29 p. 100. Par conséquent, la valeur annuelle moyenne des prêts a augmenté, passant de 93 500 \$ en 2004-2005 à 116 800 \$ en 2008-2009¹⁵.

Parmi les raisons qui expliquent la réduction du volume des prêts, on compte la baisse de la demande de financement par emprunt durant les cinq dernières années¹⁶, l'utilisation accrue par les petites entreprises des marges de crédit commerciales flexibles et des cartes de crédit, une hausse de l'importance relative des entreprises de services et des entreprises à forte intensité de recherche-développement qui utilisent des sources de financement autres que l'emprunt reposant sur l'actif et, enfin, le fardeau administratif imposé aux prêteurs et emprunteurs qui recourent au Programme.

¹⁵ La valeur moyenne des prêts était d'environ 93 500 \$ en 2004-2005. En tenant compte uniquement de l'inflation, la valeur moyenne des prêts serait d'environ 102 000 \$ en 2008-2009.

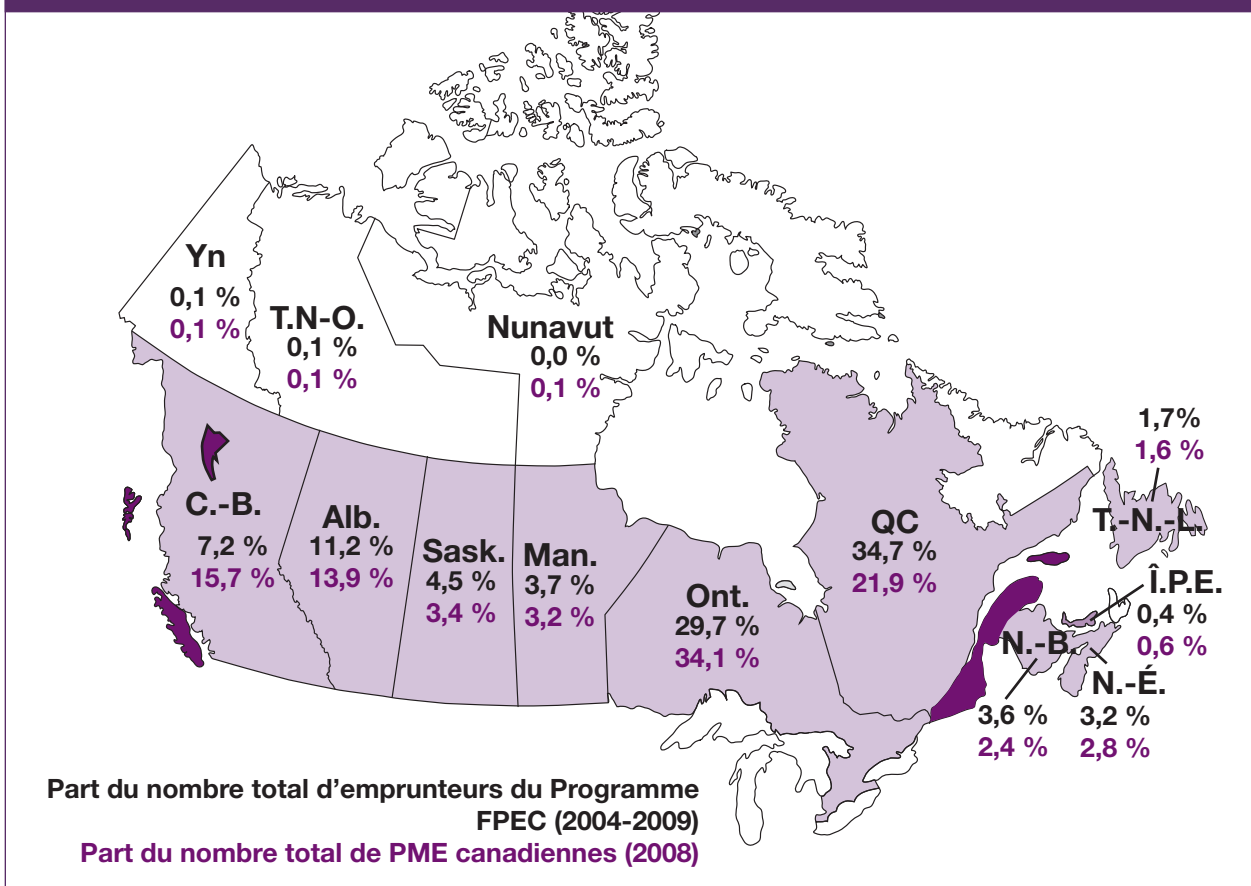
¹⁶ KPMG, *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

Les entreprises qui existent depuis moins d'un an représentent 54 p. 100 du nombre de prêts soutenus par le Programme FPEC de 2004 à 2009 et 60 p. 100 de leur valeur, comparativement à 50 p. 100 et à 57 p. 100 respectivement durant les cinq années précédentes. Étant donné les grandes difficultés (mentionnées à la section 3) éprouvées par les entreprises en démarrage qui ont besoin de fonds (elles n'ont ni les garanties ni l'expérience qui les rendraient solvables), ce résultat montre la valeur de l'effet d'accroissement produit par le Programme FPEC.

Le Programme a facilité le financement des petites entreprises dans l'ensemble des provinces et des territoires. La figure 3 compare la population des emprunteurs du Programme FPEC (2004-2009) à la population générale des PME (en 2008). Elle montre que dans certaines régions, la part des emprunteurs est assez proche de la part des PME situées dans cette région (par exemple, au Manitoba, en Saskatchewan et au Nunavut). Ailleurs, la part des emprunteurs dépasse la part des PME dans la région, et vice-versa (par exemple, au Québec et en Nouvelle-Écosse).

Le Programme FPEC est axé sur la demande et ne cible pas une région ni un secteur en particulier. Par conséquent, ces écarts régionaux reflètent les choix faits par les prêteurs et les emprunteurs.

