Patrimoine canadien | Canadian Heritage

Évaluation sommative du Fonds de réserve pour pertes sur prêts (FRPP)

Services d'évaluation
Direction générale des examens ministériels
Ministère du Patrimoine canadien

Juin 2005

Canada

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE ..... *i*

1.0 Introduction *1*

2.0 Profil du programme *2*

2.1 Historique **2**

2.2 Objectifs **3**

2.3 Fonctionnement **3**

2.4 Projet pilote **4**

3.0 Profil de l'évaluation *7*

3.1 But de l'évaluation **7**

3.2 Les questions d'évaluation **7**

3.3 La méthodologie **10**

4.0 Constatations *12*

4.1 Constatations — Pertinence du FRPP **12**

4.2 Constatations — Succès du FRPP **17**

4.3 Constatations — Coût-efficacité du FRPP **20**

5.0 Conclusion *26*

6.0 Recommandations et Réponse de la gestion *28*

Annexe A – Liste des Documents Consultes **31**

Annexe B – Liste des Informateurs-clés **33**

Annexe C – Guides d'Entrevue **35**

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

BDC	Banque de développement du Canada
DEC	Développement économique Canada – pour les régions du Québec
BRC	Banque Royale du Canada
DEO	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
FDIC	Fonds de développement des industries culturelles (BDC – PCH)
FedNor	Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario
FRPP	Fonds de réserve pour pertes sur prêts (PCH)
PADIÉ	Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PCH)
PCH	Ministère du Patrimoine canadien
PFPI	Programme des fonds de prêts et d'investissement (DEC)
PPÉL	Programme de prêt pour les éditeurs de livres de PCH

SOMMAIRE

Introduction

Le but de ce rapport est de présenter les résultats d'une évaluation sommative du Fonds de réserve pour pertes sur prêt (FRPP).

Le FRPP est un programme du Ministère du Patrimoine canadien mis sur pied en 1998 en vue d'aider les industries culturelles canadiennes à faire face au problème de l'insuffisance de ressources financières.

S'inscrivant dans le cadre d'un réaménagement du Fonds de développement des industries culturelles (FDIC), le FRPP est vu en 1998 comme un moyen efficace par l'entremise duquel les industries culturelles peuvent avoir accès à des fonds de capitaux moyennant un investissement fédéral minimal*;* ceci à travers des partenariats avec les institutions financières commerciales.

PCH propose de mettre son programme en œuvre par l'entremise d'un projet pilote pour l'industrie de l'édition, le Programme de prêt pour les éditeurs de livres (PPÉL).

Cette évaluation a donc comme but de permettre d'apprécier les résultats du FRPP, son efficacité et sa pertinence en vue de contribuer aux décisions qui ont trait à son renouvellement éventuel. Dans les circonstances, puisque la mise en œuvre du FRPP est dans les faits celle de son projet pilote PPÉL, l'évaluation est en bonne partie celle du PPÉL.

Cette évaluation a été réalisée avec l'aide d'une recherche menée par Étude Économique Conseil Inc. pour la *Direction des services d'évaluation* de la *Direction générale des examens ministériels* de PCH. Le rapport à été édité avec l'aide du Group du développement Consortia.

Méthodologie

Cette évaluation sommative repose sur deux sources principales d'information : une recherche documentaire et des entrevues avec des informateurs-clés.

Constatations et conclusions

Pertinence

Les principaux éléments dégagés de l'étude documentaire et des entrevues permettent de conclure que le besoin pour le FRPP est effectivement encore actuel.

Ils permettent aussi d'affirmer que le programme FRPP est toujours conforme au mandat et aux priorités du gouvernement fédéral et de PCH. Cette étude a notamment démontré que le FRPP semble satisfaire les quatre (4) tests du Comité d'examen des dépenses (CED) qui

concernent directement la pertinence, soient : l'intérêt public, le rôle du gouvernement, le fédéralisme et le partenariat.

Par ailleurs, les informations recueillies pour cette évaluation permettent de conclure qu'il n'existe pas vraiment de programmes fédéraux avec lesquels le FRPP présente une situation de redondance ou de recoupement. Il s'agit d'un programme qui vient compléter la gamme de programmes existants de PCH et d'autres organisations gouvernementales, bien que certains programmes pourraient avoir exercé une forme d'interférence indirecte.

Succès

Les entrevues et l'étude documentaire permettent de conclure que les succès du projet pilote ont été mitigés dans la mesure où ils ont été en deçà des attentes en termes de volume de crédit généré. Toutefois, l'accès des bénéficiaires aux prêts PPÉL et l'incidence positive du programme sur l'offre de financement sont bien repérables.

On peut également conclure que l'impact sur l'expansion et à la diversification du secteur des industries culturelles a été limité compte tenu de la petite envergure du PPÉL et du nombre limité d'éditeurs touchés par le programme. Néanmoins, on constate des répercussions positives sur le groupe de bénéficiaires.

Compte tenu de la portée limitée du PPÉL et du nombre restreint de bénéficiaires, l'impact du PPÉL pour amener le secteur privé à injecter des fonds en attirant les institutions financières commerciales dans les aspects financiers plus risqués et moins courants des industries culturelles a aussi été limité. Par contre, la BRC continue – après plusieurs années - à traiter avec la majorité des bénéficiaires du programme et ceux-ci ont conservé leur accès à du financement additionnel.

Coût-efficacité

Selon les informations recueillies dans le cadre de cette évaluation, les résultats mitigés de l'expérience PPÉL sont en bonne partie attribuables à des problèmes de conception relatifs à ce projet pilote lui-même, c'est-à-dire en tant que modèle particulier d'application du cadre FRPP. En ce sens, l'expérience PPÉL est instructive par les leçons qu'elle apporte sur le plan du design et de la livraison d'initiatives FRPP, cela sans remettre fondamentalement en cause le bien-fondé de ce genre d'intervention.

Avec des modifications, le FFRP est un modèle qui peut permettre à PCH d'atteindre ses objectifs de manière efficiente et efficace. Ce modèle permet d'avoir un effet de levier sur le financement offert aux entreprises du secteur culturel à partir des contributions gouvernementales. Ceci ne s'est vérifié qu'à petite échelle avec le PPÉL, mais est démontré à une autre envergure par le PFPI de DEO.

L'étude ne permet pas de dégager des arguments suffisants pour une solution de rechange bien déterminée. Aucune autre organisation ne semble réunir l'ensemble des critères requis pour être le partenaire jouant le rôle d'organisation parapluie/APEX. Cela dit,

l'établissement d'une entente avec une organisation parapluie comme la BDC pourrait s'avérer une option appropriée de partenariat dans la mesure où une telle entente viendrait servir un créneau nouveau des besoins de financement (gamme élargie de produits) et contribuer à élargir significativement l'offre existante de financement pour le secteur culturel. Dans tous les cas, PCH, pour jouer pleinement son rôle, doit pouvoir dédier les ressources compétentes suffisantes pour la bonne administration des ententes. Par ailleurs, un mode de livraison du FRPP s'appuyant sur une pluralité d'institutions/partenariats semble être justifié.

Recommandations et Réponse de la gestion

S'il est de la volonté du Ministère de favoriser l'accès au financement des entreprises culturelles afin qu'elles réalisent leurs objectifs culturels :

<u>Recommandation 1</u> -- Le FRPP pourrait être maintenu, en tant qu'il représente un moyen adéquat et unique, par son mode de livraison en partenariat avec le secteur financier commercial et de par de l'effet de levier qu'il exerce.

Le FRPP contribue à combler les besoins de financement des entreprises culturelles dont la plupart est continuellement mal desservie par les modes et méthodes de fonctionnement des institutions financières commerciales, et davantage plus fragile qu'auparavant dans un contexte économique, financier et technologique en constante mutation. Conçu de façon à effectuer un effet de levier sur les investissements du secteur privé, le FRPP se présente comme un instrument favorisant le soutien aux entreprises culturelles à un coût minimal.

Réponse de la gestion : Acceptée.

Si le Ministère décide de favoriser le recours à ce mécanisme pour le financement des industries culturelles, il procédera à son renouvellement. Les discussions déjà entamées avec les autres secteurs culturels aideront à mieux cerner les besoins pour un FRPP renouvelé et cohérent avec les objectifs du Ministère.

Date d'achèvement : mars 2006

<u>Recommandation 2</u> – Élargir la clientèle cible du programme tout en revoyant et en adaptant ses modalités en fonction des besoins exprimés par les différentes industries culturelles.

Les leçons apprises de l'expérience pilote soulignent qu'il faudrait, tel que les modalités du programme le permettent, élargir la clientèle cible et admissible du programme aux diverses industries et PME culturelles (et possiblement aux organismes artistiques) suivant une approche d'ensemble, et revoir et ajuster les critères d'accès au programme à la lumière des besoins exprimés ou établis des différentes industries, de manière à pouvoir s'assurer d'un volume de demandes et de portefeuilles de financement suffisant pour limiter le degré de risque intrinsèque des partenaires financiers et obtenir un effet de levier élevé sur l'offre de financement.

Réponse de la gestion : Acceptée.

Si le Ministère décide de favoriser le recours à ce mécanisme pour le financement des industries culturelles, le programme étendra sa clientèle cible et poursuivra des discussions avec les autres secteurs culturels qui pourraient participer éventuellement au programme. La révision des critères en fonction des besoins des différentes industries culturelles participantes sera faite lors du renouvellement éventuel du programme.

Date d'achèvement : avant mars 2006

Recommandation 3 – Le mode de livraison du FRPP devrait s'appuyer sur une pluralité d'institutions/partenariats.

Bien que l'étude n'a pas permis de dégager des arguments suffisants pour une solution de rechange bien déterminée, le FRPP aurait avantage de s'assurer autant que possible que les bénéficiaires potentiels pourront facilement rejoindre et entretenir les contacts d'affaires avec l'une ou l'autre des institutions financières participantes à travers les régions du pays.

Réponse de la gestion : Acceptée.

Si le Ministère décide de favoriser le recours à ce mécanisme pour le financement des industries culturelles, le programme s'engage à explorer plusieurs options, dont un partenariat avec la Banque de développement du Canada, dans le cadre du renouvellement éventuel du programme.

Date d'achèvement : avant mars 2006

Recommandation 4 -- Dans l'éventualité où le programme FRPP se poursuivait avec les nouvelles orientations stratégiques proposées assorties du financement nécessaire, le Ministère devrait prendre les dispositions pour accroître son niveau d'engagement et améliorer son mode de gestion.

Cette évaluation a démontré que le niveau d'engagement et mode de gestion du programme à PCH ont été un facteur limitatif du succès du PPÉL. Bien que le ministère ait consacré des efforts pour assurer sa contribution prévue à la promotion et à la gestion du programme, la présence de ressources dédiées exclusivement au programme aurait sans doute favorisé des résultats plus probants. On pourrait notamment penser à l'affectation d'un gestionnaire principal, haut placé dans la hiérarchie du ministère, qui serait dédié à assurer le suivi des travaux requis en matière de calibrage du programme, la promotion et la mise sur pied des partenariats. On devrait également mettre en marche le comité de gestion, comme cela est prévu par le programme.

Réponse de la gestion : Acceptée.

Dans l'éventualité d'un programme élargi assorti du financement nécessaire, le Ministère s'engage à doter le poste d'un gestionnaire principal et à créer le comité de gestion.

