



ÉVALUATION SOMMATIVE DES INITIATIVES

Démarrage et relève et Soutien
aux entreprises



Développement
économique Canada
pour les régions du Québec

Canada Economic
Development
for Quebec Regions

Canada

PUBLIÉ PAR

Développement économique Canada pour les régions du Québec

Montréal (Québec) H3B 2T9

www.dec-ced.gc.ca

CATALOGUE : Iu90-4/30-2015E-PDF

ISBN : 978-0-660-23339-0

Mars 2015

Sommaire exécutif

En 2009-2010, *Développement économique Canada pour les régions du Québec* (DEC) a mis en œuvre deux initiatives : *Démarrage et relève* et le *Soutien aux entreprises*. Au total, 22,6 millions de dollars en contributions remboursables ont été octroyés aux SADC et CAE pour le financement de près de 200 prêts. Les initiatives visaient deux objectifs : la création et le maintien d'entreprises et d'emplois. Les initiatives ont fait l'objet d'ententes entre DEC et Capital Réseau des Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et Centre d'aide aux entreprises (CAE). Ainsi, DEC versait les contributions à Capital Réseau des SADC et CAE qui par la suite les redistribuait sous forme de prêts aux SADC et CAE afin que ces derniers financent des entreprises.

En lien avec la *Politique sur l'évaluation* du Secrétariat du Conseil du Trésor, la stratégie d'évaluation s'est penchée sur cinq enjeux fondamentaux : le besoin continu du programme, la conformité aux priorités du gouvernement, la complémentarité avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral, l'efficacité et l'efficience. L'évaluation s'appuie sur une variété de sources de données généralement reconnues : recension des écrits, analyse des données administratives, sondage téléphonique, entrevues et étude comparative réalisée par Statistique Canada.

La principale contrainte méthodologique repose sur l'attribution des résultats des initiatives sur l'économie des régions concernées de même que la représentativité. En effet, le nombre de prêts relativement limité par région (ex : en moyenne 14 projets / région pour l'initiative *Soutien aux entreprises*) répartis sur tout le territoire du Québec ne permet pas de mesurer les résultats finaux. Par contre, le taux de réponse élevé au sondage (80 %) et le fait d'avoir utilisé une variété de sources de données ont permis d'obtenir des constats d'évaluation probants.

Constats généraux

Les besoins qui prévalaient au lancement de l'initiative *Démarrage et relève* sont toujours présents principalement en regard de la relève entrepreneuriale. **Le besoin pour l'initiative *Soutien aux entreprises* s'est atténué** étant donné l'assouplissement des conditions de crédit. Les initiatives étaient **conformes aux priorités du gouvernement** : les objectifs et les résultats attendus des initiatives s'inscrivaient dans les priorités du gouvernement au moment de leur conception. Également, le démarrage et la relève d'entreprises sont toujours des priorités du gouvernement. **Les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral sont complémentaires avec ceux des autres intervenants** puisque peu ou pas d'offres similaires répondaient aux enjeux ciblés par les deux initiatives.

La majorité des cibles de résultats sont atteintes ou en voie d'être atteintes. Selon les données d'une étude comparative réalisée par Statistique Canada, les entreprises aidées par les deux initiatives performant généralement mieux que celles du groupe-contrôle.

Les deux initiatives ont été gérées de manière économe et efficiente : frais de gestion et d'intérêts peu élevés de l'initiative *Démarrage et relève* (3,4 % du montant de contributions versées), pertes de l'initiative *Soutien aux entreprises* qui sont, jusqu'à présent, en deçà du taux de perte prévu et, effet de levier élevé. Dans l'ensemble, peu d'enjeux ont été relevés par rapport à la mise en œuvre des deux initiatives et les entrepreneurs se sont déclarés satisfaits que ce soit en regard des délais de traitement de leur demande ou de la gestion de leur prêt.

Recommandations

1. Il est recommandé que, dans le cadre de l'élaboration de programmes et d'initiatives ciblés, DEC s'assure de poursuivre ses analyses afin de tenir compte des besoins particuliers émanant des collectivités à plus faible croissance.
2. Lors de la conception d'initiatives nécessitant des expertises particulières ou une proximité avec certaines clientèles particulières, DEC pourrait considérer une tierce partie.
3. Pour assurer une utilisation efficiente des fonds publics, DEC devrait privilégier des contributions remboursables lors de la conception d'initiatives similaires ou comparables à celles des initiatives *Démarrage et relève et Soutien aux entreprises*.
4. DEC devrait analyser la question des besoins de financement de la relève entrepreneuriale en région au Québec en vue de dégager des options d'interventions possibles.

Table des matières

Sommaire exécutif	i
Constats généraux	i
Recommandations	ii
1. Profil des deux initiatives	1
Modalités des initiatives	2
1.1 Résultats attendus des initiatives	6
2. Stratégie d'évaluation	7
2.1 Mandat de l'évaluation	7
2.2 Stratégie d'évaluation	8
3. Constats sur la pertinence des initiatives	11
3.1 Besoin continu	11
3.2 Conformité aux priorités du gouvernement	19
3.3 Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	20
4. Constats sur l'efficacité des initiatives	25
4.1 Dans quelle mesure les initiatives ont contribué à l'atteinte des résultats immédiats ?	25
4.2 Dans quelle mesure les initiatives ont-elles contribué à l'atteinte des résultats intermédiaires ?	26
Résultats intermédiaires : initiative Démarrage et relève	27
5. Constats sur l'efficience des initiatives	31
5.1 Dans quelle mesure les initiatives ont-elles été gérées de manière économe et efficace?	32
5.2 Y a-t-il eu des problèmes lors de la mise en œuvre des deux initiatives ? Quel est le degré de satisfaction par rapport à la mise en œuvre ?	33
5.3 Quels sont les leçons apprises de la mise en œuvre des deux initiatives ?	34
ANNEXES	37

1. Profil des deux initiatives

En 2009-2010, DEC a mis en œuvre deux initiatives¹: 1) *Démarrage et relève* et 2) *Soutien aux entreprises*. Ces initiatives ont fait l'objet d'ententes entre DEC et Capital Réseau des SADC et CAE² (ci-après nommé Capital Réseau). Les deux initiatives totalisaient 22,6 millions de dollars en contributions dans le cadre du *Programme de développement des collectivités* (PDC).

- 1) L'initiative *Démarrage et relève* a été mise sur pied dans le but de répondre aux besoins des entrepreneurs dans les régions où l'accès au capital de risque est un enjeu identifié. Les régions étaient généralement caractérisées par un déficit entrepreneurial, une faible diversification sectorielle et une dépendance par rapport à des marchés de ressources volatiles ou en crise. Les entrepreneurs de ces régions devaient surmonter des obstacles pour mobiliser les fonds requis pour démarrer ou transférer une entreprise. L'initiative visait principalement la création et le maintien d'entreprises favorisant le maintien et la création d'emplois. Deux ententes de contribution ont été conclues pour financer cette initiative. Une première entente convenue entre Capital Réseau et DEC a été signée le 31 mars 2009. Elle prévoyait une contribution remboursable de 7,188 millions de dollars soit : 6 millions de dollars en contributions remboursables (auxquelles Capital Réseau a ajouté un montant équivalent de 6 millions de dollars) et 1,188 million de dollars en contribution non remboursable pour les coûts liés aux frais de gestion (156 000 \$) et d'intérêts (1,032 million de dollars). Une autre entente a été conclue avec l'ensemble des SADC et CAE participantes. Dans le cadre de cette entente, un montant de 1,2 million de dollars en frais provisionnels pour pertes potentielles a été octroyé à Capital Réseau qui prévoyait que l'actif résiduel, après remboursement des pertes, serait réparti entre les organismes ayant participé à l'initiative.

Historique de l'initiative *Démarrage et relève*

De novembre 2006 à mars 2008, deux initiatives pilotes ont précédé l'initiative du *Démarrage et relève*. Au total, 13 millions de dollars (8 millions de dollars en relève et 5 millions de dollars en démarrage) ont permis le financement de 39 prêts. Des bilans évaluatifs ont été réalisés suite à ces pilotes et il a été recommandé de reconduire les initiatives en y apportant quelques ajustements.

- 2) L'initiative *Soutien aux entreprises* (ci-après nommé *Soutien aux entreprises I*) a fait l'objet d'une première entente en février 2009. En juillet 2009, elle a fait l'objet d'une deuxième entente visant à bonifier et à prolonger la première (ci-après nommé *Soutien aux entreprises II*). L'initiative *Soutien aux entreprises* (I et II) a été constituée pour compléter l'offre de services aux petites et moyennes entreprises (PME) aux prises avec des difficultés d'emprunt auprès des banques pour maintenir leur fonds de roulement à un niveau leur permettant d'opérer. Lors de la crise financière de 2008, de nombreuses PME se faisaient refuser des prêts par les institutions financières. À la même époque, les SADC, les CAE et Capital Réseau n'avaient pas les liquidités suffisantes pour pallier le problème. L'initiative devait

¹ Lors de leur lancement, les initiatives se nommaient respectivement « Fonds démarrage et relève » et « Fonds de soutien aux entreprises ». Comme il ne s'agissait pas d'un fonds mais plutôt d'ententes de redistribution le terme « initiative » a été privilégié dans le rapport.

² Avant 2011, *Capital Réseau* se nommait le *Fonds commun des SADC et CAE*.

principalement permettre d'aider les entreprises à maintenir des emplois. La première entente (*Soutien aux entreprises I*) convenue entre Capital Réseau et DEC pour cette initiative a été signée le 20 février 2009 et prévoyait une contribution remboursable de 9,6 millions de dollars. La deuxième entente (*Soutien aux entreprises II*) prévoyait une contribution remboursable de 7 millions de dollars et a été signée le 7 juillet 2009. À ces contributions s'ajoutait un montant de 3,32 millions de dollars en frais pour pertes potentielles correspondant à 20 % des contributions.

Au total, pour la période allant de septembre 2008 à mars 2010, les deux initiatives ont permis l'approbation de 22,6 millions de dollars en prêts versés provenant des contributions de DEC pour permettre l'octroi de 194 prêts:

Tableau 1. Nombre de prêts et montants des contributions

	Nombre de prêts	Montants de contribution DEC	Date d'admissibilité des coûts / date de fin des initiatives
<i>Initiative Démarrage et relève</i>			Du 31 mars 2009 au 31 mars 2011
Volet démarrage	9	1 054 000 \$	
Volet relève	35	4 946 000 \$	
TOTAL <i>Démarrage et relève</i>	44	6 000 000 \$	
<i>Initiative Soutien aux entreprises</i>			
Soutien aux entreprises I	91	9 600 000 \$	Du 18 février 2009 au 31 mars 2009
Soutien aux entreprises II	59	7 000 000 \$	Du 30 juin 2009 au 31 mars 2010
TOTAL <i>Soutien aux entreprises</i>	150	16 600 000 \$	
GRAND TOTAL	194	22 600 000 \$	

Modalités des initiatives

De façon générale, les modalités des initiatives étaient les mêmes que celles du *Programme de développement des collectivités* (PDC) sauf pour certains critères d'admissibilité spécifiques (voir p. 4) et pour des cas d'exceptions relatifs aux montants maximaux payables de même qu'aux contributions versées³. Le PDC est un programme national visant notamment la stabilité, la

³ Les exceptions aux modalités du PDC s'appliquent au montant maximal payable et les contributions versées : pour l'initiative *Démarrage et relève*, le montant maximal de l'aide financière que peut offrir la SADC ou le CAE à toutes

croissance et la diversification économique des collectivités rurales et la création d'emplois. Au Québec, DEC fournit un soutien financier à Capital Réseau, au Réseau des SADC et des CAE, aux Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et aux Centres d'aide aux entreprises (CAE). Les SADC et les CAE disposent tous d'un fonds d'investissement leur permettant d'offrir des prêts pour le démarrage, l'expansion ou la stabilisation de petites ou moyennes entreprises en vue de créer et de maintenir des emplois. Les organismes sont responsables de la bonne gestion de leur fonds afin d'en assurer la croissance et la pérennité.