Figure 3 : Répartition des emprunteurs du PFPEC (2004-2009) et des PME canadiennes (2008) par région



Les prêts du Programme FPEC ont aidé à financer l'achat d'équipement (52 p. 100 de la valeur totale du crédit sur cinq ans), la rénovation de biens immeubles (19 p. 100) et les améliorations locatives (29 p. 100).

Autres avantages économiques

Le Programme a grandement stimulé la création et le maintien d'emplois. En analysant l'évolution de la croissance de l'emploi au sein des entreprises du Programme FPEC et des PME comparables, on se rend compte que celles du Programme FPEC ont pu retenir 18 600 employés de plus par année, en moyenne. De plus, on a constaté que, chaque année, les dépenses des emprunteurs du Programme FPEC pour l'acquisition d'actifs ont créé en moyenne 4 800 emplois supplémentaires du côté de leurs fournisseurs¹⁷. On ne connaît pas l'incidence sur la disparition d'emplois.

Une étude d'incidence économique, menée par Statistique Canada, a comparé les emprunteurs du Programme FPEC à des entreprises similaires qui n'étaient pas des clients du Programme. Cette étude fait état des avantages du Programme tant pour les utilisateurs que pour l'économie canadienne. Elle montre que dans les industries, les régions et les entreprises de diverses tailles, les emprunteurs du Programme FPEC affichent une croissance de l'emploi plus élevée que les autres entreprises.

De plus, les emprunteurs du Programme FPEC affichent d'autres résultats positifs :

- une croissance du chiffre d'affaires plus forte que celle des autres entreprises (de 11 à 24 p. 100 supérieure chaque année pendant la période de quatre ans étudiée);
- une croissance de l'emploi plus forte que celle des autres entreprises (de 5 à 9 p. 100 supérieure);
- une croissance d'investissement plus forte que celle des autres entreprises (de 14,5 à 68 p. 100 par année, plutôt que de 15 à 59,1 p. 100);
- une croissance plus forte que celle des autres entreprises du chiffre d'affaires moyen (35,8 p. 100 contre 33 p. 100) et total (28,5 p. 100 contre 15,9 p. 100);
- un taux de survie légèrement supérieur à celui des autres entreprises (de 70,9 à 93,5 p. 100 par année, plutôt que de 69,7 à 91,7 p. 100)¹⁸.

Une description détaillée des activités des cinq premières années du Programme FPEC, comportant des schémas et des graphiques, se trouve à l'annexe C.

5.3 Effet d'accroissement et recouvrement des coûts

Les principaux défis du Programme FPEC sont toujours, d'une part, d'aider les petites – et souvent jeunes – entreprises à obtenir du financement lorsque, selon toute vraisemblance, elles ne pourraient pas en obtenir autrement et, d'autre part, de recouvrer les coûts.


Dans un rapport publié en 1997 sur le Programme de prêts aux petites entreprises, le vérificateur général du Canada soulignait que le double objectif d'accroître la disponibilité des prêts à taux raisonnable et de recouvrer les coûts exigeait une analyse attentive. Il suggérait, entre autres, d'évaluer rigoureusement dans quelle mesure ces deux objectifs pouvaient être réalisés simultanément, et émettait des doutes quant à la capacité du Programme à recouvrer entièrement ses coûts sans que des changements soient apportés aux paramètres¹⁹.

Le rapport du vérificateur général a alimenté les délibérations du Parlement sur l'élaboration de la LFPEC. Bien qu'on ait autorisé le projet pilote de location-acquisition ainsi que l'élargissement du Programme au

¹⁷ KPMG, *Étude des coûts et des avantages économiques du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

¹⁸ Statistique Canada, *Étude longitudinale des retombées économiques du Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPEC)*, 2008.

¹⁹ Dans son rapport *Le Point* de 2002, la vérificatrice générale du Canada a de nouveau dit douter de la capacité du Programme à recouvrer entièrement ses coûts. Elle jugeait impératif qu'Industrie Canada élabore un meilleur modèle de prévision du rendement financier du Programme FPEC.



secteur bénévole²⁰, les paramètres du Programme sont restés les mêmes. La responsabilité éventuelle de l'État envers les prêteurs du Programme FPEC a été limitée selon une formule de portion décroissante basée sur la valeur des prêts que chaque prêteur enregistre dans le cadre du Programme. On a par ailleurs renforcé les mesures relatives à la diligence raisonnable et au respect des règles administratives du Programme FPEC afin de réduire les risques et les coûts pour le portefeuille.

Effet d'accroissement

Le Programme FPEC a atteint un niveau élevé d'effet d'accroissement avec ces paramètres. Un modèle d'évaluation du crédit²¹ élaboré en 2003 a été appliqué aux données d'enquête de 2007-2008 pour déterminer le plus récent effet d'accroissement. En 2003, l'effet d'accroissement était estimé à 75 p. 100, mais les risques associés à certaines caractéristiques importantes du modèle ont depuis augmenté. La taille des entreprises ayant reçu un prêt du Programme FPEC, définie en fonction du nombre d'employés, ainsi que la capacité de ces entreprises à rembourser les prêts, mesurée en recettes par dollar prêté, ont toutes deux diminué. La productivité, soit la valeur des ventes par employé, a aussi légèrement diminué, et la proportion de jeunes propriétaires principaux ayant recours au Programme FPEC a augmenté, passant de 14 p. 100 en 2001 à 17 p. 100 en 2007. Tous ces facteurs ont accentué le risque associé au portefeuille.

La durée maximale des prêts consentis est souvent longue, ce qui permet aux emprunteurs d'étaler le remboursement et, par conséquent, de réduire la pression sur leur flux de trésorerie. La valeur des biens exigés en garantie est souvent la même que dans le cas de prêts accordés en dehors du Programme FPEC, mais les taux d'intérêt sont généralement un peu plus élevés en raison des risques courus par l'emprunteur.