Date d'achèvement : avant mars 2006

<u>Recommandation 5</u> – Dans le cadre d'un renouvellement éventuel du FRPP, la formulation des objectifs et du cadre de gestion du programme devrait clairement faire le lien avec l'objectif général du ministère en matière de « création de contenu canadien. »

Cette évaluation a démontré qu'il est possible de faire un lien rationnel entre l'objectif du FRPP et « la création de contenu canadien et l'excellence des performances. » Dès lors, le cadre de gestion du programme devrait établir ce lien de façon plus claire et explicite. Toute nouvelle formulation des objectifs ou du cadre de gestion devrait comprendre une définition des activités menant à la mesure du rendement du programme en matière de « création de contenu canadien. »

Réponse de la gestion : Acceptée.

Dans le cadre du renouvellement éventuel du Fonds, les responsables du programme réviseront le cadre de gestion du programme qui fera le lien avec l'objectif général du Ministère.

Date d'achèvement : avant mars 2006

1.0 INTRODUCTION

Le but de ce rapport est de présenter les résultats d'une évaluation sommative du *Fonds de réserve pour pertes sur prêt (ci-après, FRPP).*

Le *FRPP* est un programme du Ministère du Patrimoine canadien (ci-après PCH) mis sur pied en vue d'aider les industries culturelles canadiennes à faire face au problème de l'insuffisance de ressources financières.

Le contenu de ce rapport est divisé en cinq (5) sections. Après cette introduction, le rapport enchaîne avec la seconde section et présente le profil du programme. La troisième section décrit les objectifs de l'évaluation, les questions à l'étude ainsi que la méthodologie. Le rapport expose ensuite les constatations de l'évaluation en fonction des trois grandes questions à l'étude : la pertinence, les succès et le coût-efficacité. La conclusion présente un condensé des constatations. Le rapport présente enfin des recommandations. Ces dernières pointent vers des améliorations ou signalent des questions devant faire l'objet d'un suivi.

Cette évaluation a été réalisée avec l'aide d'une recherche menée par Étude Économique Conseil Inc. pour la *Direction des services d'évaluation* de la *Direction générale des examens ministériels* de PCH. Le rapport à été édité avec l'aide du Group du développement Consortia.

2.0 PROFIL DU PROGRAMME

2.1 Historique

En juin 1990, le gouvernement canadien a créé le Fonds de développement des industries culturelles (FDIC) afin de remédier à l'insuffisance de fonds à laquelle les industries culturelles canadiennes sont confrontées.

Ce programme, administré par la Banque de développement du Canada (BDC), offre des prêts pour du fonds de roulement aux entreprises des cinq secteurs culturels suivants : l'édition du livre, l'édition de périodiques, l'enregistrement sonore, le film et la vidéo ainsi que le multimédia.

Au cours des années 1990, bien que le FDIC affiche un bilan positif, de nouvelles approches sont étudiées en vue d'effectuer un meilleur effet de levier sur les investissements du secteur privé.

C'est donc en 1998 que le PCH propose de mettre en place le FRPP. S'inscrivant dans le cadre d'un réaménagement du FDIC, le FFPP est vu alors comme un moyen efficace par l'entremise duquel les industries culturelles peuvent avoir accès à des fonds de capitaux moyennant un investissement fédéral minimal*;* ceci à travers des partenariats avec les institutions financières commerciales[1].

Tout en énonçant les modalités générales du FRPP, PCH propose de mettre son programme en œuvre par l'entremise d'un projet pilote pour l'industrie de l'édition, le *Programme de prêt pour les éditeurs de livres (PPÉL).* L'édition de livres est identifiée à l'époque comme un secteur dans lequel il existe des lacunes manifestes de financement. PCH donne naissance au PPÉL à la fin 1998 en collaboration avec la *Banque royale du Canada (BRC).*

À la fin de l'année 2001, la BRC affirme son désir de ne plus participer au PPÉL. Pour expliquer sa décision la BRC invoque un volume trop faible de prêts et des risques trop élevés. Depuis janvier 2002, le PPÉL n'accepte plus de nouvelles demandes. Toutefois, le programme est actif pour les marges de crédit autorisées antérieurement. En septembre 2004, il restait encore une dizaine d'éditeurs-clients BRC avec une marge de crédit autorisée active en vertu du PPÉL.

Les prochaines sections décrivent les modalités générales du FRPP. Il est ensuite question des modalités particulières du projet pilote, le PPÉL.

[1] PCH faisait aussi observer que des agences régionales fédérales s'étaient servies de ce type de partenariats permettant «d'effectuer un effet de levier sur le financement provenant du secteur privé à l'intention des petites entreprises » oeuvrant dans des secteurs à forte croissance ou fondés sur le savoir comme la biotechnologie et les sciences de la santé.

2.2 Objectifs

Les objectifs du FRPP se présentent de la façon qui suit :

- de rendre les fonds plus accessibles aux industries ciblées (par exemple les éditeurs de livres et de périodiques, les producteurs d'enregistrements sonores, de films, de vidéos et d'articles multimédias);

- de favoriser l'expansion et la diversification du secteur des industries culturelles de propriété et sous contrôle canadiens en fournissant aux entreprises exploitantes des sources supplémentaires de capitaux;

- d'investir stratégiquement les deniers publics de façon à amener le secteur privé à injecter des fonds en attirant les institutions financières commerciales dans les aspects financiers plus risqués et moins courants des industries culturelles[2].

2.3 Fonctionnement

Selon les modalités du programme, des fonds étaient fournis par le gouvernement fédéral à des institutions financières commerciales sous forme de contributions remboursables (*Réserve pour pertes sur prêts).*

Ces contributions remboursables aidaient à la constitution de *fonds de réserve pour pertes sur prêts*. Ces fonds réunissaient des capitaux susceptibles d'être prêtés aux industries culturelles visées. Les contributions remboursables avaient donc comme but de couvrir une partie des pertes encourues par le *fond de réserve pour pertes sur prêts* et d'effectuer un effet de levier sur les investissements de l'institution financière commerciale partenaire.

Les contributions remboursables ne devaient pas dépasser 20 % de *fonds de réserve pour pertes sur prêts* de l'institution financière jusqu'à un montant maximum de 5 millions $.[3]

Chaque fonds était offert aux entreprises admissibles à l'échelle nationale par le biais des succursales de l'institution financière commerciale.

[2] Loan Loss Reserve Fund (LLRF), Evaluation Framework, Corporate Review Branch, Résumé, p. iii, March 1999. Concernant ce troisième point, PCH faisait aussi observer à l'époque que ces partenariats entre les secteurs public et privé « offriront également aux banques une occasion de mieux comprendre les industries culturelles et de tailler sur mesure leurs produis financiers selon les besoins spécifiques de ce secteur ».

[3] Un point est à retenir relatif à l'évolution des attentes du gouvernement fédéral en matière de volume de prêts et au ratio de levier financier. Par l'entremise d'une contribution d'environ 2 millions $ le Patrimoine canadien s'attendait initialement à ce que les institutions financières commerciales effectuent des prêts dont la valeur totale se situerait entre 10 et 40 millions $ (ratio variant entre 5:1 et 20:1). Or, suite à un changement du plafond de contribution de 2 à 5 millions $ en cours de route, le volume de prêts attendus des institutions financières commerciales devait en principe se situer non plus entre 10 et 40 millions $, mais entre 25 et 100 millions $.

En accordant des prêts en vertu du fonds de réserve pour pertes sur prêts l'institution financière commerciale faisait usage de ses pratiques administratives habituelles et appliquait les principes de gestion normaux d'une institution financière prudente.

Les entreprises ciblées par le FRPP étaient des petites compagnies de propriété et sous contrôle canadien qui étaient actives dans une industrie culturelle visée – ou un groupe visé – et qui avaient fait la preuve de leur compétence en matière de professionnalisme, de gestion et de finances. Ainsi, les compagnies au stade de démarrage ou celles ne possédant pas une structure financière viable n'étaient en principe pas admissibles au FRPP (à l'exception, toutefois, des compagnies au sein desquelles le demandeur principal pouvait faire la démonstration d'une expérience substantielle dans des domaines ayant rapport aux industries culturelles).

En cas de défaut de paiement d'un prêt, l'institution financière commerciale pouvait récupérer jusqu'à 90 % de ses pertes nettes (après avoir exercé les gestes raisonnables pour récupérer ses garanties). PCH était ainsi responsable d'un pourcentage pouvant aller jusqu'à 90 % des pertes nettes. Cette responsabilité de PCH ne pouvait cependant dépasser la contribution maximale convenue dans chaque entente, pour l'ensemble du portefeuille des prêts. À la dissolution, les contributions remboursables au gouvernement fédéral correspondaient aux fonds avancés moins la portion convenue des pertes sur le portefeuille de prêts accordés.

Les ententes avec les institutions financières commerciales avaient un terme maximum de 10 ans ou lorsque le montant maximum de la contribution gouvernementale était déboursé.

Le programme avait prévu la création d'un comité de gestion chargé de surveiller l'approche globale du fonds. Ce comité n'a toutefois jamais été mis sur pied.

PCH identifiait, filtrait et référait les clients admissibles des industries culturelles ciblées aux institutions financières commerciales et faisait un suivi d'appui/conseil aux clients (mise au point des plans d'affaires des requérants). En coopération avec l'institution financière commerciale, PCH assurait la promotion des fonds et les activités de communication pour faire connaître le programme auprès des clientèles cibles.

2.4 Projet pilote

Comme il a été mentionné précédemment la mise en œuvre du FRPP a consisté en un projet pilote pour l'industrie de l'édition[4]. Ce projet pilote, le *Programme de prêt pour les éditeurs de livres (PPÉL)*, a été mis sur pied à la fin 1998 en collaboration avec la *Banque royale du Canada (BRC).*

Les principales caractéristiques du PPÉL étaient les suivantes :

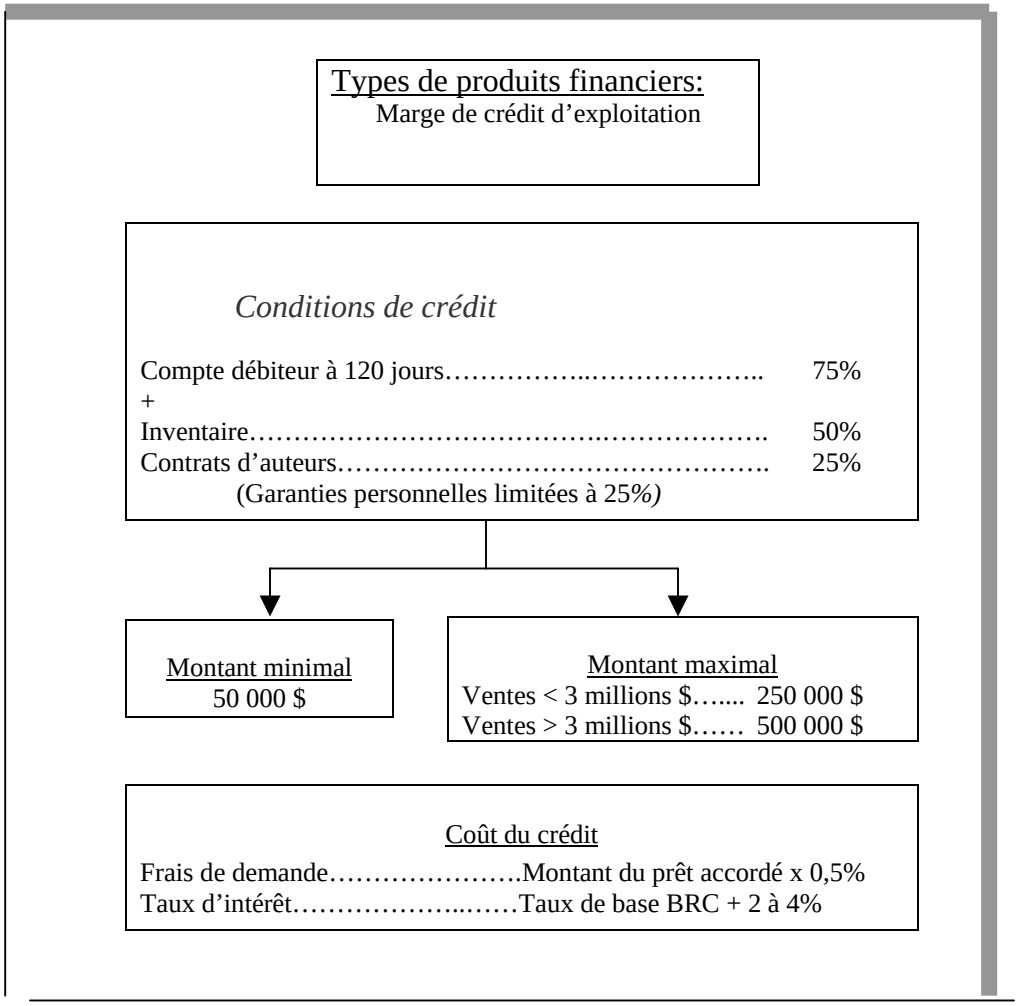
[4] Il y a lieu de souligner une autre intervention du FRPP sous la forme d'une entente de contribution avec la Toronto Dominion Bank (TDB) comme prêteur subordonné, fournissant ainsi de la quasi-équité, dans le cadre de financement de lignes de crédit par une organisation tierce (la Banque de Nouvelle-Écosse) avec un levier de 4:1. Cette entente avec la TDB n'est pas considérée dans le cadre de cette évaluation.