Les organismes suivants ont contribué à la mise en œuvre des initiatives *Démarrage et relève et Soutien aux entreprises* :

- le Réseau des SADC et des CAE : association regroupant les SADC et les CAE procurant des services et des outils facilitant le développement des membres. Il n'existe pas de lien hiérarchique entre les SADC, les CAE et le Réseau. Le Réseau est administré par un Conseil d'administration composé de représentants de ses membres en provenance de différentes régions du Québec. Il est principalement financé par DEC;
- Capital Réseau : organisme à but non lucratif ayant pour mission de promouvoir le développement économique des SADC et CAE du Québec par la mise en commun de leurs ressources financières. Capital Réseau a constitué un fonds composé de dépôts en provenance de ses membres parmi les SADC et CAE du Québec provenant de leurs liquidités excédentaires. Capital Réseau gère ainsi un portefeuille d'actifs financiers qui, au 31 mars 2012, totalisait plus de 73 millions de dollars.
- les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) : organismes d'aide au développement des collectivités, généralement localisés dans les territoires ruraux. Elles offrent du financement et des services aux PME et des services aux individus. Elles font également des activités de développement local;
- les Centres d'aide aux entreprises (CAE) : organismes offrant aux PME un financement complémentaire à celui offert par les institutions financières traditionnelles ainsi que de l'aide technique aux entrepreneurs.

Comme illustré dans le schéma suivant, les contributions de DEC⁴ ont été versées à Capital Réseau qui prêtait par la suite à différents SADC et CAE pour que ces derniers octroient des prêts répondant aux objectifs et respectant les critères d'admissibilité des initiatives établis dans l'entente avec DEC.



Les entrepreneurs présentaient des demandes d'aide financière aux différents SADC et CAE qui

PME peut dépasser le plafond de 150 000\$ qui était prévu dans les modalités du PDC en ne dépassant pas habituellement 500 000\$ et les prêts sont accordés sans intérêt.

⁴ Contribution remboursable conditionnelle dans le cadre de l'initiative *Soutien aux entreprises*.

les acheminaient par la suite à Capital Réseau lequel avait un Comité d'investissement composé de représentants de DEC⁵, de Capital Réseau et de représentants des SADC et CAE. Suite à une analyse des demandes d'aide financière, le Comité d'investissement recommandait l'approbation ou non des demandes au Conseil d'administration de Capital Réseau qui prenait la décision de les refuser ou de les approuver.

Critères d'admissibilité des prêts

En vertu de la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor, DEC doit établir les paramètres selon lesquels la redistribution sous forme de prêts s'effectue. Les critères d'admissibilité spécifiques à chacune des deux initiatives sont détaillés dans le tableau suivant :

Tableau 2. Critères d'admissibilité des prêts

	Initiative <i>Démarrage et relève</i>	Initiative <i>Soutien aux entreprises</i>
Type d'aide offerte aux PME	prêts sans intérêt	prêts
Début de la période de remboursement	5 ans de congé après l'octroi du prêt	2 ans de congé après l'octroi du prêt
Période de remboursabilité	3 ans après le congé de 5 ans	5 ans* après le congé de 2 ans
Montants minimal/maximal octroyés	100 000 \$ à 500 000 \$	5 000 \$ minimum et 150 000 \$ maximum, sauf exception
Période de financement	4 sept. 2008 au 30 sept. 2010	18 février 2009 au 31 mars 2010 (incluant la prolongation)
Taux d'intérêt	aucun intérêt, frais de gestion n'excédant pas 2 %	au minimum taux préférentiel des institutions financières + 2 %

⁵ À ce moment-là, DEC était minoritaire sur le comité d'investissement et devait juger de la conformité des prêts avec les critères établis. Le comité d'investissement n'était pas décisionnel : le conseil d'administration de Capital Réseau approuvait les prêts.

Financement	<p>Mise de fonds minimale de l'entrepreneur de 100 000 \$</p> <p>Prêt de l'initiative finance un montant égal à la mise de fonds de l'entrepreneur (entre 100 000 \$ et 500 000 \$)</p> <p>Prêt provenant des fonds réguliers de la/du SADC/CAE participant(e) au moins égal à 20 % du montant du premier prêt</p> <p>Une société de capital de risque (SCR) reconnue finance au moins le double du montant octroyé par l'initiative</p> <p>D'autres partenaires financiers pouvaient également participer au montage financier.</p>	<p>preuve de refus d'une institution financière exigée</p>
-------------	--	--

* Au départ, l'entente prévoyait une période de remboursabilité de 3 ans qui fût modifiée suite à la demande du Conseil d'administration de Capital Réseau et à l'approbation du Ministre en mai 2012.

De façon générale, les entreprises admissibles étaient des entreprises manufacturières, à vocation touristique, technologique ou de services stratégiques et devaient être situées au Québec, à l'exception de l'île de Montréal et des Villes de Laval, Québec et Lévis ainsi que dans la partie urbaine de la Ville de Gatineau. Pour l'initiative *Soutien aux entreprises*, les entreprises devaient avoir reçu un avis d'une institution financière indiquant que leur capacité d'emprunt avait été pleinement utilisée. Elles devaient être aux prises avec des besoins ponctuels de fonds de roulement, mais aussi afficher un historique de rentabilité.

Outre les modalités liées aux prêts, plusieurs conditions concernant notamment l'octroi et le remboursement des contributions globales entre DEC et Capital Réseau, les frais d'intérêts, de gestion et de suivi, les frais de pertes et la gouvernance ont été détaillées dans les ententes afin d'assurer le respect des modalités de programme et des directives applicables à ce type d'initiatives.

1.1 Résultats attendus des initiatives

Les deux initiatives s'inscrivaient sous l'activité de programme 2) *Développement du milieu*, plus spécifiquement en lien avec la sous-sous activité du programme ***Entreprises locales et régionales*** de l'architecture d'activités de programmes de DEC en vigueur jusqu'en mars 2012 (voir en annexe) et contribuaient aux mêmes résultats finaux que ceux du PDC:

- stabilité et croissance économique, création d'emplois;
- économies locales diversifiées et concurrentielles;
- collectivités durables.

Ces résultats devaient également être en lien avec le résultat immédiat du PDC :

Amélioration de l'accès au capital et de l'effet de levier grâce à des prêts, des garanties de prêts, des participations au capital pour les entreprises et les entreprises d'économie sociale entraînant notamment la création et le maintien d'emplois.

Par ailleurs, des cibles de résultats immédiats et de résultats intermédiaires de ces initiatives avaient été définies dans les ententes avec Capital Réseau pour chacune des initiatives. Les résultats atteints sont décrits dans la section 4 qui présente les constats sur le rendement.

2. Stratégie d'évaluation

2.1 Mandat de l'évaluation

Lors de la conception des initiatives, DEC s'était engagé à réaliser une évaluation sommative qui devait être intégrée dans l'évaluation sommative du PDC. Étant donné que l'évaluation du PDC est régie par un cadre d'évaluation national et que les initiatives ciblent des objectifs spécifiques avec des modalités particulières, une évaluation distincte a été réalisée. Également, cette évaluation était prévue dans le plan annuel d'évaluation de DEC lequel a été approuvé par l'administrateur général et annoncée dans le Rapport sur les plans et priorités de DEC pour l'année 2013-2014.

Exigences politiques sur l'évaluation

L'évaluation aborde les cinq questions fondamentales (voir en annexe) ⁶ précisées dans la *Directive sur l'évaluation* découlant de la *Politique sur l'évaluation* du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Celles-ci sont groupées sous les enjeux de la pertinence et du rendement.

Tableau 3. Questions fondamentales de la Directive sur l'évaluation du SCT

Enjeu : Pertinence	
Question 1 : Besoin continu du programme	Évaluation de la mesure dans laquelle le programme continue de répondre à un besoin démontrable et est réceptif aux besoins des Canadiens
Question 2 : Conformité aux priorités du gouvernement	Évaluation des liens entre les objectifs du programme et (i) les priorités du gouvernement fédéral et (ii) les résultats ministériels stratégiques
Question 3 : Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement	Évaluation du rôle et des responsabilités du gouvernement fédéral relativement à l'exécution du programme
Enjeu : Rendement (efficacité, efficience et économie)	
Question 4 : Réalisation des résultats escomptés	Évaluation des progrès réalisés dans l'atteinte des résultats escomptés (y compris les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes) par rapport aux cibles et à la portée du programme, à la conception du programme, ce qui comprend les liens et la contribution des extrants aux résultats
Question 5 : Démonstration d'efficience et d'économie	Évaluation de l'utilisation des ressources relativement à la production des extrants et aux progrès réalisés concernant l'atteinte des résultats escomptés

⁶ Chacune des cinq questions fondamentales sont présentées en lien avec les différents indicateurs et critères d'évaluation de même que les méthodes et les sources de données qui ont été utilisées.

2.2 Stratégie d'évaluation

La portée de l'évaluation a été calibrée en tenant compte de différents facteurs notamment l'ampleur des initiatives (22,6 millions de dollars de contributions), la courte en termes de délais suivant le financement des entreprises reçu (prêts) par les entreprises⁷, les ressources consacrées à l'évaluation et son échéancier. La stratégie a également tenu compte du faible niveau de risque lié à ces initiatives qui ont été mises en œuvre selon les mêmes modalités et avec les mêmes partenaires de livraison que le PDC. En effet, ce dernier a fait l'objet d'évaluations antérieures attestant de son rendement.

La période de référence de l'évaluation a porté sur l'ensemble des prêts ayant été approuvés entre le 18 février 2009 et le 31 mars 2011. La collecte de données a débuté en janvier 2013 et s'est terminée en février 2014.

2.2.1 Comité de suivi de l'évaluation

Conformément aux *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*, un comité de suivi de l'évaluation a été mis sur pied pour la réalisation de l'évaluation⁸. Ce comité avait pour mandat de commenter les différents livrables (cadre d'évaluation, guides d'entrevues, liste des personnes à interviewer, résultats préliminaires, rapport intérimaire et rapport final), de faciliter l'accès aux données sur les initiatives et de fournir conseils et orientations à toutes les étapes du processus d'évaluation afin de maximiser l'utilité de l'évaluation pour DEC.

Ce comité, relevant de la Direction Planification et évaluation, était composé de représentants du secteur des Opérations et du secteur Politiques et communications de DEC.

2.2.2 Portée et limites de l'évaluation

Portée de l'évaluation

La portée de l'évaluation regroupe les 194 prêts ayant été approuvés dans le cadre des initiatives *Démarrage et relève et Soutien aux entreprises*. Pour l'enjeu de l'efficacité (résultats), une mise à jour des résultats des 39 prêts octroyés dans le cadre des deux initiatives-pilotes (voir la description de ces initiatives dans l'encadré de la p. 1) a été effectuée. Bien que ces 39 prêts ne fassent pas partie des deux initiatives évaluées, ils visaient les mêmes résultats que ceux de l'initiative *Démarrage et relève* et les modalités étaient similaires. Comme ces prêts avaient été octroyés entre 2006 et 2008, leur maturité en termes de temps offre un aperçu des résultats sur un horizon plus long.

Limites de l'évaluation

L'évaluation s'est concentrée davantage sur les résultats immédiats et intermédiaires plutôt que sur ceux à long terme. Les deux initiatives ont une ampleur limitée. Le montant total de

⁷ Cette période de temps est nécessaire pour observer les résultats escomptés par les initiatives.

⁸ Selon l'Article 6.1 de la Politique sur l'évaluation, *il est requis de former des groupes d'examen par les pairs, des groupes consultatifs ou des comités directeurs. Ces groupes ou comités, dirigés par le chef de l'évaluation, contribuent à la planification et aux procédés d'évaluation de même qu'à l'examen des produits d'évaluation afin d'en améliorer la qualité.*

l'enveloppe des deux initiatives était de 22,6 millions de dollars et moins de 200 prêts ont été octroyés. La portée des initiatives était donc limitée, ce qui a rendu difficile l'attribution de leurs résultats sur l'économie des régions. Il a toutefois été possible d'évaluer dans quelle mesure les résultats ont permis l'atteinte des cibles définies pour chacune des initiatives. Le faible nombre de prêts (194 au total, répartis sur un grand territoire) a également posé une limite méthodologique en termes de représentativité. En effet, un nombre suffisant d'observations doit être recueilli pour s'assurer de la fiabilité de l'information colligée. Heureusement, le taux de réponse élevé du sondage (80 %) auprès des promoteurs combiné à une faible marge d'erreur de +/- 3,9 %, 19 fois sur 20, le taux d'appariement élevé de l'étude de Statistique Canada et la variété des personnes interrogées en entrevue ont permis de recueillir des données de qualité. Aussi, pour chacune des questions d'évaluation, des données provenant de sources différentes ont été confrontées entre elles (triangulation des informations) pour assurer l'obtention de constats probants.