Si le Programme n'avait pas existé, on estime que de 80 à 85 p. 100 des prêts enregistrés n'auraient pas été accordés, ou l'auraient été à une valeur moindre ou à des conditions moins favorables.

Recouvrement des coûts

Depuis son entrée en vigueur, le Programme FPEC n'a pas été en mesure de recouvrer entièrement ses coûts. Les coûts étant directement proportionnels aux risques inhérents au portefeuille de prêts du Programme, il n'est pas surprenant que la conjonction d'une hausse généralisée du risque associé au portefeuille et d'un ralentissement économique ait eu pour conséquence une diminution du recouvrement des coûts.

En fait, les prévisions élaborées par Industrie Canada à ce sujet semblent indiquer que les prêts accordés de 2004 à 2009 pourraient entraîner une perte de 150,4 millions de dollars en valeur actualisée nette (VAN). Ces prévisions visent à déterminer la valeur des demandes d'indemnisation en examinant les pertes sur prêts sur une période de 10 ans suivant l'année où les prêts sont octroyés, déduction faite des recettes provenant des droits d'inscription et des frais d'administration payés par les prêteurs et les emprunteurs à l'État.

Par rapport aux cinq années précédentes, la proportion des coûts récupérés par le Programme FPEC a diminué. Dans le cas des prêts accordés de 1999 à 2004, les prévisions indiquent que les coûts (VAN) découlant du prêt de 5,36 milliards de dollars totaliseront 94 millions, soit un coût net pour le gouvernement de 1,8 p. 100 (pourcentage de la somme totale prêtée). Au cours des cinq dernières années (2004-2009), on prévoit que les coûts (VAN) du prêt de 5,1 milliards seront de 150 millions, soit un coût net de 3 p. 100 (pourcentage de la somme totale prêtée). Une comparaison plus détaillée du recouvrement des coûts pendant les deux premiers cycles du Programme se trouve à l'annexe D.

²⁰ Un projet pilote de location-acquisition a été réalisé, mais il dépasse la portée de cet examen. La consultation du secteur bénévole a montré que le financement par emprunt offert aux termes de la LFPEC ne convenait pas aux besoins de ce secteur.

²¹ Canada Works Limited, *Programme de financement des petites entreprises du Canada : analyse actualisée de l'effet d'accroissement*, 2009.

5.4 Administration du Programme

Diverses mesures, réglementaires ou autres, ont été prises depuis l'examen détaillé du Programme FPEC réalisé en 2005 dans le but de simplifier la prestation, d'améliorer la communication avec les prêteurs et de réduire le fardeau administratif.

Parmi les dispositions non réglementaires ayant été prises, citons l'adoption d'une approche plus proactive de la communication avec les institutions financières (rencontres régulières visant à examiner les motifs de préoccupation, à améliorer les processus et à discuter des tendances et des analyses du portefeuille). La communication a aussi été favorisée par l'accroissement de la qualité et de l'ampleur des renseignements normalisés transmis chaque trimestre, le rétablissement de la publication d'un bulletin trimestriel, l'application de normes de service et la tenue de discussions plus poussées avec les prêteurs avant de prendre une décision sur les demandes d'indemnisation.

Le rapport d'examen détaillé de 2005 précisait que le Programme FPEC devait exploiter davantage les technologies de l'information. Depuis, Industrie Canada cherche activement à intégrer le transfert électronique de données et de fonds à ses processus administratifs. Il s'agit principalement de donner les moyens aux institutions financières de recevoir les inscriptions en ligne et de transférer électroniquement les droits d'inscription. Le traitement électronique des demandes d'indemnisation ne fait pour l'instant pas partie des objectifs visés, en raison de la complexité du processus et du nombre peu élevé de transactions. Suivant l'approbation, le soutien et l'engagement des institutions financières, les inscriptions et les transferts de fonds électroniques pourraient devenir une réalité en 2010. Le projet devrait améliorer l'efficacité et la prestation des services et réduire le fardeau administratif et les processus manuels associés au Programme FPEC.

Des modifications apportées au *Règlement sur le financement des petites entreprises du Canada* sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2009. Elles visent d'abord la réduction du fardeau administratif et la simplification des processus, dans le but d'harmoniser davantage le Programme avec les pratiques courantes en matière de prêt. Les modifications permettent, par exemple, aux prêteurs d'imposer leurs propres pénalités pour emboursement anticipé, alors qu'ils devaient auparavant appliquer des pénalités complexes prescrites par règlement. Elles donnent aussi à Industrie Canada plus de latitude pour collaborer avec les prêteurs à la correction des erreurs d'évaluation qui, jusqu'à présent, entraînaient le rejet des demandes d'indemnisation. Les modifications apportées répondent à l'engagement du gouvernement du Canada de réduire le fardeau administratif et les obstacles à la croissance des entreprises.

Ces modifications n'ont pas eu d'incidence sur les paramètres fondamentaux du Programme. Bien que ces mesures aient permis d'améliorer l'administration du Programme, les principaux obstacles à son utilisation cités par les prêteurs sont toujours le manque de rentabilité et le fardeau administratif. Selon eux, certaines exigences du Programme, comme la collecte et la conservation des factures relatives aux prêts et l'interdiction d'imposer des frais de gestion, ne correspondent pas aux pratiques courantes en matière de prêt, qui sont de plus en plus automatisées pour faire face à la concurrence. Les prêteurs se disent aussi exaspérés par le redressement et le rejet de nombreuses demandes d'indemnisation occasionnés par des erreurs.

Le fardeau administratif devra être réduit par la modernisation des processus du Programme FPEC – en tenant compte de l'obligation de rendre compte au Parlement ainsi que des besoins des prêteurs et des emprunteurs – afin d'assurer la pérennité du Programme en tant que source de financement abordable pour les PME.

Conclusions et orientations

L'examen détaillé des activités du Programme réalisées de 2004 à 2009 a montré que le Programme FPEC demeure un mécanisme efficace, qui réussit à favoriser le financement par emprunt reposant sur l'actif des petites entreprises.