- le programme était livré à travers une entente avec une institution financière commerciale, la BRC, pour accorder des lignes de crédit/prêts à terme aux éditeurs de livres;

- les contributions maximales étaient de 2 millions $ pour couvrir un pourcentage des pertes dans le cadre de l'entente;

- une réserve pour pertes sur prêts était alimentée et maintenue pour un montant équivalent à 10 % du montant des prêts autorisés jusqu'au maximum de 2 millions $.

Le fonctionnement du PPÉL se résumait selon le schéma suivant :



Les demandeurs admissibles dont le revenu annuel est inférieur à 3 millions de $ pouvaient toucher un prêt maximal de 250 000 $, et ceux ayant un revenu supérieur, un prêt maximal de 500 000 $, sous forme de marge de crédit d'exploitation.

La valeur du crédit était consentie selon la formule suivante : 75 % des comptes débiteurs (120 jours ou moins), 50 % du stock des publications, et le cas échéant, jusqu'à 25 % de la valeur des contrats incluant les droits d'auteur.

La Banque Royale imposait des frais pour la première demande équivalant à la moitié de 1 % de la valeur du prêt et prélevait des intérêts sur les prêts selon son taux préférentiel plus 2 à 4 %.

La Banque Royale pouvait garantir les prêts en imputant une première sûreté sur les stocks de publications et les comptes débiteurs des demandeurs, et dans certains cas, les contrats. L'ensemble des garanties offertes par tous les partenaires devait se limiter à 25 % de la valeur du prêt. La BRC ne devait pas imputer de sûreté sur les biens particuliers couverts par cette garantie personnelle.

Le PPÉL a eu 17 bénéficiaires et contribué à générer 2,7 millions $ en prêts additionnels (marges de crédit bancaire autorisées). Par ailleurs, le nombre total de demandes s’est élevé à 21.

3.0 PROFIL DE L'ÉVALUATION

3.1 But de l'évaluation

Le but de cette évaluation est de permettre d'apprécier les résultats du FRPP, son efficacité et sa pertinence en vue de contribuer aux décisions qui ont trait à son renouvellement éventuel.

Dans les circonstances, puisque la mise en œuvre du FRPP est dans les faits celle de son projet pilote PPÉL, l'évaluation est en bonne partie celle du PPÉL.

3.2 Les questions d'évaluation

Les questions liées à l'évaluation sont celles qui suivent :

- **Pertinence** — Est-ce que la politique, le programme ou l'initiative est toujours compatible avec les priorités du ministère et de l'ensemble du gouvernement et répond véritablement à un besoin réel?
    - Le besoin pour le FRPP est-il encore actuel (pour les éditeurs de livres? Pour les autres industries culturelles)?
    - Le programme est-il conforme avec le mandat et les priorités du gouvernement fédéral et du ministère?
    - Le FRPP complète-il, recoupe-t-il ou dédouble-il quelque(s) autre(s) programme(s) ou service(s) (notamment des programmes de garanties de prêt fournis par Industrie Canada ou les agences de diversification économique)?
- **Succès** — Est-ce que la politique, le programme ou l'initiative atteint ses résultats escomptés, sans dépassement de budget et sans effets indésirables?
    - Dans quelle mesure le FRPP (incluant le PPÉL) atteint-il ses objectifs et résultats escomptés? Ces objectifs/résultats sont-ils atteignables avec les ressources actuelles si le programme était poursuivi?
- **Coût-efficacité** — Utilise-t-on les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour atteindre les objectifs ou y aurait-il lieu d'envisager d'autres modes de conception et d'exécution?
    - Y a-t-il eu des aspects de design et de livraison du programme qui ont entravé ou limité l'atteinte des objectifs?

- Le modèle FRPP /PPÉL est-il un moyen efficient et efficace d'atteindre les objectifs de PCH?

- Si le programme continue, PCH est-elle l'organisation la plus appropriée pour le livrer ou serait-il préférable qu'il le soit par une autre organisation fédérale, provinciale ou privée?

L'étude doit également prendre en compte les sept « tests » ou critères applicables en matière d'examen des dépenses qui ont été annoncés par le Gouvernement du Canada en décembre 2003 :

- **Intérêt public** - Le secteur de programme ou l'activité continue-t-il à servir l'intérêt du public?

- **Rôle du gouvernement**- Le gouvernement a-t-il un rôle légitime et nécessaire à jouer dans ce secteur de programme ou cette activité?

- **Fédéralisme** - Le rôle actuel du gouvernement fédéral convient-il ou le programme devrait-il être réaligné avec les provinces?

- **Partenariat** - Quelles activités ou quels programmes devraient ou pourraient être transférés, en tout ou en partie, au secteur privé ou au secteur bénévole?

- **Optimalisation des ressources** - Les Canadiens obtiennent-ils toute la valeur de leurs impôts?

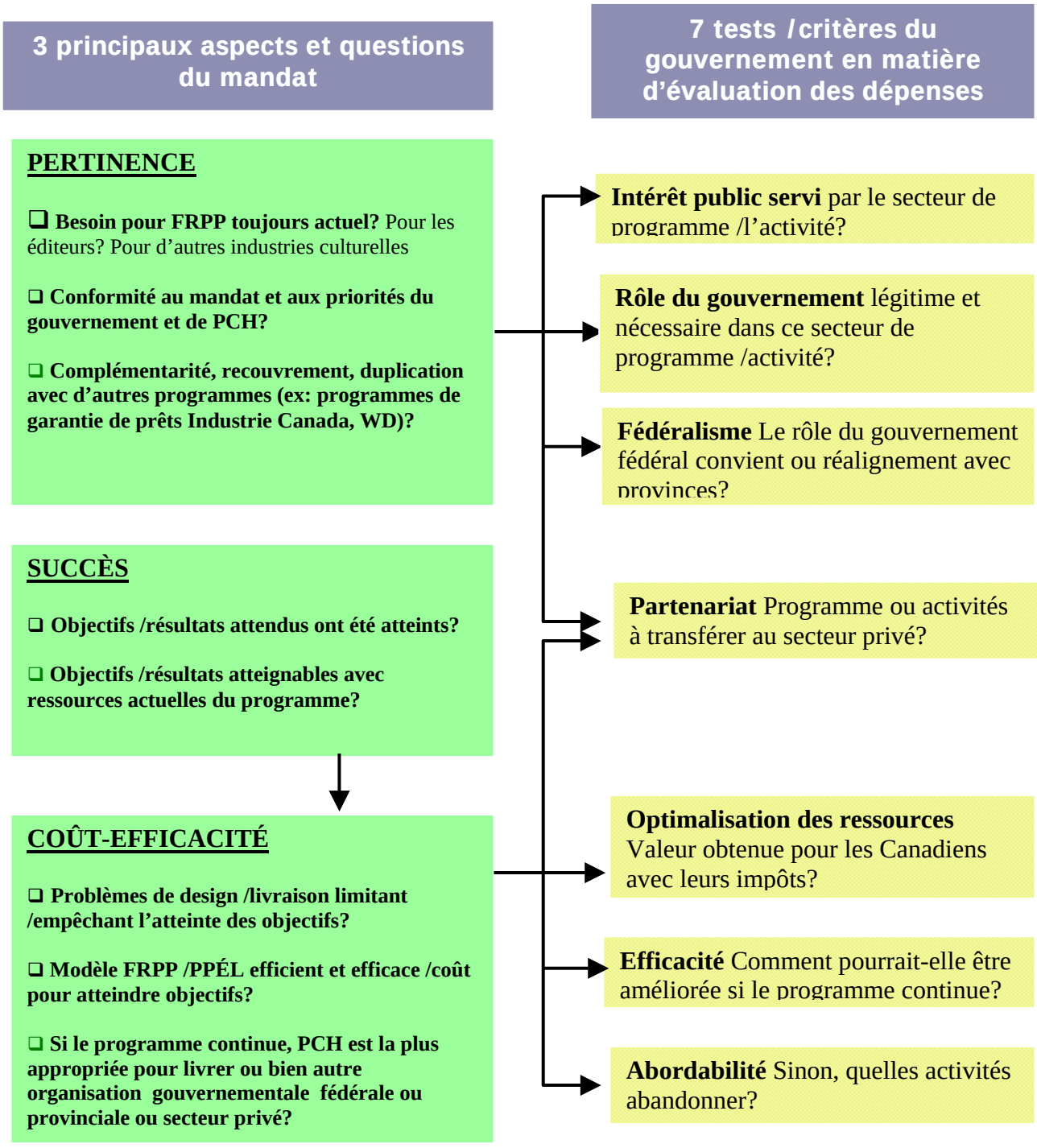
- **Efficacité** - Si le programme ou l'activité continue, comment pourrait-on en améliorer l'efficacité?

- **Abordabilité** - L'ensemble de programmes et d'activités qui en résulte est-il abordable? Dans la négative, quels programmes ou activités seraient abandonnés?

Ajoutons que l'étude doit aussi mettre l'accent sur l'évaluation des risques, les priorités du ministère, les exigences relatives à l'établissement des rapports, des priorités de l'ensemble du gouvernement et des leçons tirées du PPÉL en tant qu'expérience pilote du FRPP.

Le Diagramme 1 ci-après propose une illustration de l'articulation entre les trois principaux aspects de l'évaluation (pertinence, succès, coût-efficacité) et les sept tests/critères du gouvernement canadien en matière d'évaluation des dépenses.

Diagramme 1 – Mandat et questions d'évaluation



3.3 La méthodologie

Cette évaluation sommative repose sur deux sources principales d'information : une **recherche documentaire** et **des entrevues** avec des informateurs-clés.