2.2.3 Méthodes de collecte de données

Plusieurs méthodes ont été utilisées au cours de l'évaluation ce qui a permis de trianguler les informations recueillies. Le choix des méthodes s'est effectué en tenant compte de l'échéancier, des ressources et des données disponibles. Les cinq méthodes suivantes ont été employées : 1) l'analyse des données administratives, 2) la recension des écrits, 3) les entrevues, 4) le sondage et, 5) l'étude comparative réalisée par Statistique Canada.

Les données administratives utilisées étaient principalement des données de suivi de prêts fournies par Capital Réseau comprenant de l'information descriptive sur les entreprises aidées telles que : nom de l'entreprise, région, nom de la SADC, municipalité, secteur d'activité, montant d'aide et date d'approbation.

La recension des écrits a été réalisée à partir de documents décrivant les priorités gouvernementales (le discours du budget, le discours du Trône), des études et d'autres documents relatifs à la conception des initiatives et aux problématiques visées par les initiatives, soit le démarrage, la relève et la crise financière au Québec et au Canada.

Au total, 12 entrevues semi-dirigées ont été réalisées par l'équipe d'évaluation de DEC entre août et décembre 2013. Le nombre d'entrevues a été déterminé d'une part en fonction de l'ampleur des initiatives et d'autre part, pour l'assurance d'obtenir une diversité de points de vue. Trois groupes de répondants ont été interrogés : six partenaires financiers (DEC, Capital Réseau et les sociétés de capital de risque), quatre SADC/CAE ayant participé aux initiatives et deux SADC n'ayant pas participé aux initiatives. Les organismes ayant participé aux initiatives ont été sélectionnés notamment parmi ceux ayant octroyé le plus de prêts. La durée moyenne des entrevues était de 33 minutes. Les entrevues ont permis d'obtenir des données qualitatives sur la pertinence, l'efficacité et l'économie. Elles ont été réalisées en personne et/ou par téléphone avec des guides d'entrevue préalablement élaborés.

Un sondage téléphonique a été réalisé par une firme spécialisée en sondage. Entre mai et juin 2013, ils ont contacté l'ensemble des 174 PME ayant bénéficié des initiatives et qui étaient toujours en activité. Au total, 137 entreprises ont complété le sondage d'une durée moyenne de 12 minutes pour un taux de réponse de 83,8 %. En corrigeant, avec un facteur qui prend en considération la taille de la population sondée, la marge d'erreur maximale pour un échantillon de 137 entreprises sur une population de 174 est de +/- 3,9 %, 19 fois sur 20.

De janvier à mars 2012, une étude comparative réalisée par Statistique Canada a permis de mesurer l'effet net des deux initiatives (incluant les initiatives-pilotes ayant précédé l'initiative *Démarrage et relève*) auprès des PME aidées pour les indicateurs suivants : variation du chiffre d'affaires, variation du nombre d'employés et taux de survie. La base de données des entreprises clientes des initiatives a été traitée par Statistique Canada qui l'a appariée avec son *Registre des*

entreprises. Pour les entreprises qui ont pu être identifiées, les différentes données sur l'emploi, le revenu et le taux de survie ont été puisées dans les données de l'Agence du revenu du Canada (*Index général des renseignements financiers*⁹, base de données des retenues à la source PD7). L'étude a comparé les entreprises clientes (celles ayant reçu du financement des initiatives) avec des entreprises non-clientes présentant des caractéristiques similaires¹⁰. Statistique Canada a colligé les données pour les entreprises clientes de même que pour celles du groupe-contrôle à partir de l'année ayant précédé la participation au programme et ce, jusqu'en 2012. Cette approche quasi-expérimentale a certaines limites comme l'incapacité d'éliminer les « biais de sélection »¹¹ et la petite taille des échantillons des initiatives-pilotes et de l'initiative *Démarrage et relève* qui ont été réduits suite à l'appariement avec les bases de données de Statistique Canada. Le nombre d'entreprises analysées pour ces deux groupes est passé de 39 à 22 pour les initiatives-pilotes et de 44 à 32 pour l'initiative *Démarrage et relève*, ne permettant pas d'obtenir ainsi un portrait complet des résultats. Globalement, le taux d'appariement entre la base de données des initiatives et celle utilisée par Statistique Canada pour la constitution du groupe-contrôle est de 83 %. Ceci signifie que 194 des 233 entreprises qui faisaient partie du groupe d'entreprises clientes ont été analysées.

⁹ L'Index général des renseignements financiers comprend toutes les informations provenant des états financiers des entreprises.

¹⁰ Les variables comparatives suivantes ont été utilisées pour établir le groupe-contrôle : recettes, nombre d'employés, marge d'exploitation, total de l'actif, ratio d'endettement, SCIAN (classification industrielle).

¹¹ La méthodologie consistait à appairer les caractéristiques des entreprises pour les variables suivantes : recettes, nombre d'employés, marge d'exploitation, le SCIAN, etc. Cependant, un biais, qu'il n'a pas été possible de contrôler, à moins d'avoir réalisé par exemple une approche expérimentale (répartition aléatoire des bénéficiaires et des non-bénéficiaires), est celui de la « motivation » des entreprises. Est-ce que les entreprises qui ont présenté une demande d'aide financière dans le cadre des initiatives sont plus performantes que celles qui ne font pas de demande? Ou bien, est-ce que les entreprises sélectionnées étaient les plus performantes (« effet d'écrémage »).

3. Constats sur la pertinence des initiatives

3.1 Besoin continu

Résumé

3.1.1 Dans quelle mesure l'initiative *Démarrage et relève* a répondu aux besoins et a facilité l'accès au financement de capital de risque ? Dans quelle mesure l'initiative *Soutien aux entreprises* a répondu aux besoins de financement dans le contexte de la crise financière?

Les deux initiatives ont répondu aux besoins de financement des différentes entreprises y ayant participé.

- Pour la réalisation de leur projet, l'aide financière de l'initiative *Démarrage et relève* était nécessaire pour plusieurs:
 - près de la moitié des promoteurs interrogés (47 % (n=17)) affirment que l'aide de l'initiative leur était nécessaire à la réalisation de leur projet de démarrage ou de relève;
 - 44 % (n=16) déclarent qu'ils auraient tout de même démarré/pris la relève de leur entreprise sans le financement reçu. De ces 16 répondants, seulement 7 l'auraient fait dans les mêmes délais;
 - 9 % (n=3) ont déclaré « ne sais pas ».
- Les données du sondage révèlent que plus du tiers des entreprises aidées par l'initiative *Soutien aux entreprises* auraient fermé sans l'aide financière reçue, soit 37 % (n=37).
- Tel que stipulé dans les critères d'admissibilité, tous les promoteurs de l'initiative *Soutien aux entreprises* ont eu un refus de la part d'une institution financière attestant que leur capacité d'emprunt avait atteint sa capacité maximale.
- Pour l'initiative *Démarrage et relève*, les cibles d'intervention ont été atteintes et dépassées et les secteurs visés respectés.
- Selon deux répondants en entrevue, certains critères d'admissibilité des initiatives (secteurs ciblés, mise de fonds minimale exigée) ont limité la participation aux initiatives dans certaines régions.

3.1.2 Les besoins sont-ils toujours présents ?

Les besoins qui prévalaient en 2009 au lancement de l'initiative *Démarrage et relève* sont toujours présents et ce, surtout en relève. Le besoin pour l'initiative *Soutien aux entreprises* s'est atténué suivant l'assouplissement des conditions de crédit.

- Le déficit entrepreneurial est un enjeu de taille au Québec ce qui a un impact sur le démarrage et la relève d'entreprises. Aussi, en 2012 la majeure partie des investissements des sociétés de capital de risque se fait dans les grands centres urbains.

En 2014, les conditions de crédit qui prévalaient lors de la crise financière se sont améliorées : un assouplissement des conditions de crédit s'est amorcé depuis la fin 2009.

3.1.3 Les besoins ont-ils évolué ou y a-t-il d'autres besoins à combler en lien avec les initiatives ?

Les besoins se sont accentués par rapport à la problématique de la relève et les entrepreneurs ont toujours besoin de financement.

- Le principal obstacle à la croissance des entreprises est le manque de financement.
- Les besoins actuels de financement des entreprises sont notamment liés aux immobilisations, à l'achat d'équipement, au fonds de roulement et à l'innovation.
- Les conditions de crédit qui prévalaient lors de la crise financière se sont améliorées : un assouplissement des conditions de crédit s'est amorcé depuis la fin 2009.

Tableau 4. Répartition des contributions de DEC pour l'initiative *Démarrage et relève* par région

Régions	Montants de contributions de DEC (Milliers\$)				Nombre de prêts		
	Volet démarrage	Volet relève	TOTAL des contributions pour les deux volets	Pourcentage des contributions par région	Volet démarrage	Volet relève	TOTAL DES PRÊTS
Abitibi-Témiscamingue	175 000 \$	533 571 \$	708 571 \$	12 %	1	8	9
Bas St-Laurent	100 000 \$	60 000 \$	160 000 \$	3 %	1	1	2
Chaudière-Appalaches	-	650 000 \$	650 000 \$	11 %	-	3	3
Côte-Nord	100 000 \$	-	100 000 \$	2 %	1	-	1
Estrie	150 000 \$	50 000 \$	200 000 \$	3 %	1	1	2
Gaspésie	-	-	-	-	-	-	-
Laurentides / Lanaudière	-	575 000 \$	575 000 \$	10 %	-	3	3
Mauricie / Centre-du-Québec	-	786 763 \$	786 763 \$	13 %	-	5	5
Montérégie	141 500 \$	950 000 \$	1 091 500 \$	18 %	2	5	7
Nord-du-Québec	-	-	-	-	-	-	-
Saguenay/Lac Saint-Jean	387 500 \$	1 340 667 \$	1 728 167 \$	29 %	3	9	12
Total général	1 054 000 \$	4 946 000 \$	6 000 000 \$	100 %	9	35	44

3.1.1 Dans quelle mesure l'initiative *Démarrage et relève* a-t-elle répondu aux besoins et a-t-elle facilité l'accès au financement de capital de risque ? Dans quelle mesure l'initiative *Soutien aux entreprises* a-t-elle répondu aux besoins de financement dans le contexte de la crise financière ?

La totalité des enveloppes financières allouées aux initiatives a été investie et a permis l'octroi de prêts dans les différentes régions du Québec. Tel que prévu dans les modalités des initiatives, les prêts ont été octroyés dans les territoires des SADC et des CAE¹² dont l'intervention se situe principalement hors des centres urbains. Les tableaux 4 et 5 présentent l'aide financière par région. Trois régions ont moins participé aux deux initiatives : trois projets ont été réalisés dans les régions de la Côte-Nord et trois également dans la région Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine et aucun projet n'a été réalisé dans la région du Nord-du-Québec.

En entrevue, deux directeurs généraux d'organismes n'ayant pas participé aux initiatives ont expliqué que les initiatives ne répondaient pas aux besoins de leur région au moment où elles ont été mises sur pied, notamment en raison des critères d'admissibilité. Par exemple, la mise de fonds minimale de 100 000 \$ exigée dans l'initiative *Démarrage et relève* s'avérait trop élevée et

¹² Conformément aux modalités établies et étant donné que les SADC et les CAE ne desservent pas les territoires suivants, aucun prêt n'a été octroyé en région urbaine, soit Montréal, Québec, Lévis, Sherbrooke, la partie urbaine de Gatineau et de Saguenay.

le secteur manufacturier qui était visé par l'initiative *Soutien aux entreprises* était peu développé dans leur région. Un des répondants a aussi évoqué que le volume de prêts généralement limité de son organisme (ex : deux/trois prêts/an) pouvait également expliquer la non-participation aux initiatives.