En raison de ses objectifs contradictoires, le Programme a, au cours de la période étudiée, connu un effet d'accroissement plus marqué, mais a recouvré une part moins importante des coûts. Bien que ce ne soit pas le cas si on ne considère que les seuls frais d'administration et droits d'inscription, le Programme est en mesure de recouvrer entièrement ses coûts lorsque l'impôt fédéral sur le revenu et la TPS versés par les emprunteurs du Programme FPEC sont pris en compte. Une analyse de tous les coûts et avantages découlant du versement de prêts dans le cadre du Programme a par ailleurs montré que celui-ci offre des avantages nets considérables pour la société canadienne.

Le Programme FPEC favorise l'octroi de milliards de dollars aux petites entreprises, qui contribuent à la croissance de l'économie canadienne. Le volume de prêt a toutefois chuté de 29 p. 100 et la valeur, de 13 p. 100, au cours de la période étudiée, ce qui soulève des questions concernant la viabilité future du Programme. Il faudrait déterminer si ce repli signifie que l'accès des PME au financement a diminué.


La plupart des grands prêteurs ont noté un recul substantiel du recours au Programme FPEC au cours de la période étudiée, et ont expliqué ce déclin par le fardeau administratif et la faible rentabilité pour les prêteurs. Malgré les efforts déployés pour atténuer le fardeau administratif du Programme tout en conservant ses éléments et ses paramètres fondamentaux, les conditions à la source de ce fardeau sont toujours présentes et mettent en péril la viabilité future du Programme.

Orientations

En janvier 2010, les responsables du Programme ont entrepris de consulter des représentants du secteur des petites entreprises et des institutions prêteuses pour discuter des changements à apporter au Programme FPEC. Toutes les parties intéressées ont reconnu que le Programme constitue toujours un outil important pour accroître l'accès au financement des PME. On a souligné, toutefois, que le modèle de fonctionnement du Programme FPEC demeure un obstacle à son utilisation. Les institutions financières ont insisté sur l'importance d'harmoniser les pratiques du Programme avec les pratiques courantes en matière de prêt aux petites entreprises, particulièrement en ce qui a trait aux frais, aux exigences relatives aux preuves d'achat, aux taux d'intérêt et aux services électroniques et en ligne. Les représentants des emprunteurs ont souligné l'importance de mieux informer les PME et d'éliminer les irritants, qui peuvent faire obstacle à l'accès au financement.

Le gouvernement du Canada convient que des changements de ce type permettraient de renforcer et de moderniser le Programme FPEC, et d'assurer ainsi son succès à long terme. Le gouvernement est cependant toujours déterminé à préserver les atouts de base, la fiabilité et les paramètres du Programme sur lesquels comptent aujourd'hui les PME, tout particulièrement les entreprises en démarrage, les jeunes entreprises et celles des secteurs de la restauration et du détail. Tout changement visant l'augmentation de la participation au Programme devra préserver l'équilibre entre les différents objectifs, y compris l'atténuation des risques pour les fonds publics.

Les représentants d'Industrie Canada s'efforceront d'autre part de consolider les liens avec les parties intéressées. Ils chercheront à cette fin des façons de mieux faire connaître le Programme aux emprunteurs.



Grâce à cette intensification des mesures visant à renseigner les PME, les emprunteurs éventuels seront mieux outillés pour discuter avec les institutions financières du Programme. La récente campagne promotionnelle du Programme a suscité de bons commentaires et, comme l'ont fait remarquer les représentants des emprunteurs au cours des consultations, cet outil pourrait être davantage mis à contribution pour pallier le manque de notoriété du Programme auprès des PME.

Alors que la situation économique s'améliore au Canada, la capacité des entrepreneurs à exploiter les occasions qui se présentent et à concevoir de nouveaux produits et services devient essentielle à la relance. Il est aussi important pour les entrepreneurs d'être au courant des possibilités de financement et d'avoir accès aux fonds nécessaires afin d'être en mesure de démarrer leur entreprise ou d'étendre leurs activités. La modernisation du Programme FPEC contribuerait à améliorer l'accès au financement et à appuyer la croissance des petites entreprises de tous les secteurs économiques et de toutes les régions du pays, conformément à l'objectif du gouvernement du Canada.

Annexe A : Recherches préalables à l'examen détaillé de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*

Évaluation du Programme

Bearing Point, *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2004.

KPMG, *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

Incidences et avantages économiques

Canada Works Limited, *Programme de financement des petites entreprises du Canada : analyse actualisée de l'effet d'accroissement*, 2009.

Equinox Management Consultants Limited, *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du programme FPEC, volume 1 : Aperçu à partir des données du PRF-PME*, décembre 2003.

Equinox Management Consultants Limited, *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du programme FPEC, volume 2 : Conclusions des entrevues alignées*, février 2004.

Equinox Management Consultants Limited, *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du programme FPEC, volume 3 : Résultats des données du sondage*, mars 2004.

Equinox Management Consultants Limited, *Sources de risque du portefeuille et production de recettes du programme de financement des petites entreprises du Canada – Rapport final, étape 1*, mars 2008.

Equinox Management Consultants Limited, *Sources de risque du portefeuille et production de recettes du programme de financement des petites entreprises du Canada – Rapport final, étape 2*, décembre 2008.

KPMG, *Étude des coûts et des avantages économiques du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

Phoenix Strategic Perspectives Inc., *Étude en matière de sensibilisation et de satisfaction du Programme FPEC*, 2007.


Statistics Canada. *Étude longitudinale de l'incidence économique du Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPEC)*, 2008.

Recouvrement des coûts

Riding, Allan, *Prévision des coûts liés aux prêts de financement par emprunt consentis en vertu de la LPPE et de la LFPEC*, janvier 2005.

Consultation des parties intéressées et sondages

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



Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. *Le secteur bancaire : des affaires qui comptent*, 2007.