3.3.1 Recherche documentaire

L'étude a notamment pu s'appuyer sur un ensemble de documents : des documents administratifs et de recherche de PCH concernant le programme, des rapports portant sur divers secteurs culturels au sein du ministère, le rapport d'évaluation du PADIÉ, divers rapports d'études sectorielles sur la situation financière des éditeurs et le profil des PME culturelles, les dossiers financiers et administratifs du PPÉL ainsi que des rapports d'évaluation de fonds de même type mis en place par des agences fédérales pour d'autres secteurs. La liste des documents consultés se trouve à l'Annexe A.

3.3.2 Entrevues

L'opinion d'une vingtaine d'informateurs-clés a été recueillie de façon à pouvoir jauger de la persistance d'une problématique d'accès au financement commercial pour les PME culturelles. Ces informateurs appartiennent à trois grandes catégories :

- des directeurs/directeurs généraux de PCH (en contact avec FRPP /PPÉL ou sans contact avec ce programme);
- des informateurs d'autres agences fédérales (recourant à des ententes avec des institutions financières pour des fonds de garantie de prêts ou offrant directement une gamme de services de financement);
- des dirigeants d'associations d'industries culturelles canadiennes.

La liste complète des informateurs-clés figure à l'annexe B.

3.3.3 Limites de l'évaluation

L'expérience pilote de mise en œuvre du FRPP, soit le PPÉL, a apporté des leçons utiles, mais elle comporte aussi certaines limites pour l'évaluation compte-tenu des caractéristiques suivantes :

- le PPÉL n'a porté que sur le secteur de l'édition, avec un mécanisme de livraison limité à une entente avec une institution financière (la BRC) et au seul financement de marges de crédit;
- cette expérience pilote n'a duré que 3 ans, ce qui ne permet pas le même recul et la même perspective d'évaluation que l'on peut avoir avec une mise en œuvre par exemple de 5 ans, comme c'est généralement le cas;

- et sauf le secteur de l'édition, la situation financière, les besoins et les gaps de financement rencontrés par les PME des industries culturelles sont peu documentés et analysés au plan quantitatif.

Malgré ces limites, l'exploitation de la documentation existante et l'information collectée lors des entrevues ont fourni une base suffisante et appropriée pour établir l'évaluation sommative du FRPP.

4.0 CONSTATATIONS

Cette section présente les principales constatations de l'évaluation. Elles sont présentées en fonction des sujets et des questions énoncés dans le cadre de l'évaluation, c'est-à-dire :

- La pertinence du FRPP;
- Les succès du FRPP;
- Le coût-efficacité du FRPP.

4.1 Constatations — Pertinence du FRPP

Voici d'abord un bref rappel des questions qui sont à l'étude dans cette section :

- Le besoin pour le FRPP est-il encore actuel (pour les éditeurs de livres? Pour les autres industries culturelles)?

- Le programme est-il conforme au mandat et aux priorités du gouvernement fédéral et du ministère?

- Le FRPP complète-il, recoupe-t-il ou dédouble-il quelque(s) autre(s) programme(s) ou service(s) (notamment des programmes de garanties de prêt fournis par Industrie Canada ou les agences de diversification économique)?

4.1.1 Le besoin pour le FRPP est-il encore actuel (pour les éditeurs de livres? Pour les autres industries culturelles)?

Les principaux éléments dégagés de l'étude documentaire et des entrevues permettent de conclure que le besoin pour le FRPP est effectivement encore actuel.

Des entrevues, comme de maintes études sectorielles consultées, il ressort que les contextes économique, financier et technologique contribuent encore actuellement, sinon davantage qu'auparavant à la fragilisation des PME dans les secteurs culturels au Canada. Ce contexte se caractérise notamment par les éléments qui suivent :

- l'ouverture élargie des marchés;
- le désintérêt des grandes institutions financières;
- les changements technologiques marqués;
- les consolidations des grandes entreprises marquées par des difficultés financières et organisationnelles;
- le resserrement des grands canaux de distribution;
- l'essoufflement de la demande effective dans certains segments;
- une volonté d'intervention publique moins directe, plus efficace et davantage axée sur les partenariats;

- une aide publique plus susceptible d'être critiquée et contestée à l'échelle internationale.

Les entrevues avec les informateurs-clés du secteur culturel permettent également d'établir un large consensus autour de l'idée selon laquelle l'ensemble des PME canadiennes de ce secteur ont des besoins de financement non comblés par le marché.

Concernant les besoins de financement non comblés des PME culturelles canadiennes, il existe une multiplicité de raisons pour lesquelles le secteur financier n'est pas toujours enclin à offrir ses produits aux PME culturelles :

- le risque perçu dans l'activité culturelle;
- l'absence de marché secondaire pour les transactions sur les actifs intangibles;
- leur faible spécialisation;
- la faible connaissance des paradigmes d'affaires à succès en résultant;
- la faible taille des transactions moyennes de financement;
- le coût administratif élevé dans l'octroi et le suivi des financements;
- et le faible volume a priori de la demande effective.

Le FRPP semble satisfaire les quatre (4) tests du Comité d'examen des dépenses (CED) qui concernent directement la pertinence, soient : l'intérêt public, le rôle du gouvernement, le fédéralisme et le partenariat.

En premier lieu, le secteur des industries culturelles offre aux créateurs, artistes, et auteurs canadiens des occasions de voir leurs œuvres produites et diffusées. Le secteur offre aussi au public canadien des occasions d'accéder à ces œuvres et de s'enrichir sur le plan culturel. En ce sens, le FRPP, qui vise l'expansion et la diversification de ce secteur, se présente comme une mesure qui est de nature à servir ***l'intérêt public***. Dans une certaine mesure, le test de l'intérêt public est aussi démontré par la concordance du FRPP avec le mandat de PCH.

En second lieu, le ***rôle légitime et nécessaire du gouvernement fédéral*** dans le secteur de programme peut trouver un élément important de justification dans certains constats susmentionnés, c'est-à-dire que les besoins de financement des PME culturelles canadiennes ne sont pas adéquatement servis par l'offre et que le secteur financier n'est pas toujours enclin à leur offrir ses produits. En ce qui concerne le test du ***fédéralisme***, il n'existe peu ou pas, à l'échelle des gouvernements provinciaux, de mécanismes similaires au FRPP pour répondre à ces besoins des PME culturelles.

Finalement, en ce qui a trait au test de pertinence pour le gouvernement fédéral concernant le ***partenariat***, la question posée est la suivante : « quelles activités ou quels programmes devraient ou pourraient être mutés, en tout ou en partie, au secteur privé ou au secteur bénévole? » Le constat est simple et direct : le modèle du FRPP repose intrinsèquement sur la mise en place de partenariats avec des institutions financières commerciales quant à la livraison des services aux clientèles cibles d'entreprises culturelles.

Cela dit, bien que les besoins de financement des entreprises culturelles canadiennes paraissent bien établis à un niveau général, leur circonscription et leur mesure semblent manquer de précision. Mis à part le secteur de l'édition, la situation financière, les besoins et les écarts de financement rencontrés par les PME des autres industries culturelles sont en effet relativement peu documentés et analysés au plan quantitatif. De plus, nombre d'études consultées basent leurs résultats en grande partie sur des déclarations de répondants plutôt que des données factuelles et des indicateurs mesurables. Malgré ces limites, la perception courante de l'existence de besoin a une valeur de pertinence puisque sans cette perception la demande réelle risquerait de ne jamais s'exprimer.

4.1.2 Ce programme est-il conforme au mandat et aux priorités du gouvernement fédéral et de PCH?

L'analyse documentaire et les entrevues permettent d'affirmer que le programme FRPP est toujours conforme au mandat et aux priorités du gouvernement fédéral et de PCH.

D'abord, rappelons qu'un des principaux objectifs du programme FRPP est « de favoriser l'expansion et la diversification du secteur des industries culturelles de propriété et sous contrôle canadien en fournissant aux entreprises exploitantes des sources supplémentaires de capitaux. »

En plus de l'objectif de contribuer à l'expansion du secteur des industries culturelles de propriété et sous contrôle canadien, le FRPP a aussi vocation à apporter des améliorations en matière d'accès au financement pour les entreprises de ce secteur. Ce sont des aspects par lesquels le FRPP s'inscrit dans l'Architecture des activités de programmes de PCH, soit : (i) « la création de contenu canadien et l'excellence des performances; » et (ii) « la viabilité de l'expression culturelle et de la participation dans le domaine culturel. »

Or, bien qu'on puisse faire un lien rationnel entre l'objectif du FRPP et « la création de contenu canadien et l'excellence des performances, » l'Architecture des activités de programmes de PCH semble l'ignorer. Le programme ne semble donc pas tenu de produire et démontrer des résultats en matière de « création de contenu canadien. » Dans l'éventualité d'un recadrage du FRPP, il y aurait lieu de rendre plus clair et explicite les liens qui existent entre ces deux niveaux d'objectifs.

4.1.3 Le FRPP complète-il, recoupe-t-il ou dédouble-t-il quelque(s) autre(s) programme(s) ou service(s) (notamment, des programmes de garanties de prêt fournis par Industrie Canada ou les agences de diversification économique)?

Les informations recueillies pour cette évaluation permettent de constater qu'il n'existe pas vraiment de programmes fédéraux avec lesquels le FRPP présente une situation de redondance ou de recoupement. Il s'agit d'un programme qui vient compléter la gamme de programmes existants de PCH et d'autres organisations gouvernementales. Certains programmes pourraient toutefois avoir exercé une forme d'interférence indirecte.

La plupart des autres programmes de PCH à destination des PME culturelles ne sont pas de même type que le FRPP. Ils consistent pour l'essentiel en programmes de contributions remboursables ou non, par projet ou par entreprise qui sont directement versées aux organismes culturels.[5] Bien qu'il n'y ait pas de recoupement et de dédoublement, il est vrai que ces programmes peuvent exercer une forme d'interférence indirecte, en ce sens qu'ils fournissent aux industries culturelles des fonds sans intérêts, sur une base récurrente, stable et prévisible. Le PADIÉ constitue un bon exemple de tels programmes.[6] On peut aussi penser à des programmes comme le Fonds du Canada pour les magazines.

Quant à lui, le volet d'*Aide aux éditeurs* du programme PADIÉ offre des contributions remboursables directement aux maisons d'édition. Le remboursement est applicable aux bénéficiaires ayant reçu une contribution d'un montant de 100 000 $ et plus et si leur marge bénéficiaire hors aide PADIÉ est de 15 % et plus durant l'exercice. Notons qu'il n'y a pas eu de remboursements en vertu de ces critères. Par ailleurs, le PADIÉ se distingue du mécanisme FRPP du fait que les contributions remboursables sont versées directement aux maisons d'édition et non aux institutions financières commerciales partenaires en vue de constituer la réserve pour pertes sur prêt.

Par ailleurs, le *Fonds de développement des industries culturelles* (FDIC), transféré par PCH pour administration par la BDC depuis 1999, accorde des prêts pour les entreprises culturelles (édition de livres et périodiques, enregistrement sonore, film et vidéo, multimédia). Lors de ses exercices 2000 à 2004, la BDC a autorisé 668 prêts à des entreprises culturelles à travers le Canada dont environ 58 % pour la réalisation et la distribution de films et vidéos. Toutefois, le modèle FDIC n'est pas de la même nature que celui du FRPP, c'est-à-dire d'un programme de fonds de réserve pour pertes sur prêts. La contribution transférée par PCH dans le cadre du FDIC n'est pas non plus établie en fonction d'un ratio prédéterminé lié au degré de risque attendu.

[5] Il est à noter que des contributions peuvent être aussi versées indirectement dans les cas où les fonds du ministère transigent par l'entremise de tierces parties ou de sociétés d'État.