Tableau 5. Répartition des contributions de DEC pour l'initiative *Soutien aux entreprises*

Régions	Montants de contributions de DEC	% Montants contributions DEC	Nombre de prêts
Abitibi-Témiscamingue	1 966 600 \$	12 %	16
Bas St-Laurent	1 640 000 \$	10 %	13
Chaudière-Appalaches	3 415 000 \$	21 %	29
Côte-Nord	225 000 \$	1 %	2
Estrie	1 220 000 \$	7 %	11
Gaspésie / Iles-de-la-Madeleine	334 000 \$	2 %	3
Laurentides / Lanaudière	1 946 000 \$	12 %	21
Mauricie / Centre-du-Québec	903 000 \$	5 %	8
Montérégie	985 000 \$	6 %	9
Nord-du-Québec	0 \$	0 %	0
Saguenay/Lac Saint-Jean	3 965 400 \$	24 %	38
Total général	16 600 000 \$	100 %	150

Adéquation aux besoins des promoteurs

Les résultats du sondage téléphonique réalisé auprès des entrepreneurs démontrent que l'aide financière était nécessaire (47 % des prêts de l'initiative *Démarrage et relève*) au démarrage, à la relève et à la survie de certaines entreprises (soit 17/36 entreprises interrogées). Parmi ceux qui auraient tout de même démarré ou pris la relève d'une entreprise sans l'aide de l'initiative, 19 % des répondants au sondage (soit sept entrepreneurs) ont affirmé qu'ils l'auraient réalisé dans les mêmes délais.

Tableau 6. Caractère incitatif de l'initiative *Démarrage et relève*: réponses au sondage téléphonique

	Oui	Non	NSP	TOTAL
Sans le financement que vous avez reçu de la SADC/CAE, auriez-vous pu démarrer/prendre la relève de votre entreprise ?	16 (44 %)	17 (47 %)	3 (8 %)	36 (100 %)
Si oui, auriez-vous pu la démarrer/prendre la relève dans les mêmes délais?	7 (19 %)	8 (22 %)	1 (3 %)	

Source : Sondage téléphonique auprès des PME aidées: mai-juin 2013

Pour l'initiative *Soutien aux entreprises*, 37 % (n=37) des promoteurs déclarent qu'ils n'auraient pas été en mesure de maintenir leur entreprise sans l'aide reçue. Parmi les clients maintenant tout de même leur entreprise, certains auraient :

- 41 % procédé à des mises à pied
- 52 % réduit leur production
- 2% cessé d'opérer temporairement
- 22% diminué leurs exportations.

Les informations recueillies lors des entrevues auprès des partenaires financiers et des organismes participants corroborent les constats du sondage. À la question : « De façon générale, dans quelle mesure les initiatives ont répondu aux besoins ? », l'ensemble des répondants (n=10) a affirmé que les initiatives avaient répondu aux besoins. De plus, la majorité d'entre eux mentionnent que l'initiative *Soutien aux entreprises* a permis de sauver des entreprises.

Atteinte des cibles et secteurs prioritaires dans le cadre de l'initiative *Démarrage et relève*

Dans l'entente conclue avec Capital Réseau, des cibles et secteurs prioritaires avaient été identifiés pour l'initiative *Démarrage et relève*. Ces cibles prévoyaient que les prêts des initiatives soient répartis dans une proportion de 20 %/80 % entre les volets *démarrage* et *relève*, qu'un minimum de 75 % comptent parmi les types d'entreprises admissibles (entreprises manufacturières, à vocation touristique, technologique ou de service stratégique) et qu'au moins 60 % soient en lien avec les créneaux régionaux des bureaux d'affaires de DEC. Selon les données de Capital Réseau, l'ensemble de ces cibles fut atteint ou surpassé.

Tableau 7. Degré d'atteinte des cibles de l'initiative *Démarrage et relève*

Critères	Volets	Nombre de prêts acceptés	Montant accepté	Fonds global	Pourcentage réel (montant accepté / Total)	Cibles
Volets	Démarrage	9	2 108 000 \$	2 400 000 \$	18 %	20 %
	Relève	35	9 892 000 \$	9 600 000 \$	82 %	80 %
	Total	44	12 000 000 \$	12 000 000 \$	100 %	100 %

Types d'entreprises (volet démarrage)	Secteurs prioritaires	9	2 108 000 \$	2 400 000 \$	100 %	75 %
	Autres secteurs	0	0 \$	0 \$	0 %	25 %
Types d'entreprises (volet relève)	Secteurs prioritaires	24	7 518 193 \$	7 200 000 \$	76 %	75 %
	Autres secteurs	11	2 373 807 \$	2 400 000 \$	24 %	25 %

Critères	Volets	Nombre de prêts acceptés	Montant accepté	Fonds global	Pourcentage réel (montant accepté / Total)	Cibles
Créneaux régionaux de DEC (volet démarrage)	oui	8	1 983 000 \$	1 440 000 \$	94 %	60 %
	non	1	125 000 \$	850 000 \$	6 %	40 %
Créneaux régionaux de DEC (volet relève)	oui	19	6 455 526 \$	5 760 000 \$	65 %	60 %
	non	16	3 436 474 \$	3 840 000 \$	35 %	40 %

Source: *Bilan de l'année 2012-2013* Capital Réseau

Par rapport aux choix des secteurs ciblés par les initiatives, les 12 personnes interrogées lors des entrevues ont émis des opinions mitigées :

- six répondants ont affirmé que les secteurs ciblés étaient en lien avec les besoins et les priorités de DEC alors que deux répondants d'organismes participants ont affirmé que les créneaux de DEC étaient un peu restrictifs;
- les deux répondants des sociétés de capital de risque ont affirmé que les initiatives devraient être moins restrictives et offrir plus de flexibilité, notamment par rapport aux secteurs ciblés (ex : le secteur de la pêche et le secteur des services étaient exclus) ;
- les deux répondants d'organismes non-participants ont affirmé que les secteurs ciblés ne correspondaient pas aux entreprises de leur région et que la mise de fonds minimale de 100 000 \$ exigée dans l'initiative *Démarrage et relève* était trop élevée.

3.1.2 Les besoins sont-ils toujours présents?

En regard des enjeux relatifs au démarrage et à la relève entrepreneuriale, la recension des écrits démontre que les régions rurales québécoises font toujours face à des défis relatifs à l'entrepreneuriat et à l'accès au capital de risque, ce qui a été corroboré lors des entrevues. Par ailleurs, l'assouplissement du crédit a permis d'améliorer la viabilité financière des entreprises depuis la crise.

L'entrepreneuriat

Le déficit entrepreneurial est un enjeu présent dans tout le Québec et cette problématique est accentuée par la difficulté d'accès au financement. Selon un sondage de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI, 2011), le principal obstacle au démarrage pour les entrepreneurs potentiels est le manque d'argent (55,9 %). Le capital de risque, principale source de financement disponible pour le démarrage, est moins accessible en région : 79 % des dollars

investis en capital de risque au Québec l'ont été dans les villes de Montréal et de Québec en 2008 (Réseau Capital/Thomson, 2008). En 2012, la situation s'est quelque peu améliorée, mais il n'en demeurerait pas moins que la majeure partie des investissements, soit 75 %, était toujours concentrée à Montréal et à Québec (Réseau Capital, 2012).

Aussi, selon une étude de l'Institut de la statistique du Québec¹³, la part de la population âgée de 25 à 34 ans et la croissance de la population figurent parmi les variables les plus déterminantes du développement de l'entrepreneuriat. Selon les données du recensement de 2011, la proportion des 25 à 34 ans était moins élevée dans les régions admissibles à l'initiative *Démarrage et relève* (11,49 %) que dans les régions non-admissibles¹⁴ (14,51 %).

Du côté de la relève entrepreneuriale, une enquête réalisée par la Fondation de l'entrepreneurship révèle que la problématique de la relève est un enjeu important au Québec. De 2010 à 2015, il est à prévoir un déficit de 22 000 propriétaires d'entreprises sans releveurs potentiels. Aussi, en 2005, la FCEI estimait que 41 % des entrepreneurs au Canada planifiaient prendre leur retraite dans les cinq prochaines années. Ce chiffre demeurerait à 38 % en 2012, démontrant le caractère persistant de l'enjeu.

Le soutien aux entreprises

Selon le groupe SECOR, le financement du fonds de roulement a été le premier besoin de financement recherché par les entreprises au moment du ralentissement de l'économie du Québec. La crise a eu pour effet de diminuer les ventes des PME, de sorte qu'elles se sont trouvées aux prises avec des problèmes de liquidité, certaines ayant de la difficulté à financer leurs dettes à long terme (voir encadré). En 2011, une étude de la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) indiquait que : « suite à la crise, il est encourageant de constater que les entreprises québécoises sont plus solides financièrement ». Également, les données de deux enquêtes (une auprès des responsables du crédit et l'autre auprès des entreprises) présentées par la Banque du Canada montrent que les prêts consentis aux entreprises ont recommencé à croître depuis la fin de l'année 2009¹⁵, période à laquelle

Une crise financière de grande ampleur

Caractéristiques de la crise :

- *un resserrement du crédit par les banques, résultant de l'ampleur des pertes enregistrées à leurs bilans et de la réduction de leurs leviers financiers;*
- *la poursuite de la correction immobilière aux États-Unis depuis 2006 et le recul immobilier observé dans plusieurs pays;*
- *des pertes importantes pour les institutions financières, résultant d'une hausse des prêts hypothécaires en défaillance aux États-Unis et dans plusieurs pays;*
- *la chute importante des marchés boursiers, en raison du climat d'incertitude qu'entraînent ces éléments.*

Le point sur la situation économique et financière du Québec, Finances Québec, automne 2008, p. 25.

¹³ Les déterminants de l'entrepreneuriat, Institut de la Statistique du Québec, 2013, p. 51.

¹⁴ Zone urbaine : île de Montréal et dans les villes de Laval, de Québec et de Lévis ainsi que dans la partie urbaine de la ville de Gatineau.

¹⁵ Banque du Canada, Conditions générales du crédit aux entreprises et disponibilité du crédit, (<http://credit.banqueducanada.ca/conditionsfinancieres>), dernière mise à jour le 3 février 2014.

un assouplissement du crédit s'est amorcé.

Les enjeux liés au démarrage et à la relève notés dans la recension des écrits ont été corroborés lors des entrevues. En effet, la majorité des personnes interrogées ont affirmé que les besoins pour l'accès au capital de risque en région est toujours présent en démarrage et en relève.

Par rapport au besoin actuel lié au financement du fonds de roulement, les réponses aux entrevues laissent croire que, bien que les conditions du crédit se soient assouplies, le besoin demeure, mais dans une moindre mesure. À la question du besoin actuel par rapport au fonds de roulement, dix répondants se sont prononcés en entrevue : six affirment que le besoin est toujours présent mais dans une moindre mesure par rapport à la crise financière de 2008 et deux ont mentionné que le besoin n'était plus présent. Par ailleurs, 35% des répondants au sondage ayant participé à l'initiative *Soutien aux entreprises* (tableau 9 ci-après) notent avoir toujours un besoin de financer leur fonds de roulement, démontrant que l'enjeu est toujours d'actualité.

En conclusion, les besoins en démarrage et relève sont toujours présents alors que le financement du fonds de roulement demeure un besoin pour les entreprises, mais dans une moindre mesure que lors de la crise de 2008.

3.1.3 Les besoins ont-ils évolué ou y a-t-il d'autres besoins à combler en lien avec les initiatives ?

Les répondants au sondage ont affirmé que le principal obstacle à la croissance de leur entreprise était le manque de financement (tableau 8) et leurs principaux besoins (tableau 9) se situent par rapport aux immobilisations, à l'achat d'équipement et au fonds de roulement.