Heron & Company, *Discussions de l'administration des prêts aux petites entreprises du Canada avec les institutions financières*, juin 2004.

Industrie Canada, *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*, janvier 2009.

Réseau Circum inc., *Enquête sur les connaissances et la satisfaction des prêteurs*, juin 2004.

Statistique Canada, *Enquête auprès des fournisseurs de services de financement aux entreprises*, 2007.

Statistique Canada, *Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises*, 2007.

Annexe B : Principaux paramètres du Programme de financement des petites entreprises du Canada²²

Admissibilité de l'emprunteur : Pour que le Programme soit axé sur les petites entreprises, seules celles dont la valeur des ventes annuelles ne dépasse pas 5 millions de dollars peuvent bénéficier du Programme²³.

Ratio de partage des pertes : Le gouvernement du Canada assume une partie des pertes admissibles après la réalisation de la sûreté. Il prend à sa charge 85 p. 100 des pertes admissibles sur les prêts en souffrance. Les prêteurs sont responsables des 15 p. 100 restants.

Plafond des demandes d'indemnisation : Chaque prêteur a un compte distinct pour les prêts enregistrés. L'obligation du gouvernement du Canada envers un prêteur consiste à régler les demandes d'indemnisation admissibles (c'est-à-dire 85 p. 100 des pertes admissibles) pour les prêts en souffrance, jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la première tranche de 250 000 \$ de prêts enregistrés, de 50 p. 100 de la tranche suivante de 250 000 \$ et de 10 p. 100 des montants en sus de 500 000 \$.

Types d'actifs financés : Les prêts doivent servir à financer : 1) des améliorations locatives ou l'achat d'équipement, de logiciels ou d'immeubles; 2) l'amélioration de l'équipement ou d'immeubles; 3) les droits d'inscription au Programme.

Pourcentage du coût des actifs accepté pour le financement : Le financement offert sous forme de prêt ne peut dépasser 90 p. 100 du coût des actifs visés.

Droits et frais : Des droits correspondant à 2 p. 100 du montant financé sont versés au moment de l'enregistrement. Ils peuvent être inclus dans le prêt accordé dans le cadre du Programme FPEC. En outre, le prêteur doit payer des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 sur le solde impayé du prêt. Il peut faire payer ces montants à l'emprunteur, mais seulement en les incluant dans le taux d'intérêt demandé.

Taux d'intérêt maximal : Le taux variable maximal correspond au taux préférentiel offert par le prêteur, majoré de 3 p. 100 (y compris les frais d'administration annuels de 1,25 p. 100). Le taux fixe maximal correspond au taux hypothécaire résidentiel offert par le prêteur, majoré de 3 p. 100 (y compris les frais d'administration annuels de 1,25 p. 100).

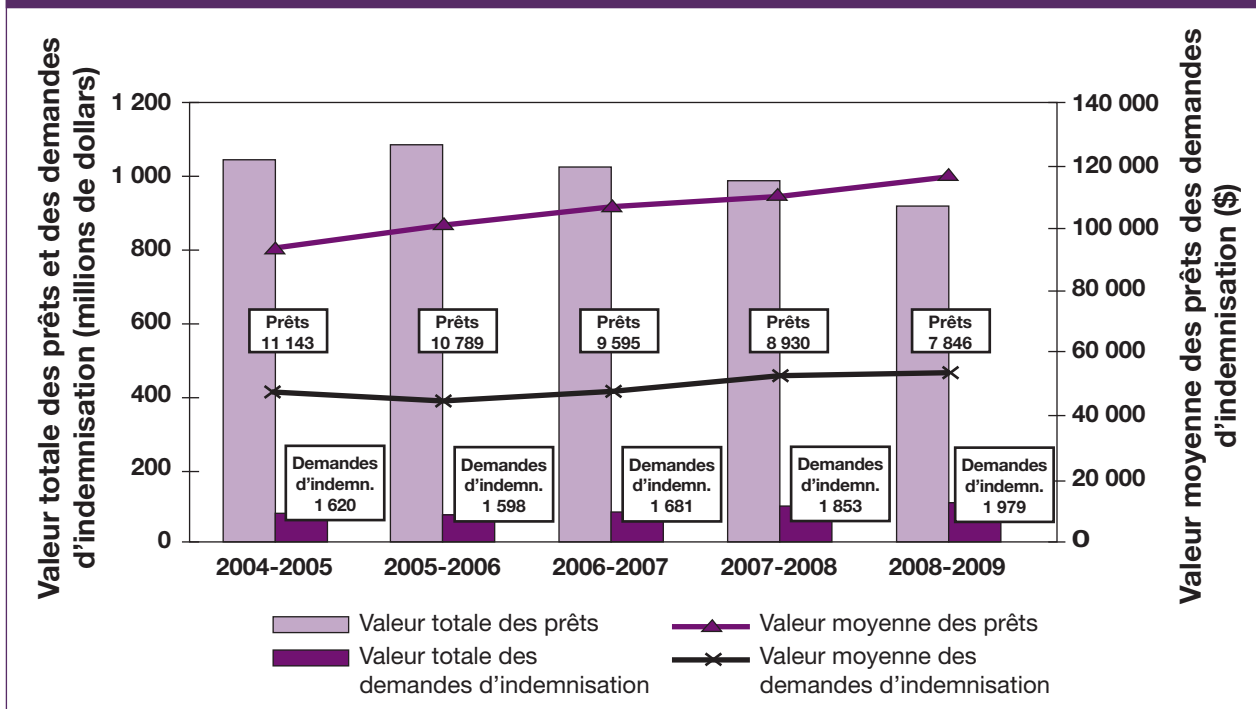
Montant du financement maximal : La valeur des prêts consentis à un emprunteur sous le régime du Programme FPEC et du Programme de prêts aux petites entreprises ne peut dépasser 250 000 \$.