[6] Le PADIÉ a pour objectif d'assurer le choix et l'accès à des livres d'auteurs canadiens, qui reflètent la diversité culturelle et la dualité linguistique du Canada tant au pays qu'à l'étranger. Le PADIÉ vise à atteindre cet objectif en favorisant une industrie canadienne du livre solide et viable qui publie des livres d'auteurs canadiens et en fait la promotion.

Sur ce point, il y a aussi lieu d'évoquer les Consultations interdépartementales préalables portant sur le réaménagement du FDIC, qui ont eu lieu en 1998. On décrivait alors le programme de prêt pour les éditeurs (le futur PPÉL) comme une initiative simple, innovatrice et complémentaire (financement à court terme) au financement à long terme offert par le FDIC. C'est effectivement selon ce schéma de complémentarité que le FDIC et le PPÉL ont servi des besoins de financement différents en offrant des types de financements différents aux entreprises culturelles (BDC /FDIC) et aux éditeurs (BRC /PPÉL).

En ce qui concerne les programmes d'autres organisations du gouvernement fédéral, il est de mise de souligner d'abord le programme *PFPI de Développement économique Canada (DEC)*. DEC avait mis en place depuis 1995 – dans le cadre de son programme IDÉE-PME - des ententes de partenariat avec des institutions financières commerciales pour des fonds accessibles aux PME de la nouvelle économie. Il s'agissait du même type de mécanisme que le FRPP, avec le versement de contributions remboursables dans des réserves pour pertes éventuelles sur prêts. DEC avait également engagé cette intervention par un projet pilote de trois ans qui a compris cinq ententes de partenariat (*BRC, Banque nationale du Canada, Banque de Montréal, Fédération des Caisses Desjardins* et la *BDC*) et qui prévoyait des contributions remboursables pour un montant maximum de 30 millions $ pour générer un financement de l'ordre de 150 millions $ pour les entreprises. Cependant, DEC s'est retiré de ces programmes il y a quelques années. La gestion des ententes avec certaines institutions présentait, semble-t-il, quelques difficultés et, par ailleurs, le programme DEC pouvait ne pas être suffisamment attractif pour des institutions financières dans le contexte du Québec (compte tenu, par exemple, de produits offerts par Investissement Québec).

Dans l'ouest du Canada, *Diversification de l'économie de l'Ouest du Canada (DEO)* a aussi établi à partir de 1995 une série d'ententes avec des institutions financières commerciales dans le cadre de son *Programme des fonds de prêts et d'investissement* (PFPI). En 2002, DEO avait ainsi établi une quarantaine d'ententes pour une large gamme de fonds de prêts spécifiques à une variété de secteurs et types d'activité, notamment les biotechnologies, la santé, le tourisme et les technologies de l'environnement. Les partenaires sont de grandes banques à charte (*CIBC, BRC, Banque TD*), la *BDC, la Société du crédit agricole*, mais aussi des C*redit Unions* et la *First Nations Bank* pour des fonds de micro crédit. Des fonds ont aussi été mis en place en faveur des *Sociétés d'aide au développement des collectivités* (SADC). En 2002, la valeur totale des ententes pour les Fonds de prêt/investissement PFPI était de 292 millions $ avec une part de 43 millions pour DEO. Les fonds approuvés se montaient à 145 millions $ avec 69 millions $ pour la contribution de DEO en réserve pour pertes sur prêts.

D'une manière générale, on peut vérifier que les programmes de fonds de réserve de ces autres organismes fédéraux étaient ou sont essentiellement dédiés à d'autres clientèles cibles (fonds sectoriels/spécialisés) que les entreprises culturelles. En pratique, ces programmes n'ont pas de clientèle d'entreprises dans le secteur culturel. Par ailleurs, les types de financement qu'ils offrent ne couvrent pas le créneau du financement court terme/fonds de roulement.

4.2 Constatations — Succès du FRPP

La question générale à l'étude dans cette section est la suivante :

- Dans quelle mesure le FRPP (incluant le PPÉL) atteint-il ses objectifs et les résultats escomptés? Ces objectifs/résultats sont-ils atteignables avec les ressources actuelles si le programme était poursuivi?

Rappelons également les trois objectifs principaux et résultats escomptés du FRPP. Ceux-ci touchent à l'accessibilité au financement, l'expansion et la diversification du secteur, et l'investissement stratégique des deniers publics. Ainsi, à la question générale se rattachent les trois sous questions qui suivent :

- Dans quelle mesure le PPÉL a-t-il effectivement contribué à *rendre les fonds plus accessibles* pour l'industrie ciblée (l'édition de livre) et les types d'entreprises ciblées (PME) ?

- Dans quelle mesure le PPÉL a-t-il effectivement contribué à *favoriser l'expansion et à la diversification du secteur* des industries culturelles de propriété et sous contrôle canadiens en fournissant aux entreprises exploitantes des sources supplémentaires de capitaux?

- Dans quelle mesure le PPÉL a-t-il effectivement été *un investissement stratégique des deniers publics* de façon à amener le secteur privé à injecter des fonds en attirant les institutions financières commerciales dans les aspects financiers plus risqués et moins courants des industries culturelles?

Ajoutons enfin que dans les circonstances, puisque la mise en œuvre du FRPP est dans les faits celle de son projet pilote PPÉL, les résultats concernant le succès et l'impact du FRPP à faire ressortir seront ici ceux du programme PPÉL lui-même.

4.2.1 Dans quelle mesure le PPÉL a-t-il effectivement contribué à rendre les fonds plus accessibles pour l'industrie ciblée (l'édition de livre) et les types d'entreprises ciblées (PME) ?

Les entrevues et l'étude documentaire permettent de conclure que les résultats du projet pilote ont été en deçà des attentes en termes de volume de crédit généré. Toutefois, l'accès des bénéficiaires aux prêts PPÉL et l'incidence positive du programme sur l'offre de financement sont bien repérables.

Les résultats attendus laissaient entrevoir un potentiel de prêts de 20 millions $. Après un démarrage encourageant la 1re année, la demande de prêts s'est atténuée au cours des 2

années subséquentes. En fin de compte, sur 21 demandes, 17 marges de crédits ont été autorisées, pour un montant total de d'environ 2,7 millions $.[7]

Bien que ce résultat soit clairement en deçà des attentes, il convient de rappeler que PCH et la BRC se sont entendus de ne plus accepter de nouvelles demandes après janvier 2002, soit seulement après 3 ans de mise en oeuvre. Pour expliquer sa décision de ne plus participer au programme, la BRC a invoqué un volume trop faible de prêts et des risques trop élevés.

Malgré un faible volume de crédit généré, on peut constater une incidence positive du programme sur l'offre de financement destinée aux bénéficiaires du PPÉL. Par exemple, on constate que l'endettement moyen du groupe d'éditeurs PPÉL a diminué entre 1998 à 2000, passant de 100 000 $ à 50 000 $[8]. En guise de comparaison, celui du groupe sectoriel des éditeurs PADIÉ est resté stable autour de 60 000 $ durant cette période.

Autre exemple : en 1998, les futurs bénéficiaires du PPÉL affichaient un ratio « Comptes à recevoir/Endettement bancaire » de 3,1. Ce ratio s'était nettement amélioré en 2000, ayant passé à 2,2. Quant à lui, le groupe sectoriel de comparaison PADIÉ a connu le phénomène inverse. Son ratio s'est légèrement détérioré, passant de 2,5 en 1998 à 2.9 en 2000.

4.2.2 Dans quelle mesure le PPÉL a-t-il effectivement contribué à favoriser l'expansion et à la diversification du secteur des industries culturelles de propriété et sous contrôle canadiens en fournissant aux entreprises exploitantes des sources supplémentaires de capitaux?

L'impact sur l'expansion et à la diversification du secteur des industries culturelles a été limité compte tenu de la petite envergure du PPÉL et du nombre limité d'éditeurs touchés par le programme. Néanmoins, on constate des répercussions positives sur le groupe de bénéficiaires.

Sur le plan des ventes, on peut observer que les bénéficiaires ont obtenu des résultats satisfaisants au cours de la période du programme. Le sous-groupe de bénéficiaires des « moins de 3 millions de dollars » a notamment pu poursuivre sur la lancée d'une nette croissance des ventes moyennes (16 % de 1998 à 2000). Ces résultats se comparent avantageusement à ceux du groupe sectoriel de comparaison PADIÉ (6 % de 1998 à 2000).

Notons également que le niveau des comptes à recevoir moyen du sous-groupe de bénéficiaires des « moins de 3 millions de dollars » s'est aussi fortement accru et l'augmentation de l'inventaire a été mieux maîtrisée qu'auparavant.

Sur le plan de la rentabilité, l'ensemble du secteur a connu une baisse entre 1998 et 2000, mais pas le groupe PPÉL. Durant cette période, alors que le ratio « Profit net /Revenu net total » pour le groupe sectoriel de comparaison a diminué de 5 % à 2 %, celui du groupe

[7] Voir également « Examen du Programme de prêts aux éditeurs de livres (PPÉL), » Étude Économique Conseil Inc., Octobre 2002, pages 7 à 9.
[8] Il est question ici du groupe de bénéficiaires de « moins de 3 millions de dollars » qui compte 15 des 17 bénéficiaires.

PPÉL a connu une légère hausse (de 0 % à 1 %). Certes, la rentabilité du groupe PPÉL est toujours inférieure à celle du groupe sectoriel de comparaison. Mais, dans la mesure où cette baisse de la rentabilité de 5 % à 2 % du groupe sectoriel de comparaison dénote un contexte défavorable pour l'industrie, le groupe PPÉL a mieux résisté à ce chapitre que l'ensemble du secteur et l'écart des marges s'est resserré.

Signalons enfin que le sous-groupe des 14 bénéficiaires du segment « littérature générale » montre clairement une évolution d'ensemble relativement favorable au plan de la croissance des ventes et du maintien du redressement de rentabilité. Le sous-groupe du segment « éducatif-scolaire » montre des résultats moins favorables, notamment au plan de la rentabilité et des comptes à recevoir.

4.2.3 Dans quelle mesure le PPÉL a-t-il effectivement été un investissement stratégique des deniers publics de façon à amener le secteur privé à injecter des fonds en attirant les institutions financières commerciales dans les aspects financiers plus risqués et moins courants des industries culturelles?

Compte tenu de la portée limitée du PPÉL et du nombre restreint de bénéficiaires, l'impact du PPÉL pour amener le secteur privé à injecter des fonds en attirant les institutions financières commerciales dans les aspects financiers plus risqués et moins courants des industries culturelles a été limité. Par contre, la BRC continue – après plusieurs années - à traiter avec la majorité des bénéficiaires du programme et ceux-ci ont conservé leur accès à du financement additionnel.

Comme il a été mentionné précédemment, sur le plan du volume de prêts, les résultats du PPÉL ont été moindres que ce qu'on avait pu espérer. En comparaison, le premier cycle d'ententes de partenariat de DEC avec 5 institutions financières avait généré un peu plus de 30 millions $ de prêts avec 105 projets; ce qui correspondait à 20 % de son objectif initial de 150 millions $ (sur 3 ans).