Tableau 8. Réponse du sondage téléphonique à la question: «Aujourd'hui, quel est le plus grand obstacle à la croissance de votre entreprises?» (Obstacles les plus souvent mentionnés)

Prêts approuvés dans le cadre de l'initiative...	Nombre de répondants	Manque de financement (%)	Contexte économique (%)	Manque de main-d'œuvre (%)	Concurrence (%)
<i>Démarrage et relève</i>	36	19 (53 %)	5 (14 %)	N/A	6 (17 %)
<i>Soutien aux entreprises</i>	101	27 (27 %)	17 (17 %)	21 (21 %)	N/A
Total	137	46 (34 %)	22 (16 %)	21 (15 %)	6 (4 %)

Source : Sondage téléphonique auprès des PME aidées: mai-juin 2013

Tableau 96. Réponses du sondage téléphonique à la question: « Quels sont les deux principaux besoins de financement de votre entreprise présentement? » (Besoins les plus souvent mentionnés)

Prêts approuvés dans le cadre de l'initiative...	Immobilisation et achat d'équipement (%)	Fonds de roulement (%)
<i>Démarrage et relève (n=36)</i>	20 (53 %)	13 (36 %)
<i>Soutien aux entreprises (n=101)</i>	43 (27 %)	35 (35 %)
Total	63 (46 %)	48 (35 %)

Plusieurs personnes interrogées lors des entrevues sont d'avis que, bien que moins sérieuse qu'en 2008, la crise économique est toujours présente, notamment dans des secteurs spécifiques comme l'industrie forestière. Par ailleurs, le financement de la relève est un enjeu toujours présent et les besoins en financement de la relève se sont accentués étant donné que les entrepreneurs disposent de peu de capitaux. Selon les répondants en entrevue, les transactions pour le rachat d'entreprises se font à des montants de plus en plus élevés : les repreneurs doivent recourir davantage à l'endettement. Le financement pour le démarrage d'entreprise est toujours un besoin important selon quelques répondants.

Par rapport aux nouveaux besoins de financement, l'innovation a été mentionnée par quelques personnes interrogées de même que le besoin de financer des formations et de l'accompagnement pour les repreneurs chefs d'entreprise.

3.2 Conformité aux priorités du gouvernement

Résumé

Dans quelle mesure les deux initiatives sont alignées sur les priorités gouvernementales ?

- Les objectifs et résultats attendus des deux initiatives s'inscrivaient dans les priorités du gouvernement au moment de leur conception.
- Les enjeux liés au démarrage et à la relève d'entreprise sont toujours une priorité du gouvernement.

Le contexte particulier de la crise a amené DEC à intervenir pour assurer la survie des entreprises et soutenir l'activité économique de leurs régions.

Les projets financés dans le cadre des deux initiatives s'inscrivaient dans *l'Architecture d'activités de programmes* de DEC, en vigueur jusqu'en mars 2012 (voir en annexe). Plus spécifiquement, les résultats visés étaient en lien avec la sous-sous activité de programme *Entreprises locales et régionales*, de l'activité de programme *Développement des collectivités*. Cette activité de programme appuyait directement le résultat stratégique *Vitalité des collectivités*

dont le résultat attendu était le suivant : « les interventions de DEC en vitalité des collectivités du Québec permettent aux régions du Québec de disposer de meilleures perspectives socio-économiques et de maintenir et développer la base de l'activité économique ». En ce qui a trait aux résultats immédiats, les deux initiatives avaient pour résultats attendus que des PME soient créées et que des PME se développent et se consolident afin de maintenir ou créer des emplois.

En 2008-2009, lors de la conception de l'initiative *Démarrage et relève*, les enjeux du démarrage et de la relève d'entreprise étaient liés aux priorités relatives à l'entrepreneuriat telles qu'énoncées dans le *Discours du Trône*, le *Discours du budget*, le *Plan budgétaire* et le *Plan d'action économique*¹⁶. Dans ces documents l'entrepreneuriat, regroupant le volet du démarrage et celui de la relève entrepreneuriale, était un thème récurrent et il le demeure encore en 2013. Dans le *Plan budgétaire de 2012*, l'enjeu de l'accès au capital de risque est spécifiquement mentionné. Également, l'entrepreneuriat est l'une des priorités de 2013 de DEC¹⁷ et l'année 2011 a été officiellement nommée *l'Année de l'entrepreneur* par le gouvernement fédéral. Il est cependant à noter que bien que le démarrage soit nommé dans les documents présentant les priorités, la relève n'y est pas énoncée spécifiquement.

Plusieurs mesures visant à stimuler l'économie par le financement des entreprises se retrouvent dans les documents de priorités¹⁸. L'initiative *Soutien aux entreprises* s'inscrivait dans les efforts du gouvernement dans le contexte de la crise financière. À l'instar des initiatives *Démarrage et relève* et *Soutien aux entreprises*, différentes mesures ont été mises sur pied par DEC dans le cadre du *Plan d'action économique* du gouvernement fédéral, le *Fonds d'adaptation des collectivités* (FAC), le *Programme Infrastructures de loisirs Canada* (PILC), lié aux investissements dans les infrastructures de loisirs, et l'*Initiative pour le renforcement des économies forestières du Québec* (IPREFQ). Ceci démontre que le gouvernement était préoccupé par le maintien des emplois pour atténuer le choc économique.

3.3 Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Résumé

1. Dans quelle mesure les initiatives complètent-elles l'offre de services de financement ? Le rôle du gouvernement fédéral est-il légitime et nécessaire ?

- L'initiative *Démarrage et relève* venait combler un manque financement puisque peu ou pas d'offre de financement en capital de risque en région ne répondait aux enjeux ciblés par l'initiative.
- Seulement 36 % (n=8) des promoteurs avaient reçu du financement provenant d'une institution

¹⁶ Voir des extraits tirés de documents de priorités sur l'entrepreneuriat en annexe.

¹⁷ Développement économique Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014. Budget des dépenses, Mars 2013, p. 6 (<http://www.dec-ced.gc.ca/fra/publications/agence/rpp/2013-2014/281/index.html>)

¹⁸ Par exemple, le Discours du budget de 2009 affirme que le gouvernement dégagera des liquidités et des capitaux jusqu'à hauteur de 200 milliards de dollars « afin de maintenir la vigueur de notre économie ». Aussi, le Plan budgétaire de 2010 évoque « le Cadre de financement exceptionnel (CFE) instauré par le Plan d'action économique (qui) a favorisé le maintien de l'accès au crédit au Canada tout au long de la crise financière, permettant aux entreprises de contribuer à croître et à créer des emplois. »

financière préalablement à leur demande. Sans avoir plus de détails sur les montants obtenus par ces promoteurs ni sur la nature du financement, il est difficile de savoir quelle part du montage financier représente les montants obtenus préalablement à la demande.

- L'initiative *Démarrage et relève* reposait sur la collaboration de différents intervenants qui participaient au montage financier.
- L'initiative *Soutien aux entreprises* ciblait des besoins de financement que peu d'autres offres de financement venaient combler : les SADC/CAE offraient des prêts plus petits, la BDC des prêts plus grands.
- En entrevue, la majorité des répondants étaient d'avis que l'aide du gouvernement fédéral était légitime et nécessaire dans le cadre des deux initiatives.
- Les taux d'intérêts et le congé de remboursement des deux initiatives (taux d'intérêt à 0 % et congé de remboursement de cinq ans) étaient plus avantageux que ceux offerts par les sociétés de capital de risque et des autres sources de financement.

2. Comment se positionnent les initiatives par rapport au fonds d'investissement des SADC/CAE ? Comment se positionnent les initiatives par rapport à l'aide directe de DEC ?

- Par rapport au fonds d'investissement des SADC/CAE, les deux initiatives offraient des taux d'intérêt et un congé de remboursement plus avantageux.
- Le manque de liquidité et la capacité financière limitée des SADC/CAE n'auraient pas permis de financer les prêts des initiatives bien que certains considèrent que le fonds d'investissement aurait pu/pourrait être bonifié au lieu d'avoir des initiatives spécifiques, surtout dans le cas de l'initiative *Démarrage et relève*.

Les initiatives ont été mises en œuvre par Capital Réseau et les SADC et CAE. Selon certains répondants en entrevue, ce mode de fonctionnement était considéré comme étant efficace étant donné la présence importante sur le terrain des SADC/CAE de même que leur capacité et leur expertise à financer du fonds de roulement. Toujours selon certains répondants, ces caractéristiques faisaient en sorte que Capital Réseau et les SADC et CAE étaient les mieux placés pour mettre en œuvre ces initiatives.

3.3.1 Dans quelle mesure les initiatives complètent-elles l'offre de services de financement ? Le rôle du gouvernement fédéral est-il légitime et nécessaire ?

Lorsque l'initiative *Démarrage et relève* a été mise en œuvre, le capital de risque en région qui constituait une source importante du financement pour les projets de démarrage et relève, était difficile à obtenir et peu d'investisseurs l'offraient. De plus, chacun des investisseurs avait ses propres politiques en matière d'investissement soit à l'égard du stade de développement de l'entreprise et/ou du secteur d'activité des entreprises ciblées, ce qui limitait l'offre de financement. Par exemple, *Capital de risque BDC*, une division de la Banque de développement du Canada, privilégiait le financement de prêts d'entreprises avec une forte composante technologique à partir de l'étape du prédémarrage d'entreprise. Le résultat était que l'offre de financement pour des prêts en démarrage et en relève n'était pas suffisante.

Le financement du fédéral a joué le rôle « d'une bougie d'allumage importante et intéressante » dans l'initiative Démarrage et relève.

Entrevue auprès d'un DG d'une SADC

Pourcentage des promoteurs qui se sont vu refuser du financement par d'autres sources

préalablement à leur demande

Parmi les promoteurs de l'initiative *Démarrage et relève* sondés, 50 % (18/36) ont essayé d'obtenir du financement d'autres sources (majoritairement d'institutions financières) préalablement à leur demande. Parmi ceux-ci, 72 % (13/18) ont réussi à obtenir du financement alors que 28 % (5/18) n'ont pas réussi. Ainsi, seuls 36 % de l'échantillon global (13/36) ont obtenu du financement d'autres sources avant de présenter une demande dans le cadre de l'initiative *Démarrage et relève*.

Pour l'initiative *Soutien aux entreprises*, tous les promoteurs devaient avoir eu un refus de la part d'une institution financière attestant que leur capacité d'emprunt avait atteint sa limite. Il s'agissait d'un critère d'admissibilité de l'initiative.

En entrevue, les personnes interrogées affirment qu'au moment de la conception des deux initiatives, il n'y avait que peu ou pas d'offre de financement similaire visant à répondre aux deux enjeux ciblés, à savoir l'accès au capital de risque en région pour des prêts en démarrage et en relève dans des secteurs plus traditionnels et le financement de initiatives de roulement. Questionnés lors du sondage, 13 répondants (36 %) affirment avoir obtenu du financement préalablement à leur demande. Dans la plupart des cas (n=8), le financement a été reçu auprès d'une institution financière.

Dans le cas de l'initiative *Démarrage et relève*, celle-ci reposait sur la collaboration de plusieurs acteurs qui participaient au montage financier : DEC, Capital Réseau, les SADC/CAE et différentes sociétés de capital de risque. Ainsi, chaque partenaire pouvait apporter non seulement du financement, mais également une expertise particulière, faisant en sorte de coordonner l'aide de façon complémentaire. Ceci permettait également un partage des risques entre les différents partenaires.

La crise financière de 2008 a eu pour effet un resserrement du crédit par les banques (voir l'encadré à la section 3.1.2) et les entreprises en manque de liquidités avaient peu d'alternatives pour trouver du financement. Lors des entrevues, les personnes interrogées ont confirmé qu'à l'exception de la Banque de développement du Canada (BDC), peu de joueurs finançaient le fonds de roulement à l'époque où l'initiative *Soutien aux entreprises* a été conçue : les SADC/CAE offraient un financement pour le fonds de roulement, mais les montants étaient inférieurs à ceux de l'initiative *Soutien aux entreprises*. La BDC, quant à elle, investissait principalement dans des projets de grande envergure alors que l'initiative *Soutien aux entreprises* était destinée à des prêts dont le montant maximal, sauf exception, était de 150 000 \$. Donc, l'initiative *Soutien aux entreprises* permettait l'octroi de prêts de plus grande ampleur que les prêts de fonds de roulement déjà financés par les SADC/CAE, mais moindres que ceux de la BDC.

Tel que mentionné précédemment (section 3.1.2 Les besoins sont-ils toujours présents?), l'enjeu du financement du fonds de roulement des PME était important lorsque les institutions financières ont considérablement resserré les conditions de crédit au moment de la crise de 2008. Aussi, tel qu'exigé dans les modalités de l'initiative *Soutien aux entreprises*, les promoteurs devaient avoir reçu une lettre d'une institution financière attestant que la limite de leur crédit était atteinte, démontrant par le fait même que le financement ne pouvait pas être obtenu par une institution financière. En soi, cette modalité venait éliminer la possibilité de dédoublement entre l'offre de financement de l'initiative et celles des banques.