²² Les paramètres du Programme décrits à l'annexe B correspondent à ceux en vigueur pendant la période de prêt 2004-2009. Comme déjà mentionné, les plafonds applicables aux réclamations et à la valeur maximale des prêts ont fait l'objet de modifications qui sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2009.

²³ Les entreprises agricoles et les entreprises à vocation principalement caritative ou religieuse sont exclues du Programme.

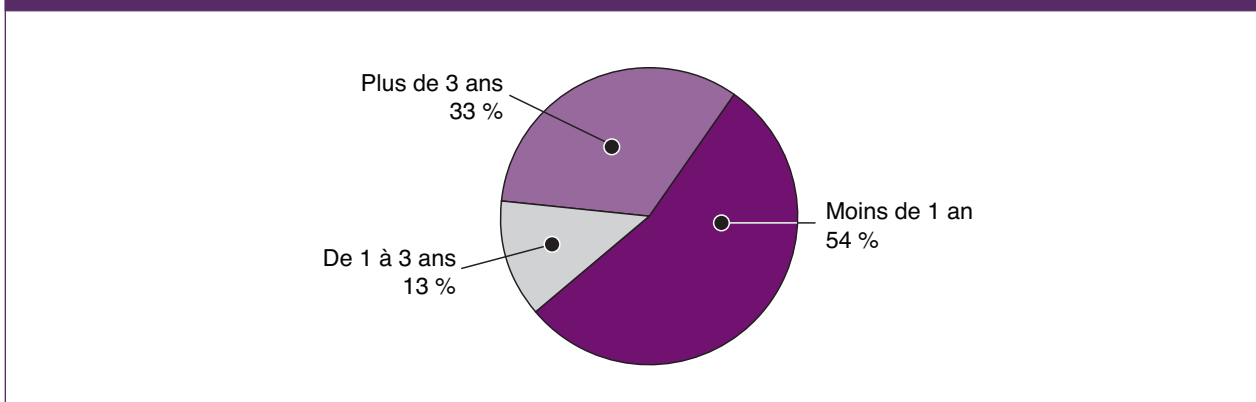
Annexe C : Examen des activités du Programme de financement des petites entreprises du Canada

Figure C-1 : Nombre de prêts FPEC et de demandes d'indemnisation et valeur de ceux-ci (2004-2009)



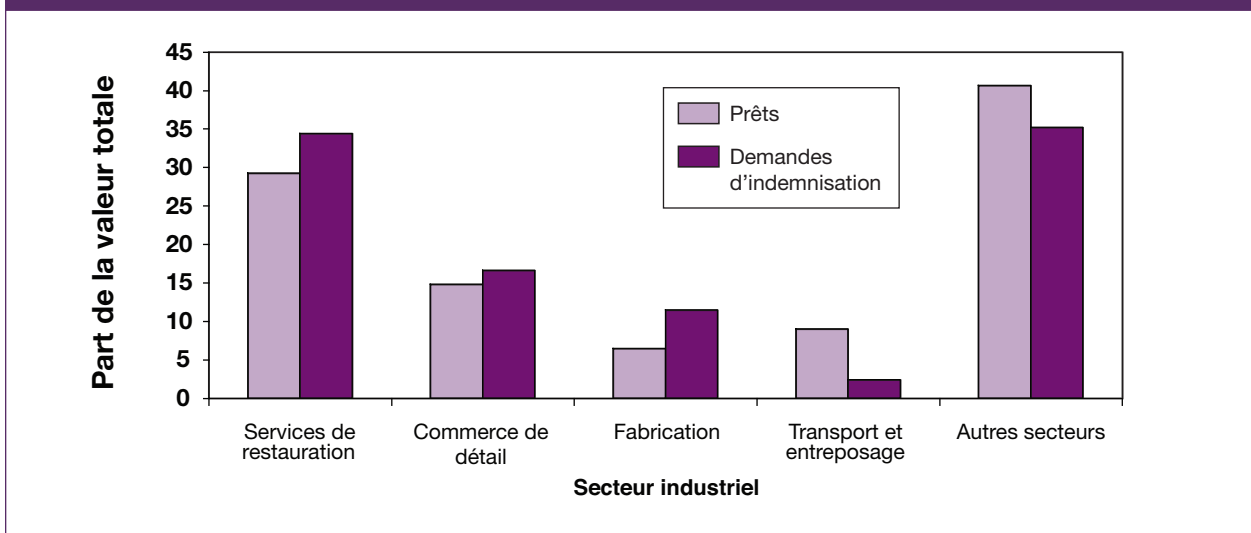
Le nombre de prêts consentis sous le régime du Programme FPEC a baissé, passant de 11 143 en 2004-2005 à 7 846 en 2008-2009. La somme totale prêtée a aussi diminué; elle est passée de 1,041 à 0,916 milliard. La valeur moyenne des prêts a toutefois augmenté; elle est passée de 93 500 \$ en 2004-2005 à 116 800 \$ en 2008-2009.

Figure C-2 : Part des prêts FPEC selon l'âge des entreprises (2004-2009)