Par ailleurs, l'impact sur la sensibilisation des représentants d'institutions financières aux caractéristiques uniques de l'industrie canadienne de l'édition n'a pas non plus été à la hauteur des attentes initiales. Cet impact ne pouvait certes a priori qu'être limité dans le cadre de cette expérience pilote PPÉL. Le programme – rappelons-le — était bâti sur la seule entente avec la BRC, ce qui n'était pas le cas des expériences pilotes de DEC et de DEO avec leurs fonds de réserve pour pertes sur prêts. Toutefois, dans la mesure où la BRC a souhaité après trois ans ne plus consentir de nouveaux prêts dans le cadre du programme, le PPÉL n'a pas vraiment amené la banque « à injecter des fonds dans les aspects financiers plus risqués et moins courants des industries culturelles » à un niveau important relativement à l'envergure du secteur.

Cela dit, le PPÉL a quand même eu une certaine incidence positive en regard de la sensibilisation des représentants d'institutions financières aux caractéristiques uniques de l'industrie canadienne de l'édition. En effet, à l'automne 2004, soit plus de deux ans et demi après que le PPÉL ait été fermé à de nouvelles demandes, 3/4 des éditeurs qui ont pu avoir accès un prêt PPÉL (de 1999 à 2001) avait encore accès à un financement auprès de la BRC.

La moitié des bénéficiaires PPÉL (8) avaient encore à cette date une marge de crédit PPÉL et un quart des bénéficiaires PPÉL (4) étaient encore des clients avec des prêts BRC hors PPÉL. En ce sens, même si le PPÉL n'a pas eu beaucoup de clients, il est parvenu à amener l'institution financière partenaire à maintenir dans la durée son financement à la grande majorité des bénéficiaires des fonds. À cet égard, le PPÉL a eu un impact positif dans l'atteinte de l'objectif d'investissement stratégique vers le secteur financier, toute proportion gardée à l'échelle de cette expérience pilote.

En terminant, un point concernant le programme PFPI de DEO mérite qu'on s'y attarde. Amorcée en 1995, l'expérience pilote du programme avait en place en 2002 une quarantaine de fonds et des ententes avec une trentaine de banques et *Credit Unions* pour 292 millions $ en valeur totale des ententes de prêts/investissements. L'expérience de DEO, par son envergure, ses résultats et sa longévité, tend à montrer que le mécanisme/modèle des fonds de réserve peut effectivement permettre d'investir stratégiquement les deniers publics de façon à amener le secteur privé à injecter des fonds en attirant les institutions financières commerciales dans les aspects financiers plus risqués et moins courants des industries culturelles.

4.3 Constatations — Coût-efficacité du FRPP

Cette section s'attarde à la question générale suivante : utilise-t-on les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour atteindre les objectifs ou y aurait-il lieu d'envisager d'autres modes de conception et d'exécution?

Dans le but de faire ressortir les éléments de preuve, la question générale est décomposée en trois sous-questions :

- Y a-t-il eu des aspects de design et de livraison du programme qui ont entravé ou limité l'atteinte des objectifs?
- Le modèle FRPP/PPÉL est-il un moyen efficient et efficace d'atteindre les objectifs de PCH?
- Si le programme continue, PCH est-elle l'organisation la plus appropriée pour le livrer ou serait-il préférable qu'il le soit par une autre organisation fédérale, provinciale ou privée?

4.3.1 Y a-t-il des éléments de conception (design) et de livraison du programme qui ont pu limiter ou empêcher l'atteinte des objectifs du FRPP ?

Selon les informations recueillies dans le cadre de cette évaluation, les résultats mitigés de l'expérience PPÉL sont en bonne partie attribuables à des problèmes de conception relatifs à ce projet pilote lui-même, c'est-à-dire en tant que modèle particulier d'application du cadre FRPP. En ce sens, l'expérience PPÉL est instructive par les leçons qu'elle apporte sur le plan du design et de la livraison d'initiatives FRPP, cela sans remettre fondamentalement en cause le bien-fondé de ce genre d'intervention.

L'impact limité du PPÉL s'explique notamment par les facteurs qui suivent[9].

- Le manque de souplesse des conditions d'admissibilité et critères financiers du PPÉL a eu pour effet de réduire le nombre d'éditeurs qui auraient pu autrement être admissibles au programme. Par exemple, les exigences du projet pilote en matière de rentabilité, de valeur nette, d'endettement long terme des entreprises ont fait en sorte qu'il n'a permis d'atteindre qu'un faible segment de la clientèle a priori visée. Ainsi, ce manque de souplesse a eu pour effet de réduire d'environ 130 éditeurs la population des 213 bénéficiaires du PADIÉ qui auraient éventuellement pu être admissibles au programme.

- Le mécanisme de couverture des pertes aurait exigé une rapide extension du portefeuille jusqu'à un niveau suffisant pour réduire les risques. Le PPÉL a été livré à travers la participation d'un seul partenaire financier, la BRC. Les résultats attendus laissaient entrevoir un potentiel de prêts de 20 millions $. Or, comme il a été souligné précédemment, après un démarrage encourageant la 1ère année, la demande s'est rapidement atténuée. Compte-tenu de la petite taille du portefeuille PPÉL et du niveau moyen des prêts autorisés, le mécanisme de provision de la réserve à hauteur de 10 % de chaque nouvelle marge autorisée (soit au total une réserve de 272 000 $ pour un fonds de 2 720 000 $) devenait inadéquat. Il ne garantissait pas nécessairement la couverture à 85 % des pertes nettes sur prêt que pouvait éventuellement encourir la BRC.

  En comparaison, le mécanisme des fonds DEC était nettement moins ambitieux. Le premier cycle d'ententes de partenariat de DEC avec 5 institutions financières avait généré un peu plus de 30 millions $ de prêts avec 24 millions $ en contributions remboursables de DEC aux réserves pour pertes. Le levier de financement n'a été que de 1,25:1, soit bien inférieur à celui du PPÉL qui a été de 10:1.

  Dans le cas de DEO, les conditions se rapprochent davantage de celles du PPÉL. En 2002, l'engagement de DEO pour sa part à la réserve pour pertes était de 43 millions $ pour un montant total des ententes signées avec les banques et les *Credit Unions* de 292 millions $ (soit un ratio d'environ 7:1). Par ailleurs, 145 millions $ avaient effectivement été générés en prêts approuvés avec 21 millions $ en partie des fonds comptabilisés DEO aux réserves, soit un levier de même ordre (7:1). Ainsi, le PPÉL avait un mécanisme sensiblement plus serré (10:1) que celui des fonds DEO et surtout DEC quant à la portion du fonds couverte par la contribution gouvernementale aux réserves pour pertes sur prêt.

- Le niveau d'engagement et mode de gestion du seul partenaire financier commercial ont sans doute aussi contribué à mitiger les succès du PPÉL. L'éparpillement géographique de la clientèle à travers les régions du Canada et les bureaux d'affaires de la BRC, les exigences et coûts différentiels d'organisation et de fonctionnement

[9] Les éléments diagnostics mentionnés ci-après concernant le PPÉL sont extraits du rapport : « *Examen du Programme de prêts aux éditeurs de livres* », Étude Économique Conseil Inc. pour PCH, octobre 2002

dans un cadre de gestion/administration particulier au regard des pratiques usuelles de cette institution financière ainsi que les lacunes dans la promotion et le suivi, ont aussi fait en sorte que l'expérience PPÉL ne s'est pas révélée être une opportunité d'affaires qui a porté fruit pour la BRC.

- Le niveau d'engagement et mode de gestion du programme à PCH a aussi été un facteur limitatif du succès du PPÉL. PCH a mis les efforts pour assurer sa contribution prévue à la promotion du programme. Par contre, le ministère a effectué la gestion du programme à travers un de ses agents rattaché à la gestion du programme PADIÉ. L'absence d'une ressource dédiée mobilisée par PCH a certainement été un facteur limitatif du succès du PPÉL dans la mesure où un tel projet innovateur exigeait des efforts particuliers plus importants et soutenus de sensibilisation, d'orientation, de conseil et de suivi du côté de la clientèle potentielle et effective et du côté du partenaire financier. Les bénéficiaires ont émis globalement un avis positif quant au concept du PPÉL, mais souhaitaient une intervention et une assistance plus marquées et soutenues de la part de PCH.

- Les informateurs-clés ont exprimé certaines insatisfactions et proposé des améliorations relativement : (i) aux retards dans le traitement des dossiers, (ii) aux services de la BRC, (iii) au montant du crédit accordé, (iv) au taux d'intérêt sur le prêt, (v) aux sûretés supplémentaires nécessaires à l'obtention du prêt et (vi) à l'évaluation des comptes à recevoir de l'entreprise.[10]

- Des sources alternatives de financement gouvernemental, en particulier le PADIÉ ont pu aussi contribuer à limiter l'impact du projet pilote en exerçant un effet de diversion de la demande pour le produit financier PPÉL. Toutefois, l'existence d'un tel facteur limitatif est difficilement vérifiable.

4.3.2 Le modèle FRPP /PPÉL est-il un moyen efficient et efficace d'atteindre les objectifs de PCH?

Le FFRP est un modèle qui peut permettre à PCH d'atteindre ses objectifs de manière efficiente et efficace. Ce modèle permet d'avoir un effet de levier sur le financement offert aux entreprises du secteur culturel à partir des contributions gouvernementales. Ceci ne s'est vérifié qu'à petite échelle avec le PPÉL, mais est démontré à une autre envergure par le PFPI de DEO.

Globalement, l'investissement des deniers publics a coûté sur 6 ans un montant total de 69 432 $, soit le montant récupéré par l'institution financière pour couvrir des pertes effectives sur prêt. En regard de ce coût, le programme a eu pour résultat de générer un financement additionnel durable de l'ordre de 2,3 millions $ pour les éditeurs. Ce montant est composé des 2,7 millions $ autorisés en marge de crédit PPÉL moins les montants cumulés des marges autorisées aux 2 bénéficiaires qui ne sont plus clients BRC en vertu du PPÉL ou

[10] Voir également « Examen du Programme de prêts aux éditeurs de livres (PPÉL), » Étude Économique Conseil Inc., Octobre 2002, pages 24 à 27.

post-PPÉL ainsi que ceux de 2 bénéficiaires dont les prêts ont fait l'objet d'une réclamation de la BRC sur la réserve sur prêt.

Les deux bénéficiaires en situation de défaut de remboursement comptent pour 12 % du nombre de bénéficiaires. Les risques se sont matérialisés à hauteur de 2,5 % du montant total des marges de crédit autorisées (c'est-à-dire de la taille du Fonds de réserve), soit à hauteur de 25 % du montant de la réserve elle-même.

Par ailleurs, l'examen du PPÉL montre que le programme n'a pas donné lieu à des dépassements de coûts, ni à d'effets indésirables.

Suivant l'évaluation 2002 du PFPI de DEO, une expérience alors de 7 années à beaucoup plus large échelle que le PPÉL, 80 % des partenaires financiers concernés et les 2/3 des gestionnaires DEO étaient d'avis que le PFPI était le moyen le plus efficace pour lever les contraintes d'accès des PME au financement par dette. Par ailleurs, 64 % des experts en financement des PME consultées considéraient qu'il était préférable que le gouvernement du Canada s'emploie à influencer les institutions financières plutôt que d'accorder directement des prêts aux PME dans la mesure où cette formule permet d'avoir un levier plus élevé sur le financement tout en utilisant leur expertise.

Il ressort que certains effets de taille et de volume ne se sont pas matérialisés avec le PPÉL en raison de plusieurs limites tenant au cadrage et au paramétrage de ce programme pilote. Par contre, l'expérience de DEO et aussi celle de DEC montrent :

- qu'il est possible de traiter avec un grand nombre d'institutions financières;
- que ceci n'est pas coûteux en termes de ressources humaines;
- que ce type de programmes exige une gestion attentive;
- et qu'elle requiert une conscience des distinctions et avantages

Le FRPP/PPÉL semble facilement rencontrer les tests du Comité d'examen des dépenses liés aux enjeux de coût-efficacité.