En entrevue, la majorité (10/12) des personnes interrogées a affirmé que le rôle du gouvernement était légitime et nécessaire pour les deux initiatives. Certains répondants ont mentionné que le financement du fédéral dans l'initiative *Démarrage et relève* avait créé un effet de levier qui avait permis d'amener à la table des sociétés de capital de risque parce que les risques étaient partagés. Enfin, selon deux répondants en entrevue, le gouvernement fédéral reçoit un retour sur son investissement important grâce à l'effet de levier créé (voir section 5.1) et des retombées générées (création d'emplois, salaires, etc).

Les conditions de crédit de l'initiative *Démarrage et relève* (taux d'intérêt à 0 % et congé de remboursement de cinq ans) se distinguaient positivement de celles des autres sources de financement selon les promoteurs. Lors du sondage, 72 % (n=26) des promoteurs ont mentionné que les taux d'intérêts étaient plus bas et plus avantageux avec l'initiative *Démarrage et relève* comparativement à ceux des sociétés de capital de risque et des autres sources de financement. Aussi, 48 % (17/36) ont mentionné que ce qui distinguait l'aide reçue de l'initiative par rapport à celles des sociétés de capital de risque était la période de congé de remboursement qui était plus longue, donc plus avantageuse.

3.3.2. *Comment se positionnent les initiatives par rapport au fonds d'investissement des SADC/CAE ? Comment se positionnent les initiatives par rapport à l'aide de DEC ?*

Selon les ententes entre DEC et les SADC et CAE, le plafond pour les prêts accordés dans le cadre de leur fonds d'investissement était de 150 000 \$. Lors de la conception des programmes, ce plafond ne suffisait pas à combler les besoins ponctuels de financement en temps de crise, ce qui a été confirmé lors des entrevues. Des dérogations aux modalités du PDC ont dû être mises en vigueur pour adapter l'offre de financement pour l'initiative *Démarrage et relève*. Entre autres, le plafond que les SADC/CAE pouvaient offrir a été augmenté, passant de 150 000 \$ à 500 000 \$. Enfin, la contribution de DEC à Capital Réseau était de nature remboursable contrairement aux autres contributions faites dans le cadre du PDC.

Selon les réponses obtenues lors des entrevues, le fait de passer par les fonds plutôt que par l'aide régulière des SADC/CAE avait permis de financer des projets de plus grande ampleur et avec un niveau de risque plus élevé à des conditions plus avantageuses:

- 4/10 répondants ont affirmé que deux des éléments distinctifs des fonds par rapport à l'aide régulière des SADC/CAE étaient les taux d'intérêts bas et le congé de remboursement;
- 4/10 répondants ont mentionné le manque de liquidités et la capacité limitée en matière de financement des SADC/CAE qui fait en sorte que les SADC/CAE n'avaient pas la capacité de financer ces types de projets;
- 2/ 10 répondants ont affirmé que le niveau de risque des projets était plus élevé avec les initiatives qu'avec le fonds d'investissement des SADC/CAE.

Par ailleurs, trois répondants ont suggéré qu'il serait mieux de bonifier le fonds général plutôt que de passer par un fonds spécifique: l'un d'eux affirmant que pour sa région un fonds général permet de mieux répondre aux besoins, un autre soutenant qu'une initiative telle que l'initiative

Démarrage et relève pourrait être livrée à même le fonds d'investissement et un troisième avançant l'idée qu'il faudrait avoir un fonds général avec des cibles spécifiques à plus long terme.

Les initiatives ont été mises en œuvre par Capital Réseau et les SADC et CAE. Selon certains répondants en entrevue, ce mode de fonctionnement était considéré comme étant efficace compte tenu de la présence importante des SADC et CAE sur le terrain. Ces organismes couvrent de petits territoires et sont plus nombreux que ceux de DEC, soit 57 SADC et 10 CAE alors que DEC compte 12 bureaux d'affaires. Cette présence sur le terrain et leurs processus administratifs efficaces leur permettant d'agir rapidement ainsi que leur expertise liée aux enjeux de relève constituaient des atouts importants. Pour ce qui est de l'initiative *Soutien aux entreprises*, les SADC et CAE avaient la capacité à financer du fonds de roulement. Pour ces raisons, il s'est avéré efficace de passer par le réseau pour la mise en œuvre des initiatives.

4. Constats sur l'efficacité des initiatives

Atteinte des résultats

Résumé

4.1 Dans quelle mesure les initiatives ont-elles contribué à l'atteinte des résultats immédiats ?

- La totalité des 22,6 millions de dollars de contributions a été octroyée pour le financement de 194 entreprises.
- Le nombre de prêts prévu varie quelque peu par rapport aux cibles qui avaient été identifiées.

4.2 Dans quelle mesure les initiatives ont-elles contribué à l'atteinte des résultats intermédiaires ?

- Initiative *Démarrage et relève* : les résultats de l'étude de Statistique Canada et de Capital Réseau laissent entrevoir que les cibles de résultats seront partiellement ou totalement atteintes. Par rapport à la performance du groupe-contrôle, les entreprises aidées par l'initiative ont mieux performé la première année suivant le financement, ce que démontrent certains résultats statistiquement significatifs. Par contre, une entreprise parmi les clients aidés a fait faillite alors qu'aucune n'a fait faillite dans le groupe-contrôle.
- Initiative *Soutien aux entreprises* : les résultats obtenus jusqu'à présent de l'étude de Statistique Canada et de Capital Réseau démontrent que les cibles de résultats seront atteintes. Par rapport à la performance du groupe-contrôle, les entreprises aidées par l'initiative ont mieux performé (différence statistiquement significative) les deux premières années suivant le financement. Également, le taux de survie des entreprises aidées par l'initiative est supérieur à celui du groupe-contrôle, soit 96 % par rapport à 93 %.

Les résultats des initiatives-pilotes provenant de l'étude de Statistique Canada sont positifs, l'écart (statistiquement significatif) avec les résultats du groupe-contrôle est de 22,1 points de pourcentage supérieur pour ce qui est du revenu. Quatre ans après leur première participation aux initiatives, les entreprises aidées ont créé et maintenu plus de 1 000 emplois et 20/22 étaient toujours en activité.

4.1 Dans quelle mesure les initiatives ont contribué à l'atteinte des résultats immédiats ?

L'initiative *Démarrage et relève* visait le démarrage et le transfert d'entreprises et la création et le maintien d'emplois. La totalité des 6 millions de dollars a été octroyée aux SADC et CAE qui l'ont redistribuée sous forme de prêts à 44 entreprises. Le remboursement des prêts débutera en juillet 2014 et s'échelonnera sur une période de 3 ans.

Pour l'initiative *Soutien aux entreprises*, la totalité des 16,6 millions de dollars prévus a été octroyée aux SADC et CAE qui l'ont redistribuée sous forme de prêts à 150 entreprises.. De ces 16,6 millions de dollars, 10,2 millions de dollars avaient été remboursés en date du 10 janvier 2014 et la période de remboursement s'échelonne jusqu'en 2017. Aussi, bien que l'ensemble des contributions ait été octroyé, le nombre de prêts prévu varie quelque peu par rapport aux cibles qui avaient été identifiées.

Tableau 10. Indicateurs d'activités (extraits)

Initiatives	Indicateurs	Cibles	Résultats
<i>Démarrage et relève</i>	Nombre d'entreprises démarrées	Appui au financement de 12 entreprises en démarrage	9 entreprises
	Nombre d'entreprises visées par la relève appuyées	Appui au financement de 23 entreprises visées par la relève	35 entreprises
	Nombre de prêts déboursés	35 prêts déboursés par les SADC et CAE participants	44 prêts
<i>Soutien aux entreprises</i>	Nombre de prêts déboursés	190 prêts déboursés par les SADC et CAE participants	150 prêts

Moins de prêts que prévu ont été financés dans l'initiative *Soutien aux entreprises*. Selon Capital Réseau¹⁹, le prêt moyen aux entreprises a été sous-estimé ce qui n'a pas permis d'accorder autant de prêts que prévu.

4.2 Dans quelle mesure les initiatives ont-elles contribué à l'atteinte des résultats intermédiaires ?

L'analyse des résultats intermédiaires a porté sur la création et maintien de l'emploi, la variation du chiffre d'affaires et le taux de survie. L'analyse s'est appuyée sur une étude de Statistique Canada qui a mesuré la variation de l'emploi et du chiffre d'affaires des entreprises clientes entre la situation initiale, soit avant l'intervention, et la situation actuelle, en 2012²⁰. La base de données des entreprises clientes des initiatives a été traitée par Statistique Canada qui l'a appariée avec son *Registre des entreprises*. Pour les entreprises appariées, les différentes données sur l'emploi, le revenu et le taux de survie ont été puisées dans les données de l'Agence du revenu du Canada (*Index général des renseignements financiers*²¹, base de données des retenues à la source PD7). L'étude a également comparé la performance des entreprises clientes à celle d'un groupe-contrôle d'entreprises non-clientes.

Résultats des initiatives pilotes

L'étude de Statistique Canada a permis d'obtenir des résultats au sujet des entreprises ayant bénéficié des initiatives-pilotes qui ont précédé l'initiative *Démarrage et relève*. Un échantillon de 22 entreprises sur les 39 entreprises aidées a été comparé à un groupe de 22 entreprises similaires non-aidées. Par rapport à l'emploi, il n'y a pas de différence statistique significative entre les deux groupes. Les 22 prêts des initiatives-pilotes ont permis la création de 114 emplois entre 2006 et 2012 et le maintien de 896 emplois, soit plus de 1 000 emplois au total. Par rapport au revenu, 4 ans après avoir bénéficié des initiatives-pilotes, les entreprises ont connu une augmentation de leur revenu supérieure (statistiquement significative) à celle du groupe-contrôle de 22,1 points de pourcentage. Pour ce qui est du taux de survie, 20/22 (90,9 %) entreprises des Pilotes étaient toujours en activité 4 ans après l'année de leur financement par rapport à 21/22 pour celles du groupe-contrôle (95,5 %).

¹⁹ Bilan de l'année 2012-2013, p. 3.

²⁰ Le taux de variation a été calculé à partir de l'information provenant de l'année préalable à l'entente de contribution avec le client (T-1) par rapport à situation observée en 2012 (T+3, +4, +5 ou +6).

²¹ L'Index général des renseignements financiers comprend toutes les informations provenant des états financiers des entreprises.

Résultats intermédiaires : initiative Démarrage et relève

Les cibles de résultats intermédiaires définies lors de l'entente avec Capital Réseau arrivaient à échéance au 31 mars 2013 et visaient les résultats suivants :

- Création de 240 emplois
- Maintien de 1 070 emplois
- Variation positive du chiffre d'affaires

Tout d'abord, il est important de tenir compte du fait que les données fournies par Statistique Canada sur les résultats ne représentent que 73 % des entreprises clientes, 32 des 44 entreprises appuyées. De plus, ces données proviennent de fichiers couvrant l'année 2012 (années financières variables d'une entreprise à l'autre) alors que la date d'échéance des cibles de résultats était le 31 mars 2013. Capital Réseau a également fourni des données sur les résultats qui présentent des données sur les mêmes indicateurs, mais sur une période plus longue (jusqu'au 31 mars 2013) et une méthodologie différente (déclaration des entreprises). De façon générale, les résultats laissent entrevoir que les cibles de rendement seront partiellement ou totalement atteintes:

- Selon les données de Statistique Canada, 139 emplois ont été créés (32 entreprises) sur 240 emplois créés visés (44 entreprises). Dans le *Bilan annuel* fourni par Capital Réseau, le nombre d'emplois créés s'élève à 324 emplois ;
- 685 emplois maintenus (32 entreprises) sur 1 070 emplois maintenus visés (44 entreprises). Selon le Réseau, 1 110 emplois étaient maintenus en date du 31 mars 2013 ;
- Le chiffre d'affaires des 32 entreprises échantillonnées par Statistique Canada a augmenté. La variation des chiffres d'affaires combinés est de 28 %, soit un chiffre d'affaires total de 202 millions de dollars en 2012 par rapport à 157 millions de dollars, l'année précédant le financement, soit en 2008 ou en 2009. Ce résultat positif est corroboré par les données de Capital Réseau, quoique celles-ci soient plus élevées : « 30 entreprises nous ont confirmé une augmentation du chiffre d'affaires s'élevant en moyenne à 47 % (...) une seule des 44 entreprises visées par l'initiative a déclaré faillite ».