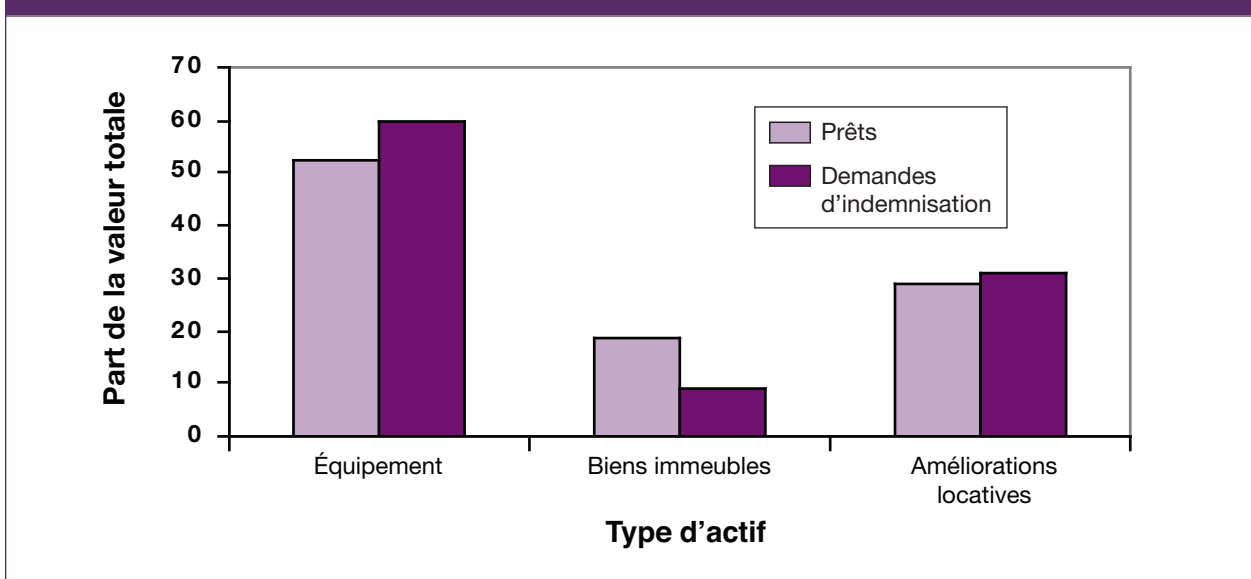
Environ 54 p. 100 des prêts ont été accordés à des entreprises en démarrage ou en activité depuis moins d'un an.

Figure C-3 : Part de la valeur totale des prêts FPEC et des demandes d'indemnisation selon le secteur industriel (2004-2009)



Quatre secteurs industriels représentent 59 p. 100 de la valeur des prêts et 65 p. 100 de la valeur des demandes d'indemnisation.

Figure C-4 : Part de la valeur totale des prêts FPEC et des demandes d'indemnisation selon le type d'actif (2004-2009)



Les prêts pour achat d'équipement, qui constituent 60 p. 100 des prêts faisant l'objet d'une demande d'indemnisation, ont diminué pendant la période étudiée. La proportion de prêts pour améliorations locatives et la proportion de demandes d'indemnisation connexes ont toutes deux augmenté.

Annexe D : Le recouvrement des coûts selon la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*

En 1995, un mandat de recouvrement des coûts a été confié au Programme de prêts aux petites entreprises. Le vérificateur général du Canada a réitéré, en 1997 et en 2002, l'importance de surveiller soigneusement le rendement financier du portefeuille de prêts et de mettre à jour régulièrement le modèle de recouvrement des coûts du Programme.

Méthodologie

La prévision des recettes et des coûts du Programme est une tâche complexe. Tout d'abord, il faut près de quatre ans pour accumuler des données suffisantes sur le degré de risque des prêts et sur le comportement des prêteurs dès qu'un paramètre est modifié. C'est un facteur essentiel de tout modèle de prévision. Deuxièmement, le modèle de recouvrement des coûts doit englober la durée complète de tous les prêts accordés au cours d'une année donnée, soit jusqu'à 10 ans. Troisièmement, un laps de temps considérable s'écoule entre la réception des recettes et le versement des indemnités. Enfin, les prêteurs ont jusqu'à 3 ans après un défaut de paiement pour déposer une demande d'indemnisation; c'est donc dire que la période considérée peut aller jusqu'à 13 ans. Il faut par conséquent effectuer une prévision à long terme des recettes et des demandes d'indemnisation, d'où la difficulté d'estimer le recouvrement des coûts, qui peut varier en fonction des conditions économiques et d'autres facteurs. C'est pourquoi Industrie Canada met régulièrement à jour ses prévisions et ses modèles de prévision.

Au moyen d'une analyse multivariée des demandes d'indemnisation reçues au cours d'un mois donné et de modèles de prévision statistique et économétrique, Industrie Canada est en mesure d'estimer la valeur des demandes d'indemnisation²⁴ et, en la comparant aux recettes projetées, d'obtenir une prévision du recouvrement des coûts du Programme.

Constatations

Le tableau D-1 illustre la prévision actuelle de recouvrement des coûts pour les prêts accordés durant les deux premiers cycles du Programme FPEC, soit de 1999 à 2004 et de 2004 à 2009. Les tableaux D-1 et D-2 présentent un sommaire des flux de recettes et de dépenses associés à chacune des années.

Dans l'ensemble, en ce qui concerne le Programme FPEC, les constatations suivantes émergent (voir le tableau D-1 ci-dessous) :

- Les recettes (droits d'inscription et frais d'administration) des cinq ans de prêt considérés au cours de cet examen devraient atteindre environ 281 millions de dollars.
- Les dépenses (indemnités) devraient se chiffrer à environ 477 millions de dollars, pour un coût net de 196 millions de dollars.
- Exprimées en pourcentage, les recettes devraient représenter 58,9 p. 100 des dépenses.
- D'un point de vue général du portefeuille de prêts, le coût net pour le gouvernement devrait se chiffrer à environ 3,9 p. 100 du total des prêts accordés, ce qui constitue une hausse par rapport à la proportion de 2,6 p. 100 des prêts accordés au cours de la période C1 (1999-2004).

²⁴ Allan Riding, *Prévision des coûts liés aux prêts de financement par emprunt consentis en vertu de la LPPE et de la LFPEC*, janvier 2005.