Le fait de créer une base économique - avec levier – d'une valeur nettement supérieure à celle des fonds publics alloués est très évidemment de nature à répondre positivement au test **d'optimalisation des ressources**.

Le programme satisfait aussi le test de l'**efficacité** en ce sens que son effet de levier est bien plus à même d'optimaliser les ressources que la forme courante des subventions dans les autres programmes qui n'ont pas cet effet. Le FRPP/PPÉL lui-même a eu un résultat positif dans le rapport entre le coût net des pertes à couvrir et l'augmentation de financement généré.

Enfin, en ce qui concerne l'**abordabilité**, le FRPP/PPÉL est en fait un programme qui repose sur un mécanisme qui n'absorbe des fonds publics que dans la mesure de la matérialisation des risques de pertes qu'il veut assurer. Au plan conceptuel, il est, par définition, abordable et, en tout cas, plus abordable que tous les autres programmes qui octroient des subventions directes.

de ce type d'instrument par rapport aux fonds de garantie de prêt et autres mécanismes apparentés.

4.3.3 Si le programme continue, PCH est-elle l'organisation la plus appropriée pour le livrer ou serait-il préférable qu'il le soit par une autre organisation fédérale, provinciale ou privée?

L'étude ne permet pas de dégager des arguments suffisants pour une solution de rechange bien déterminée. Aucune autre organisation ne semble réunir l'ensemble des critères requis pour être le partenaire jouant le rôle d'organisation parapluie/APEX. Cela dit, l'établissement d'une entente avec une organisation parapluie comme la BDC pourrait s'avérer une option appropriée de partenariat dans la mesure où une telle entente viendrait servir un créneau nouveau des besoins de financement (gamme élargie de produits) et contribuer à élargir significativement l'offre existante de financement pour le secteur culturel. Dans tous les cas, PCH, pour jouer pleinement son rôle, doit pouvoir dédier les ressources compétentes suffisantes pour la bonne administration des ententes. Par ailleurs, un mode de livraison du FRPP s'appuyant sur une pluralité d'institutions/partenariats semble être justifié.

L'*étude exploratoire concernant les options stratégiques de Patrimoine canadien avec le secteur financier* (2002) [11], étude qui avait considéré les résultats de l'examen du programme pilote PPÉL, a abordé la question des options quant au mode de livraison d'un fonds de réserve pour les PME culturelles et aux mécanismes de livraison. Cette étude avait notamment considéré les limites du modèle PPÉL avec son cloisonnement à une entente avec une institution financière commerciale prêteuse.

Elle avait évoqué la possibilité que PCH puisse multiplier les ententes avec les institutions financières.

Une autre possibilité était de créer une agence APEX en recrutant une organisation qui jouerait le rôle d'organisation parapluie et qui serait habilitée à signer des ententes particulières avec des institutions financières pour autoriser l'extension de la garantie de perte. L'étude exploratoire mentionnait que cette organisation parapluie pourrait être de différente nature. Par exemple, elle pourrait prendre la forme d'une entente avec une autre organisation fédérale considérant les critères : (a) de large présence/représentativité à travers le pays en matière de financement des entreprises; (b) d'expérience dans l'administration de programmes similaires de fonds de réserve pour des PME; (c) de connaissance et d'expérience préalable vis-à-vis du secteur des entreprises culturelles.

Certains à PCH expriment l'idée que l'administration d'un grand nombre d'ententes avec de multiples institutions financières serait complexe et devrait être déléguée. D'autres, au contraire, croient que ce rôle devrait être réservé à l'interne de PCH.

[11] « *Etude exploratoire des options stratégiques de Patrimoine canadien avec le secteur financier* », Étude Économique Conseil Inc. pour PCH, oct. 2002

En ce qui concerne les organisations fédérales expérimentées dans l'administration des fonds de réserve pour pertes sur prêt, on retrouve essentiellement DEO, et peut être également FedNor pour les régions de l'Ontario. DEC pour les régions du Québec n'est plus active dans ce genre de programme et se limite aujourd'hui aux mécanismes et formes de prêt plus traditionnels (pour des raisons mentionnées précédemment). Ainsi, l'option de s'appuyer sur les différentes agences fédérales régionales de développement/diversification économique en raison de leurs expérience, savoir-faire et efficacité pour livrer des programmes de fonds de réserve ne permettrait éventuellement d'assurer qu'une couverture partielle de la clientèle à l'échelle du Canada. En ce sens, ce ne serait pas une solution de rechange véritable.

Une autre solution de rechange, telle qu'évoquée dans l'étude exploratoire susmentionnée, pourrait être d'établir une entente avec la BDC. Vu son rôle dans l'administration du FDIC, la BDC offre l'avantage de connaître la clientèle visée par le FRPP et de plusieurs industries culturelles. Elle dispose également d'un réseau à travers le Canada. Il s'agit d'une option envisageable dans la mesure où elle répond à plusieurs critères d'intérêt. Elle devrait cependant être davantage clarifiée.

Finalement, une leçon importante à retenir de DEO et DEC est que pour gérer une vingtaine d'ententes sur une base continue, il est nécessaire de mobiliser un équivalent temps complet ainsi que 50 % du temps d'un gestionnaire.

5.0 CONCLUSION

Ce rapport a présenté les résultats d'une évaluation sommative du *Fonds de réserve pour pertes sur prêt (le FRPP)*, un programme de Patrimoine canadien mis sur pied en vue d'aider les industries culturelles canadiennes à faire face au problème de l'insuffisance de ressources financières.

Cette section résume les constatations de l'évaluation en fonction des trois principales questions étudiées soient : la pertinence, les succès et le coût-efficacité.

Pertinence

Les principaux éléments dégagés de l'étude documentaire et des entrevues permettent de conclure que le besoin pour le FRPP est effectivement encore actuel.

Ils permettent aussi d'affirmer que le programme FRPP est toujours conforme au mandat et aux priorités du gouvernement fédéral et de PCH. Cette étude a notamment démontré que le FRPP semble satisfaire les quatre (4) tests du Comité d'examen des dépenses (CED) qui concernent directement la pertinence, soient : l'intérêt public, le rôle du gouvernement, le fédéralisme et le partenariat.

Par ailleurs, les informations recueillies pour cette évaluation permettent de conclure qu'il n'existe pas vraiment de programmes fédéraux avec lesquels le FRPP présente une situation de redondance ou de recoupement. Il s'agit d'un programme qui vient compléter la gamme de programmes existants de PCH et d'autres organisations gouvernementales, bien que certains programmes pourraient avoir exercé une forme d'interférence indirecte.

Succès

Les entrevues et l'étude documentaire permettent de conclure que les succès du projet pilote ont été mitigés dans la mesure où ils ont été en deçà des attentes en termes de volume de crédit généré. Toutefois, l'accès des bénéficiaires aux prêts PPÉL et l'incidence positive du programme sur l'offre de financement sont bien repérables.

On peut également conclure que l'impact sur l'expansion et à la diversification du secteur des industries culturelles a été limité compte tenu de la petite envergure du PPÉL et du nombre limité d'éditeurs touchés par le programme. Néanmoins, on constate des répercussions positives sur le groupe de bénéficiaires.

Compte tenu de la portée limitée du PPÉL et du nombre restreint de bénéficiaires, l'impact du PPÉL pour amener le secteur privé à injecter des fonds en attirant les institutions financières commerciales dans les aspects financiers plus risqués et moins courants des industries culturelles a aussi été limité. Par contre, la BRC continue – après plusieurs années

- à traiter avec la majorité des bénéficiaires du programme et ceux-ci ont conservé leur accès à du financement additionnel.

Coût-efficacité

Selon les informations recueillies dans le cadre de cette évaluation, les résultats mitigés de l'expérience PPÉL sont en bonne partie attribuables à des problèmes de conception relatifs à ce projet pilote lui-même, c'est-à-dire en tant que modèle particulier d'application du cadre FRPP. En ce sens, l'expérience PPÉL est instructive par les leçons qu'elle apporte sur le plan du design et de la livraison d'initiatives FRPP, cela sans remettre fondamentalement en cause le bien-fondé de ce genre d'intervention.

Avec des modifications, le FFRP est un modèle qui peut permettre à PCH d'atteindre ses objectifs de manière efficiente et efficace. Ce modèle permet d'avoir un effet de levier sur le financement offert aux entreprises du secteur culturel à partir des contributions gouvernementales. Ceci ne s'est vérifié qu'à petite échelle avec le PPÉL, mais est démontré à une autre envergure par le PFPI de DEO.

L'étude ne permet pas de dégager des arguments suffisants pour une solution de rechange bien déterminée. Aucune autre organisation ne semble réunir l'ensemble des critères requis pour être le partenaire jouant le rôle d'organisation parapluie/APEX. Cela dit, l'établissement d'une entente avec une organisation parapluie comme la BDC pourrait s'avérer une option appropriée de partenariat dans la mesure où une telle entente viendrait servir un créneau nouveau des besoins de financement (gamme élargie de produits) et contribuer à élargir significativement l'offre existante de financement pour le secteur culturel. Dans tous les cas, PCH, pour jouer pleinement son rôle, doit pouvoir dédier les ressources compétentes suffisantes pour la bonne administration des ententes. Par ailleurs, un mode de livraison du FRPP s'appuyant sur une pluralité d'institutions/partenariats semble être justifié.

6.0 RECOMMANDATIONS ET REPONSE DE LA GESTION

Au regard des constatations de cette étude quant aux aspects de pertinence, de succès et de coût-efficacité, les recommandations sont les suivantes.

S'il est de la volonté du Ministère de favoriser l'accès au financement des entreprises culturelles afin qu'elles réalisent leurs objectifs culturels :

Recommandation 1 : Le FRPP pourrait être maintenu, en tant qu'ìl représente un moyen adéquat et unique, par son mode de livraison en partenariat avec le secteur financier commercial et de par de l'effet de levier qu'il exerce.

Le FRPP contribue à combler les besoins de financement des entreprises culturelles dont la plupart est continuellement mal desservie par les modes et méthodes de fonctionnement des institutions financières commerciales, et davantage plus fragile qu'auparavant dans un contexte économique, financier et technologique en constante mutation. Conçu de façon à effectuer un effet de levier sur les investissements du secteur privé, le FRPP se présente comme un instrument favorisant le soutien aux entreprises culturelles à un coût minimal.

Réponse de la gestion : Acceptée.

Si le Ministère décide de favoriser le recours à ce mécanisme pour le financement des industries culturelles, il procédera à son renouvellement. Les discussions déjà entamées avec les autres secteurs culturels aideront à mieux cerner les besoins pour un FRPP renouvelé et cohérent avec les objectifs du Ministère.

Date d'achèvement : mars 2006

Recommandation 2 – Élargir la clientèle cible du programme tout en revoyant et en adaptant ses modalités en fonction des besoins exprimés par les différentes industries culturelles.

Les leçons apprises de l'expérience pilote soulignent qu'il faudrait, tel que les modalités du programme le permettent, élargir la clientèle cible et admissible du programme aux diverses industries et PME culturelles (et possiblement aux organismes artistiques) suivant une approche d'ensemble, et revoir et ajuster les critères d'accès au programme à la lumière des besoins exprimés ou établis des différentes industries, de manière à pouvoir s'assurer d'un volume de demandes et de portefeuilles de financement suffisant pour limiter le degré de risque intrinsèque des partenaires financiers et obtenir un effet de levier élevé sur l'offre de financement.