Résultats comparatifs entre les entreprises de l'initiative Démarrage et relève et celles du groupe-contrôle

Selon l'étude de Statistique Canada, l'année suivant l'année du financement (T+1), les clients de l'initiative ont connu, en moyenne, une croissance différente (statistiquement significative) de celle du groupe-contrôle par rapport à l'emploi et au revenu²² :

- après la première année d'intervention, les clients de l'initiative ont connu, en moyenne, une augmentation du nombre d'emplois de 44 % supérieure à celle du groupe-contrôle ;
- après la première année d'intervention, les clients de l'initiative ont connu, en moyenne, une augmentation du revenu de 21 % supérieure à celle du groupe-contrôle.

Pour les deux années suivantes, soit deux ans et trois ans après avoir reçu le financement (T+2 et T+3), l'écart de performance entre les clients et les non-clients est non significatif. Pour ce qui est

²² Les différences entre les résultats de l'échantillon d'entreprises aidées et ceux du groupe-contrôle sont exprimées en point de pourcentage.

du taux de survie, deux ans après avoir reçu le financement, une entreprise a fait faillite parmi les clients aidés (taux de survie de 97 %) et aucune parmi les entreprises du groupe-contrôle (taux de survie de 100 %). Le taux de survie est très positif et l'écart entre les clients aidés et ceux du groupe-contrôle est très faible.

Dans l'ensemble, huit des neuf répondants en entrevue ayant répondu à la question portant sur les résultats ont affirmé que l'initiative avait permis la création et le maintien d'emplois. Quatre répondants ont mentionné que les entreprises aidées avaient connu une augmentation de leur chiffre d'affaires et deux répondants ont ajouté que les prêts en relève avaient permis à des entreprises de demeurer dans la région.

Résultats intermédiaires : initiative *Soutien aux entreprises*

Les cibles de résultats intermédiaires définies lors de l'entente avec Capital Réseau arrivaient à échéance au 31 mars 2013 et visaient les résultats suivants :

- Maintien et création de 2 800 emplois ;
- Variation positive du chiffre d'affaires.

Tout d'abord, il est important de tenir compte que les données sur les résultats fournies par Statistique Canada ne représentent que 93 % de la population totale, soit 140 entreprises sur 150. De plus, ces données portent sur la période se terminant en 2012 (années financières variables d'une entreprise à l'autre) alors que la date d'échéance des cibles de résultats était le 31 mars 2013. Capital Réseau a également fourni des données pour les mêmes indicateurs de résultats, mais pour la période se terminant le 31 mars 2013 et utilisant une méthodologie différente (déclaration des entreprises). De façon générale, les résultats laissent entrevoir que les cibles de rendement seront atteintes :

- Selon les données de Statistique Canada, 3 666 emplois ont été créés ou maintenus (140 entreprises) sur 2 800 emplois créés et maintenus visés (150 entreprises). Dans le *Bilan annuel* fourni par Capital Réseau, le nombre d'emplois créés et maintenus s'élève à 4 286 emplois (122 entreprises) ;
- En moyenne, le chiffre d'affaires des 140 entreprises échantillonnées par Statistique Canada a augmenté. La variation des chiffres d'affaires combinés est de + 11 %, soit un chiffre d'affaires total de 474,5 millions de dollars en 2012 par rapport à 460,8 millions de dollars avant la participation à l'initiative, soit en 2008 ou en 2009. Les données de Capital Réseau établissent que : « 82 entreprises sur les 120 projets en cours (68 %) ont connu une augmentation de leur chiffre d'affaires et pour les 78 qui l'ont chiffrée, l'augmentation moyenne est de 42 %. Pour les 33 entreprises (22 %) ayant eu une baisse du chiffre d'affaires, la perte moyenne est de 20 % ».

Dans le cas des prêts en relève, les entreprises ont toutes été reprises par des employés. Sans l'initiative, ces entreprises auraient probablement été reprises par des gens à l'extérieur de la région, voire même du Canada.

**Entrevue auprès d'un DG
d'une SADC**

Résultats comparatifs entre les entreprises de l'initiative *Soutien aux entreprises* et celles du groupe-contrôle

L'étude réalisée par Statistique Canada a comparé la performance d'un échantillon de 140 entreprises aidées dans le cadre de l'initiative à celle de 140 entreprises comparables (groupe-

contrôle). Pendant les deux premières années suivant l'année du financement (T+1), les clients de l'initiative ont connu une croissance de l'emploi et du revenu plus élevée (statistiquement significative) que celle du groupe-contrôle²³ :

- après la première année d'intervention, les clients de l'initiative ont connu une augmentation du nombre d'emplois de 10,9 % supérieure à celle du groupe-contrôle. Après deux ans d'intervention, les clients de l'initiative ont connu une augmentation du nombre d'emplois de 10,1 % supérieure à celle du groupe-contrôle ;
- après la première année d'intervention, les clients de l'initiative ont connu une augmentation de leurs revenus de 11,1 % supérieure à celle du groupe-contrôle. Après deux ans d'intervention, les clients de l'initiative ont connu une augmentation de leurs revenus de 7,8 % supérieure à celle du groupe-contrôle.

Pour la troisième année suivant l'année de financement (T+3), la différence entre la performance des clients et celle des non-clients est non-significative. Trois ans après avoir reçu le financement, le taux de survie des 140 entreprises de l'échantillon est le suivant : 12 entreprises ont fait faillite parmi les clients aidés (taux de survie de 96 %) comparativement à 16 entreprises dans le groupe-contrôle (taux de survie de 93 %).

En entrevue, cinq répondants ont émis des explications au sujet des prêts en défaut de remboursement :

- Deux répondants ont expliqué que certains prêts étaient risqués dès le départ ;
- Deux répondants ont affirmé que c'est le contexte économique qui avait occasionné certains prêts en défaut de remboursement ;
- Deux répondants ont suggéré que le manque de suivi pouvait être en cause dans les prêts en défaut de remboursement.

Par rapport au taux de perte de 20 % prévu à l'origine de l'initiative, il est à prévoir une somme de 2 090 763 \$, soit 12,6 % de l'enveloppe totale en pertes potentielles étant donné les 18 prêts en défaut de remboursement (voir section 5.1).

²³ Les différences entre les résultats de l'échantillon d'entreprises aidées et ceux du groupe-contrôle sont exprimées en point de pourcentage.

5. Constats sur l'efficacité des initiatives

Démonstration de l'efficacité et de l'économie

Résumé

5.1 Dans quelle mesure les initiatives ont-elles été gérées de manière économique et efficace ?

Les coûts liés aux frais de gestion et d'intérêts représentaient 3,4 % du total des contributions pour l'initiative *Démarrage et relève* et aucune somme supplémentaire n'a été nécessaire pour la gestion de l'initiative *Soutien aux entreprises*. Ceci témoigne d'une gestion économique. Également, le choix de modalités de financement de contributions remboursables permet au gouvernement de récupérer les sommes remboursées.

- 75 % des contributions de l'initiative *Soutien aux entreprises* ont été remboursées jusqu'à présent. Étant donné les 18 prêts en défaut de remboursement de l'initiative, il est à prévoir une perte de 12,6 %²⁴ de l'enveloppe totale ce qui est en deçà du taux de perte prévu dans l'*Entente* avec Capital Réseau qui était de 20 %.
- L'effet de levier de l'initiative *Démarrage et relève* est élevé : chaque dollar investi par DEC génère un investissement de 17,83 \$.
- Au minimum, 75 % des sommes investies dans les initiatives seront récupérées par le gouvernement.

5.2 Y a-t-il eu des problèmes lors de la mise en œuvre des deux initiatives ? Quel est le degré de satisfaction par rapport à la mise en œuvre ?

- De façon générale, peu d'enjeux ont été identifiés relativement à la phase de mise en œuvre des deux initiatives. En entrevue, trois (3) personnes ont mentionné que le suivi des prêts aurait pu être plus serré de la part des SADC et des CAE, notamment pour les projets plus risqués. Aussi, certains trouvaient que la structure à trois paliers (DEC, Capital Réseau et SADC/CAE) avait fait en sorte que les initiatives étaient moins adaptées aux besoins de leur milieu.
- L'initiative *Soutien aux entreprises*, volet 1 et 2, ont été mis en œuvre rapidement, soit 2 mois pour le volet 1 et 8 mois pour le volet 2.
- Les promoteurs ayant participé aux initiatives sont satisfaits tant des délais de traitement de leur demande que de la gestion de leur prêt.

5.3 Quels sont les leçons apprises de la mise en œuvre des deux initiatives ?

En entrevue, les personnes interrogées ont mentionné certains éléments positifs : la rapidité de la mise en œuvre, la collaboration entre les différents intervenants et leur professionnalisme. Quatre répondants ont mentionné que l'initiative *Démarrage et relève* devrait être relancée.

²⁴ À noter que ce pourcentage pourrait augmenter, la période de remboursement n'étant pas arrivée à échéance.

5.1 Dans quelle mesure les initiatives ont-elles été gérées de manière économe et efficiente?

Les contributions remboursables

Les dépenses liées aux initiatives ont toutes été déboursées tel que prévu :

- 22,6 millions de dollars en contributions remboursables pour les deux initiatives ;
- 1,032 million de dollars pour les coûts liés aux intérêts et 156 000 \$ pour les frais de gestion pour l'initiative *Démarrage et relève*.

Pour l'initiative *Démarrage et relève*, les frais de gestion représentaient 156 000 \$ auxquels s'ajoute un surplus de 49 105\$²⁵ en surplus du compte de capitalisation de 1,2 millions de dollars consentis à Capital Réseau en réserves pour les pertes potentielles. Donc, les frais de gestion et d'intérêts s'élève à 205 105\$, soit 3,4% des 6 millions de contributions versées. Pour l'initiative *Soutien aux entreprises*, aucun frais de gestion n'a été attribué, ces frais devant être assumés par les SADC et les CAE dans le cadre des ententes de contribution existantes du PDC. Pour couvrir ces frais, Capital Réseau a chargé 0,3 % aux SADC et CAE sur le montant de chaque prêt. En somme, DEC a assumé les frais de gestion de l'initiative *Soutien aux entreprises* puisqu'il finance Capital Réseau et les frais de fonctionnement des SADC et des CAE par le biais du PDC. Le fait qu'aucune somme supplémentaire n'ait été nécessaire pour la gestion de l'initiative *Soutien aux entreprises* constitue une économie.

Les contributions octroyées dans le cadre des deux initiatives étaient remboursables. Après une période de congé de remboursement (cinq ans dans l'initiative *Démarrage et relève* et deux ans dans l'initiative *Soutien aux entreprises*), les entreprises s'engageaient à rembourser la totalité des sommes reçues. Au moment de la rédaction du rapport, la période de remboursement n'avait pas encore débuté pour l'initiative *Démarrage et relève*, dont le premier remboursement à DEC par Capital Réseau est prévu pour le 30 septembre 2014. Pour l'initiative *Soutien aux entreprises*, 75 % des montants ont été remboursés en date du 15 octobre 2014, soit 12,4 millions de dollars sur les 16,6 millions octroyés. Par ailleurs, il est à prévoir une somme de 2,09 millions de dollars, soit 12,6 % de l'enveloppe totale en pertes potentielles étant donné les 18 prêts en défaut de remboursement. Jusqu'à présent, le 12,6 % de pertes encourues est en deçà du taux de perte prévu dans l'Entente avec Capital Réseau qui était de 20 %. La période de remboursement s'échelonne jusqu'en 2017 pour l'initiative *Soutien aux entreprises*, ce qui explique que la totalité des contributions n'ait pas été remboursée à ce jour.

Le coût net maximal à prévoir pour DEC pour les deux initiatives est de 5,708 millions de dollars, soit :

- 1,188 million de dollars en frais d'intérêts de gestion pour l'initiative *Démarrage et relève* ;
- 1,2 million de dollars en réserve pour pertes potentielles pour l'initiative *Démarrage et relève* ;
- 3,32 millions de dollars en réserve pour pertes potentielles pour l'initiative *Soutien aux entreprises*.

Le coût net maximal pour DEC représente 25 % du montant des contributions totales versées :

²⁵ Données de Capital Réseau pour l'année financière 2013-2014.