Tableau D-1

Sommaire du modèle de recouvrement des coûts du PFPEC pour les périodes C1 (1999-2004) et C2 (2004-2009)

| (millions de dollars) | | Recettes et dépenses | | | | % des coûts recouverts ¹ | Coûts net / prêt (%) |
|--------------------------|----------------|----------------------|----------------|--------------------|---------------|-------------------------------------|----------------------|
| Année | Prêts | Droits d'inscr. | Frais d'admin. | Demandes d'indemn. | Coût net | | |
| 1999-2000 | 1 352,3 | 26,8 | 48,5 | -118,7 | -43,5 | 63,4 | -3,2 |
| 2000-2001 | 1 159,0 | 22,9 | 42,1 | -101,0 | -35,9 | 64,4 | -3,1 |
| 2001-2002 | 899,2 | 17,8 | 31,8 | -66,1 | -16,5 | 75,0 | -1,8 |
| 2002-2003 | 951,2 | 18,8 | 31,8 | -65,5 | -14,9 | 77,3 | -1,6 |
| 2003-2004 | 999,9 | 19,8 | 31,2 | -79,1 | -28,1 | 64,5 | -2,8 |
| Total (1999-2004) | 5 361,6 | 10,1 | 185,5 | -430,5 | -138,9 | 67,7 | -2,6 |
| 2004-2005 | 1 041,3 | 20,6 | 39,9 | -85,1 | -24,6 | 71,1 | -2,4 |
| 2005-2006 | 1 087,5 | 21,5 | 40,5 | -101,4 | -39,4 | 61,2 | -3,6 |
| 2006-2007 | 1 024,5 | 20,2 | 36,5 | -102,1 | -45,4 | 55,6 | -4,4 |
| 2007-2008 | 987,7 | 19,5 | 34,6 | -95,7 | -41,6 | 56,5 | -4,2 |
| 2008-2009 | 918,4 | 18,1 | 29,5 | -93,2 | -45,6 | 51,1 | -5,0 |
| Total (2004-2009) | 5 059,3 | 99,9 | 181,0 | -477,4 | -196,4 | 58,9 | -3,9 |

Remarque: Les valeurs surlignées sont estimées.

¹ Le pourcentage des coûts recouverts est égal aux recettes (droits d'inscription et frais d'administration) divisées par les dépenses (demandes d'indemnisation).

Le tableau D-2 présente le même sommaire des flux de recettes et de dépenses associés à chacune des années, mais tient compte de l'écart de trois à cinq ans entre la perception des recettes et le paiement des dépenses (c.-à-d. que les valeurs sont transposées en VAN).

Dans l'ensemble, pour les valeurs transposées en VAN, les constatations suivantes émergent :

- Les recettes (droits d'inscription et frais d'administration) des cinq ans de prêt devraient atteindre environ 254 millions de dollars.
- Les dépenses (indemnités) devraient se chiffrer à environ 404 millions de dollars, soit un coût net de 150 millions de dollars pour toute la durée des prêts.
- Exprimées en pourcentage, les recettes devraient représenter 62,8 p. 100 des dépenses.
- D'un point de vue général du portefeuille de prêts, le coût net pour le gouvernement devrait se chiffrer, en moyenne, à 3 p. 100 du total des prêts accordés, ce qui constitue une hausse par rapport à la proportion de 1,8 p. 100 des prêts accordés durant la période C1 (1999-2004).

Tableau D-2**Sommaire du modèle de recouvrement des coûts du PFPEC pour les périodes C1 (1994-2004) et C2 (2004-2009) (transposé en VAN¹)**

| (millions de dollars) | | Recettes et dépenses transposées en VAN | | | | % des coûts recouvrés ¹ | Coûts net / prêt (%) |
|--------------------------|----------------|---|----------------|--------------------|---------------|------------------------------------|----------------------|
| Année | Prêts | Droits d'inscr. | Frais d'admin. | Demandes d'indemn. | Coût net | | |
| 1999-2000 | 1 352,3 | 26,1 | 42,0 | -99,1 | -31,0 | 68,7 | -2,3 |
| 2000-2001 | 1 159,0 | 22,4 | 36,6 | -84,3 | -25,3 | 70,0 | -2,2 |
| 2001-2002 | 899,2 | 17,4 | 27,7 | -55,1 | -10,1 | 81,7 | -1,1 |
| 2002-2003 | 951,2 | 18,3 | 27,7 | -54,7 | -8,6 | 84,3 | -0,9 |
| 2003-2004 | 999,9 | 19,3 | 27,2 | -66,0 | -19,5 | 70,5 | -2,0 |
| Total (1999-2004) | 5 361,6 | 103,4 | 161,3 | -359,1 | -94,4 | 73,7 | -1,8 |
| 2004-2005 | 1 041,3 | 20,1 | 34,6 | -71,2 | -16,5 | 76,9 | -1,6 |
| 2005-2006 | 1 087,5 | 20,9 | 35,2 | -85,9 | -29,7 | 65,4 | -2,7 |
| 2006-2007 | 1 024,5 | 19,7 | 31,7 | -86,8 | -35,4 | 59,2 | -3,5 |
| 2007-2008 | 987,7 | 19,0 | 30,0 | -81,2 | -32,2 | 60,3 | -3,3 |
| 2008-2009 | 918,4 | 16,9 | 25,4 | -78,9 | -36,6 | 53,6 | -4,0 |
| Total (2004-2009) | 5 059,3 | 96,6 | 157,0 | -404,0 | -150,4 | 62,8 | -3,0 |

Remarque: Les valeurs surlignées sont estimées.

¹ Valeur actualisée nette (taux d'actualisation de 5 %).

² Le pourcentage des coûts recouvrés est égal aux recettes transposées en VAN (droits d'inscription et frais d'administration) divisées par les dépenses transposées en VAN (demandes d'indemnisation).

Conclusion

La comparaison des résultats obtenus au cours des deux premiers cycles du Programme FPEC permet de constater que la somme des coûts recouvrés a diminué pendant la période 2004-2009. Cette diminution s'explique en partie par la hausse de la valeur des prêts à effet d'accroissement octroyés dans le cadre du Programme, de même que par une légère croissance des prêts à risque octroyés par quelques-unes des plus importantes institutions financières. Industrie Canada continuera de mettre à jour ses prévisions et de perfectionner ses modèles de prévision selon les dernières données existantes, afin d'assurer un contrôle adéquat de cet objectif du Programme.