Réponse de la gestion : Acceptée.

Si le Ministère décide de favoriser le recours à ce mécanisme pour le financement des industries culturelles, le programme étendra sa clientèle cible et poursuivra des discussions

avec les autres secteurs culturels qui pourraient participer éventuellement au programme. La révision des critères en fonction des besoins des différentes industries culturelles participantes sera faite lors du renouvellement éventuel du programme.

Date d'achèvement : avant mars 2006

<u>Recommandation 3</u> – Le mode de livraison du FRPP devrait s'appuyer sur une pluralité d'institutions/partenariats.

Bien que l'étude n'a pas permis de dégager des arguments suffisants pour une solution de rechange bien déterminée, le FRPP aurait avantage de s'assurer autant que possible que les bénéficiaires potentiels pourront facilement rejoindre et entretenir les contacts d'affaires avec l'une ou l'autre des institutions financières participantes à travers les régions du pays.

Réponse de la gestion : Acceptée.

Si le Ministère décide de favoriser le recours à ce mécanisme pour le financement des industries culturelles, le programme s'engage à explorer plusieurs options, dont un partenariat avec la Banque de développement du Canada, dans le cadre du renouvellement éventuel du programme.

Date d'achèvement : avant mars 2006

<u>Recommandation 4</u> - Dans l'éventualité où le programme FRPP se poursuivait avec les nouvelles orientations stratégiques proposées assorties du financement nécessaire, le Ministère devrait prendre les dispositions pour accroître son niveau d'engagement et améliorer son mode de gestion.

Cette évaluation a démontré que le niveau d'engagement et mode de gestion du programme à PCH ont été un facteur limitatif du succès du PPÉL. Bien que le ministère ait consacré des efforts pour assurer sa contribution prévue à la promotion et à la gestion du programme, la présence de ressources dédiées exclusivement au programme aurait sans doute favorisé des résultats plus probants. On pourrait notamment penser à l'affectation d'un gestionnaire principal, haut placé dans la hiérarchie du ministère, qui serait dédié à assurer le suivi des travaux requis en matière de calibrage du programme, la promotion et la mise sur pied des partenariats. On devrait également mettre en marche le comité de gestion, comme cela est prévu par le programme.

Réponse de la gestion : Acceptée.

Dans l'éventualité d'un programme élargi assorti du financement nécessaire, le Ministère s'engage à doter le poste d'un gestionnaire principal et à créer le comité de gestion.

Date d'achèvement : avant mars 2006

<u>Recommandation 5</u> – Dans le cadre d'un renouvellement éventuel du FRPP, la formulation des objectifs et du cadre de gestion du programme devrait clairement faire le lien avec l'objectif général du ministère en matière de « création de contenu canadien. »

Cette évaluation a démontré qu'il est possible de faire un lien rationnel entre l'objectif du FRPP et « la création de contenu canadien et l'excellence des performances. » Dès lors, le cadre de gestion du programme devrait établir ce lien de façon plus claire et explicite. Toute nouvelle formulation des objectifs ou du cadre de gestion devrait comprendre une définition des activités menant à la mesure du rendement du programme en matière de « création de contenu canadien. »

Réponse de la gestion : Acceptée.

Dans le cadre du renouvellement éventuel du Fonds, les responsables du programme réviseront le cadre de gestion du programme qui fera le lien avec l'objectif général du Ministère.

Date d'achèvement : avant mars 2006

ANNEXE A – LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES

- Documents sur le RFPP et le PPÉL

  Loan Loss Reserve Fund (LLRF) Evaluation Framework, Corporate Review Branch, Department of Canadian Heritage, March 1999

  Examen du Programme de prêts aux éditeurs de livres, Étude Économique Conseil Inc., octobre 2002 (rapport basé sur une enquête auprès des bénéficiaires, non bénéficiaires, du personnel de la Banque Royale du Canada et une analyse des profils financiers des éditeurs canadiens – profils extraits de leurs états financiers sur plusieurs années)

  Examen du "projet pilote" PPÉL établi dans le cadre du FRP - Cadre méthodologique, repérage documentaire et préparation des outils de collecte et d'analyse, Étude Économique Conseil Inc., mars 2002

  Étude exploratoire des options stratégiques de Patrimoine canadien avec le secteur financier, Étude Économique Conseil Inc., octobre 2002 (porte sur l'analyse des différentes avenues qui s'offrent au ministère pour l'utilisation de l'outil FRPP avec des institutions financières)

- Études sectorielles sur les industries culturelles

  Analyse des besoins financiers de l'industrie de l'édition du livre au Canada, Étude Économique Conseil Inc., octobre 2002 (rapport entièrement basé sur l'analyse des états financiers des éditeurs sur une longue série temporelle)

  « *Update on the Financial Needs of the Canadian Book Publishing Industry* », Étude Économique Conseil Inc., mai 2004 (rapport basé sur une longue série temporelle des états financiers des éditeurs canadiens ; contient un traitement particulier des données financières se rapportant spécifiquement aux bénéficiaires du PPÉL – sans et avec leur accès au programme)

  Enquête auprès des actionnaires des maisons d'édition sur la question de la succession, Étude Économique Conseil Inc., mars 2003

  Préparer l'avenir de l'édition: un Inventaire des ressources disponibles pour appuyer la planification de la succession dans le secteur de l'édition, Étude Économique Conseil Inc., décembre 2003

  Industries culturelles canadiennes: Profil des petites et moyennes entreprises, Nordicity Group Ltd, mars 2004

  Évaluation sommative du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ), Direction générale des examens ministériels, Patrimoine canadien, juin 2004

Music Entrepreneur Program Next Generation Study; final report, Connectus Consulting Inc., September 2004

Making New Medias Work for Canadians: An Industry Survey & Assessment of the Canada New Media Fund, David Ellis principal investigator, Paul Johnston research associate, Mark Czarnecki editorial consultant, Omnia Communications Inc, February 2003

« Subsidy Management & Magazine Publishing », Stephen Osborne, *Subsidy Management*, June 2004

Périodiques en revue : Rapport annuel 2003-2004, Patrimoine canadien, 2004

Autres institutions fédérales et fonds apparentés au FRPP

Évaluation du programme des fonds de prêts et d'investissement, Ference Weicker & Company, Western Economic Diversification Canada, juillet 2002

Développement économique Canada; évaluation des cinq ententes de partenariats signées avec les institutions financières dans le cadre du programme IDÉE-PME, PriceWaterhouseCoopers, juin 1999

Business Development Bank of Canada *Rapport annuel 2003*

ANNEXE B - LISTE DES INFORMATEURS-CLES

Trois grandes catégories d'informateurs :

- ⇨ directeurs /directeurs généraux de PCH (en contact avec FRPP /PPÉL ou sans contact avec ces programmes) ;
- ⇨ informateurs d'autres agences fédérales (recourant à des ententes avec des institutions financières pour des fonds de garantie de prêts ou offrant directement une gamme de services de financement ;
- ⇨ dirigeants d'associations d'industries culturelles canadiennes.

❑ PCH

Industries culturelles

Culture canadienne en ligne
Ted Bairstow, directeur général
Ruth Bacon, directrice, Politiques et programmes sur le contenu

Politiques et programmes de l'édition
Gordon Platt, directeur général
Nadia Laham, directrice, Recherche, analyse, et développement de l'industrie
Annie Carruthers, directrice par intérim, Politique et programmes du livre
William Fizet, directeur, Programmes et politiques des périodiques

Film, vidéo et enregistrement sonore
Jean-François Bernier, directeur général
Jean-Pierre Gauthier, directeur, Politiques et programmes du film et de la vidéo
Pierre Lalonde, directeur, Politique et programmes de l'enregistrement sonore

❑ AUTRES AGENCES PUBLIQUES

Banque de développement du Canada
Sylvie Ratté, directrice, Alliances et marchés
Guy Beaudry, premier vice-président, Affaires corporatives et chef de la planification

Développement économique Canada (DEC) pour les régions du Québec
Daniel Marchan, conseiller en évaluation
Lise Moras, gestionnaire, Interventions interrégionales et partenariats

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Ron Sellen, gestionnaire, Partenariats de prestation de services

❑ INDUSTRIES CULTURELLES

Édition de livres
Association of Canadian Publishers
Association nationale des éditeurs de livres

Édition de périodiques
Association des éditeurs magazines canadiens
Association québécoise des éditeurs de magazines

Film et télévision
Association canadienne de production de films et de télévision

Enregistrement sonore
Canadian Independent Record Production Association

ANNEXE C GUIDES D'ENTREVUE

- **Directeurs /directeurs généraux de PCH**

  - ⇨ État de connaissance du contexte d'origine /mise en place du FRPP ?
  - ⇨ Quelle est votre compréhension du fonctionnement de ce programme ?
  - ⇨ En quoi le contexte est-il éventuellement autre aujourd'hui ?
  - ⇨ Et en quoi la pertinence de ce genre d'intervention s'en trouve-t-elle maintenue, renforcée ou défaite ?
  - ⇨ Quels sont vos programmes existants et comment caractériseriez-vous et positionneriez-vous le FRPP au regard de ces programmes ?
  - ⇨ Plus spécifiquement, l'un ou l'autre des programmes existants remplit-il la fonction / les objectifs visés par le FRPP ?
  - ⇨ Quels sont les caractéristiques de leurs formes /mécanismes de livraison ?
  - ⇨ A-t-on (PCH) quelque chose à faire dans le financement ?
    dette CT
    dette LT
    équité
    garanties
    ou seulement des contributions (remboursables ou non)
  - ⇨ Est-ce qu'on peut (PCH) collaborer…
    avec des institutions financières non gouvernementales ?
    avec des institutions financières gouvernementales ?
    avec des organisations du secteur privé – associatif ?
  - ⇨ Quelles sont les conditions pour que ça marche ? Pourquoi ?
  - ⇨ Quels sont les écueils ? Pourquoi ?
  - ⇨ Y a-t-il une définition / manière préférable (étroite /large ?) d'aborder ce genre d'appui ?
    Sectoriellement ?
    Selon les produits financiers ?
    Selon finalité ?

- **Informateurs des autres agences fédérales**

Ciblé sur leurs expériences (en matière d'ententes avec des institutions financières ou à titre d'institution financière) et les enseignements /leçons tirées.

DEC - WED

⇨ Quelles ententes établies avec quelles des institutions financières commerciales ?

⇨ Combien d'ententes ? Avec qui ? Depuis quand ?

⇨ Dimensionnement des Fonds

⇨ Modèle d'entente unique ou de plusieurs types – variantes ? Différents pourquoi et en quoi?

⇨ Caractéristiques des ententes (durée, répartition rôles, cibles, instruments..)?

⇨ Comment ça marche (modèle de gestion et livraison) ?

⇨ Évolution et performances des Fonds mis en place ?

⇨ À quel niveau /nature des facteurs de succès ou d'échec ? Conditions claires de succès ou facteurs d'échec ? Enjeux, éléments d'interrogation et risques ?

BDC

Vision d'ensemble de la gamme de services de financement ouverts aux entreprises culturelles (sectoriellement dédiés et non) et structuration par rapport aux besoins financiers des entreprises culturelles.

Description caractéristiques /évolution de la clientèle d'entreprises culturelles.

Potentiel de demande.

Performances des prêts et évaluation de risques.

Positionnement et complémentarité par rapport aux produits offerts dans le secteur financier privé

Associations d'industries culturelles

Connaissance du programme et de programmes similaires? (Pour PPÉL, quelles raisons aux difficulté rencontrées ?). Besoins.