5,708 millions de dollars sur 22,6 millions de dollars ce qui revient à dire que 75 % des sommes investies seront récupérées par le gouvernement. Le fait que les initiatives aient été des contributions remboursables démontre une gestion efficiente des fonds publics que DEC devrait envisager pour de futures initiatives similaires.

L'effet de levier de l'initiative *Démarrage et relève*

L'effet de levier représente le ratio entre le nombre de dollars investis par DEC et le nombre de dollars investis provenant d'autres sources. Dans le cadre des deux initiatives, seule l'initiative *Démarrage et relève* a généré un effet de levier, l'initiative *Soutien aux entreprises* visant à combler un problème de liquidités. Globalement, l'effet de levier de l'initiative *Démarrage et relève* est élevé. Chaque dollar investi par DEC génère un investissement de 17,83 \$²⁶. La contribution initiale de DEC de 6 millions de dollars ayant généré des investissements totaux de 113 millions de dollars.

Aussi, considérant que les frais de fonctionnement des SADC/CAE sont financés par les SADC et les CAE dans le cadre des ententes de contribution du PDC, qui est un programme de DEC, l'effet de levier de l'initiative *Démarrage et relève* peut être calculé en tenant compte de la contribution totale de DEC et des SADC/CAE, soit 12 millions de dollars. Ainsi, du point de vue du PDC, l'effet de levier est alors de 8,41 \$ pour chaque dollar investi par DEC²⁷.

5.2 Y a-t-il eu des problèmes lors de la mise en œuvre des deux initiatives ?

Quel est le degré de satisfaction par rapport à la mise en œuvre ?

De façon générale, les répondants en entrevue ont relevé peu d'enjeux relativement à la mise en œuvre des deux initiatives :

- trois personnes ont mentionné que les SADC et CAE participants auraient pu faire des suivis plus serrés auprès des entreprises « plus à risque », et ce surtout dans les premiers mois suivants l'octroi des prêts;
- deux personnes ont mentionné que la structure à trois paliers (Capital Réseau, SADC/CAE et DEC) faisait en sorte que les initiatives étaient moins adaptées aux besoins de leur milieu. Par contre, selon une de ces deux personnes, Capital Réseau avait tout de même fait un bon travail.

Enfin, plus de la moitié des personnes interrogées en entrevue ont affirmé que tout s'était bien passé dans le cadre des initiatives, certains soulignant la rapidité avec laquelle les initiatives ont été mises en œuvre. À cet effet, les deux volets de l'initiative *Soutien aux entreprises* ont été mis en œuvre rapidement : les 22,6 millions de dollars de prêts aux entrepreneurs ayant été émis dans un délai de deux mois (mars à mai 2009) pour le volet 1 et de huit mois (juillet 2009 à mars 2010) pour le volet 2. Ceci est corroboré par l'opinion de la quasi-totalité des promoteurs (98 %) de l'initiative *Soutien aux entreprises* qui se sont déclarés satisfaits des délais de traitement de leur

26 L'effet de levier est calculé selon la formule suivante : $(113\text{M}\$ \text{ investissements totaux} - 6\text{M}\$ \text{ contributions de DEC}) / 6\text{M}\$ \text{ contribution de DEC}$. La donnée concernant le 113M\$ investissements totaux provient du Bilan de l'année 2012-2013, Capital Réseau / initiative *Démarrage et relève* et se base sur la demande de financement faite par les promoteurs. Lors du sondage, les répondants ayant participé à l'initiative *Démarrage et relève* (n=26) ont affirmé que le financement octroyé leur avait permis d'obtenir un financement supplémentaire de 49,9M\$.

27 L'effet de levier est calculé selon la formule suivante : $(113\text{M}\$ \text{ investissements totaux} - 12\text{M}\$ \text{ contributions de DEC et SADC/CAE combinées}) / 12\text{M}\$ \text{ contribution de DEC et SADC/CAE}$.

demande. Enfin, par rapport à la gestion de leur prêt, les promoteurs des deux initiatives étaient entièrement satisfaits : 100 % (n=36) dans le cas de l'initiative *Démarrage et relève* et 97 % (n=98) dans le cas de l'initiative *Soutien aux entreprises*.

5.3 Quels sont les leçons apprises de la mise en œuvre des deux initiatives ?

Les personnes interrogées en entrevue témoignent de la rapidité, de la collaboration et du professionnalisme avec lesquels les initiatives ont été mises en œuvre. Aussi, quatre personnes affirment que l'initiative *Démarrage et relève* devrait être relancée puisque les besoins sont toujours présents. Faisant écho aux problèmes de suivi mentionnés dans la section 5.2, trois personnes déclarent qu'il faudrait prévoir des meilleurs suivis, surtout dans les premiers mois suivant l'approbation des prêts.

Plan d'action

Recommandations	Centre responsable	Réponses de la gestion	Date de fin
1. Il est recommandé que, dans le cadre de l'élaboration de programmes et d'initiatives ciblées, DEC s'assure de poursuivre ses analyses afin de tenir compte des besoins particuliers émanant des collectivités à plus faible croissance.	DGPRP	<p>DEC continuera d'accorder une attention particulière aux régions à faible croissance économique ou à celles qui n'ont pas suffisamment de possibilités d'emplois productifs, comme le prévoit sa mission.</p> <p>À cette fin, des consultations sont systématiquement tenues auprès de bureaux d'affaires concernés de DEC pour tenir compte des besoins particuliers et en évolution de ces régions.</p> <p>Par ailleurs, DEC s'est doté en 2012 d'un <i>Indice de développement économique</i> (IDE) qui lui permet de comparer le potentiel de croissance économique des 104 municipalités régionales de comté (MRC) du Québec. Selon cet indice, le développement économique d'une région s'effectue sur la base de ses avantages et de sa capacité à les exploiter. Cet indice, composé d'indicateurs liés au capital humain, à l'environnement physique et à l'organisation économique, permet de mieux capter les réalités économiques particulières de ces régions. À partir de cet indice, une liste de 68 MRC à faible croissance économique a été générée. Cet indice, mis à jour au bout de 5 ans, permet de mieux tenir compte des besoins des collectivités lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'initiatives ciblées.</p>	Sans objet
2. Lors de la conception d'initiatives nécessitant des expertises particulières ou une proximité avec certaines clientèles particulières, DEC pourrait considérer une tierce partie.	DGPRP	DEC continuera de considérer tous les modèles de livraison de programme (incluant une entente avec une tierce partie à partir d'une contribution qui fera l'objet d'une redistribution subséquente) afin d'identifier le meilleur outil pour atteindre les objectifs et les résultats visés et dans le respect de la politique sur les paiements de transfert.	Sans objet
3. Pour assurer une utilisation efficiente des fonds publics, DEC devrait utiliser des contributions remboursables lors de la conception d'initiatives similaires à celles des initiatives <i>Démarrage et relève et Soutien aux entreprises</i> .	DGPRP	DEC continuera de s'assurer d'utiliser le type de contribution approprié en fonction de la nature des projets et en lien avec les résultats visés et ce dans le respect de la <i>Politique et de la directive sur les paiements de transfert</i> .	Sans objet
4. DEC devrait analyser la question des besoins de financement de la relève entrepreneuriale en région au Québec en vue de dégager des options d'interventions possibles.	DGPRP	<p>DEC reconnaît l'importance de la relève entrepreneuriale des entreprises québécoises et entend poursuivre son intervention en ce sens.</p> <p>DEC continuera d'analyser l'évolution de la relève entrepreneuriale au Québec et les besoins des entreprises en situation de transfert afin de les appuyer en fonction de ses priorités et des ressources disponibles.</p>	Sans objet

ANNEXES

Matrice des méthodes utilisées pour chacune des questions d'évaluation

QUESTIONS D'ÉVALUATION	Analyse des données de suivi des prêts	Analyse des données du montage financier	Revue documentaire	Entrevues experts prog. (DEC/ Réseau)	Entrevues SADC	Sondage PME	Étude Statistique Canada
<i>Q1 – Besoin continu</i>							
Dans quelle mesure, les initiatives ont : <ul style="list-style-type: none"> • facilité l'accès au financement de capital de risque? • répondu aux besoins de financement (pour le fonds de roulement des entreprises) dans le contexte de crise financière? 	X	X	X	X	X	X	
Les besoins ont –ils évolué? / Nouveaux besoins?			X	X	X	X	
Y a-t-il toujours un besoin?			X	X	X	X	
<i>Q2 - Conformité aux priorités gouvernementales</i>							
Dans quelle mesure les deux initiatives sont alignées sur des priorités gouvernementales ?			X	X			
<i>Q3 – Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral</i>							
Dans quelle mesure les deux initiatives complètent l'offre de services de financement de fonds de roulement/du capital de risque?		X	X	X			
Pertinence d'investir dans une initiative spécifique par rapport à une initiative plus générale?				X			
<i>Q4 – Démonstration de l'efficacité</i>							
Dans quelle mesure, les deux initiatives contribuent à l'atteinte des résultats immédiats / intermédiaires finaux?	X		X	X	X	X	X
<i>Q5 – Démonstration de l'efficience et de l'économie</i>							
Dans quelle mesure les deux initiatives ont été gérées de manière économe et efficiente ?	X	X		X	X	X	

Modèle logique

Architecture des activités de programme de tous les programmes de DEC²⁸

Résultats stratégiques	Activités de programme	Sous-activités de programme
Vitalité des collectivités : Collectivités dynamiques et revitalisées disposant de meilleures perspectives socio-économiques et développant la base de l'activité économique	<i>Développement des collectivités</i>	<i>Mobilisation des collectivités</i> <i>Développement du milieu (sous-sous activité de programme : Entreprises locales et régionales)</i> <i>Milieus attrayants</i>
	<i>Infrastructures</i>	<i>Qualité de l'eau</i> <i>Routes et transports collectifs</i> <i>Projets urbains ou régionaux</i> <i>Programmes spéciaux dédiés aux infrastructures</i>
	<i>Mesures spéciales d'intervention</i>	<i>Ajustement des collectivités aux chocs économiques</i> <i>Ajustement des collectivités aux désastres naturels</i>
Présence de conditions favorables à la croissance durable et au positionnement concurrentiel des PME et des régions	<i>Compétitivité des entreprises (PME)</i>	<i>Développement des capacités des entreprises</i> <i>Entreprises stratégiques</i>
	<i>Positionnement concurrentiel des secteurs et des régions</i>	<i>Pôles de compétitivité</i> <i>Promotion internationale des régions</i>
Politiques, programmes et actions de coopération qui renforcent l'économie des régions du Québec	<i>Politiques, programmes et initiatives</i>	<i>Analyse et recherche</i> <i>Politiques et programmes</i> <i>Représentation et influence</i> <i>Coopération et collaboration</i>

²⁸ Source : RMR 2008-2009. Voir note 4.

Extraits de documents officiels reflétant les priorités du gouvernement fédéral en matière d'entrepreneuriat

Plan budgétaire de 2009

Appuyer les petites entreprises

Les entrepreneurs et les petites entreprises contribuent à la réussite économique du Canada en créant des emplois et en alimentant l'activité économique dans les collectivités canadiennes.

Plan budgétaire 2011

Appuyer la petite entreprise et les entrepreneurs

Grâce à leur esprit d'innovation et à leur ingéniosité, les propriétaires de petites entreprises et les entrepreneurs génèrent emplois et prospérité dans les collectivités canadiennes. Le gouvernement (...) a pris des mesures résolues pour éliminer des obstacles que les entrepreneurs doivent surmonter, notamment en réduisant l'impôt et les formalités administratives, en améliorant l'accès au financement des entreprises.

Plan budgétaire 2012

Aider les entreprises à fort potentiel à obtenir du capital de risque

Les jeunes entreprises axées sur le savoir ont souvent de la difficulté à se procurer des capitaux auprès des institutions financières traditionnelles, car elles ont beaucoup d'idées mais disposent de peu d'actifs corporels (...). Le gouvernement du Canada est conscient du rôle essentiel que remplit le capital de risque du secteur privé, par sa contribution à la croissance des entreprises et à l'innovation. Il a pris des mesures importantes pour accroître la disponibilité de ce genre de capital, notamment par l'entremise de la Banque de développement du Canada et par l'élimination d'obstacles aux investissements étrangers de capital de risque.