Évaluation de la sous-activité de programme Continuum de financement de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

Rapport final

Section de l'évaluation

Finances et Services corporatifs

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Le 8 septembre 2010

Table des matières

Sommaire i

1. Introduction 1

1.1 Contexte 1
1.2 Continuum de financement 2

2. Objectifs de l'évaluation et méthodologie 7

2.1 Objectifs de l'évaluation et questions évalués 7
2.2 Méthodologie 7
2.3 Limites de l'étude 10

3. Pertinence 12

3.1 Raison d'être du Continuum de financement 12
3.2 Mesure dans laquelle les clients estiment qu'il existe un écart de financement 18
3.3 À propos de la participation de l'APECA au continuum de financement 22
3.4 Place occupée par le financement offert dans le cadre du CF par rapport aux autres sources de financement 28
3.5 Conclusions 30

4. Rendement : Efficacité 33

4.1 Rendement du financement accordé aux projets d'agrandissement et de modernisation des PME 33
4.2 Réussite des projets financés 38
4.3 Incidence économique des projets du CF 42
4.4 Atteinte des résultats attendus 46
4.5 Conclusions 50

5. Rendement : efficacité et économie 52

5.1 Estimation de l'apport différentiel et de l'effet de levier 52
5.2 Remboursement des contributions par les clients commerciaux 56
5.3 Occasions d'améliorer la livraison du CF 57
5.4 Coût de la prestation de service 61
5.5 Conclusions 62

6. Recommandations 64

Annexe A – Matrice des questions d'évaluation 68

Annexe B – Modèle logique de la sous-activité de programme Continuum de financement 74

Annexe C – Méthodologie de collecte des données 75

Annexe D – Bibliographie 82

Liste des figures

Figure 1: Mesure dans laquelle les répondants au sondage estiment que les PME du Canada atlantique sont confrontées à un écart de financement 21
Figure 2 : Place occupée par le continuum de financement dans l'Architecture des activités de programme de l'Agence 23
Figure 3 : Harmonisation des résultats visés par le continuum de financement avec les priorités de l'APECA et du gouvernement fédéral 26
Figure 4 : Raisons pour lesquelles les clients ont consultés l'APECA 27
Figure 5 : Distribution des projets du CF, par région et année 34
Figure 6 : Évaluation par les clients du niveau de succès des projets commerciaux du CF 40
Figure 7 : Augmentation estimée des ventes atteinte par les clients ayant utilisé cette mesure de succès 43
Figure 8: Estimation de l'augmentation du nombre d'emplois créés chez les clients ayant indiqué utiliser cette mesure de succès 44
Figure 9 : Distribution des projets du CF en milieu rural et urbain 47
Figure 10 : Distribution des différents types de projets réalisés dans les régions rurales et urbaines 49
Figure 11 : Résultats si les projets n'avaient pas reçu de contributions de l'APECA 53
Figure 12 : Distribution des taux de contribution de l'APECA aux projets du CF 55
Figure 13 : Mesure dans laquelle les clients pensent que le processus de sélection et de gestion des projets à l'APECA fonctionne bien 58

Liste des tableaux

Tableau 1 : Évolution de la sous-activité de programme Continuum de financement 4
Tableau 2 : Comparaison des projets des clients ayant répondu au sondage avec l'ensemble des projets du Continuum de financement 10
Tableau 3 : Place occupée par les différents types d'organisations qui fournissent du financement aux PME de la région de l'Atlantique 28
Tableau 4 : Répartition des projets du CF, par année et type de projet 37
Tableau 5 : Contribution de l'APECA et taux de levier de la sous-activité de programme CF 56
Tableau 6 : Dépenses du CF, de 2004-2005 à 2008-2009 61

Liste des acronymes

AAP	Architecture des activités de programme
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
BDC	Banque de développement du Canada
CBC	Conference Board du Canada
CBDC	Corporation au bénéfice du développement communautaire
CDE	comité directeur de l'évaluation
CF	Continuum de financement
CR	capital de risque
DE	Développement des entreprises
DG	Directeur général
FPEC	Financement des petites entreprises du Canada
PDE	Programme de développement des entreprises
PIB	produit intérieur brut
PME	petites et moyennes entreprises
QAccess	Base de données utilisée aux fins de la gestion de projets – de la présentation du projet à l'achèvement des travaux

Sommaire

Introduction

Le présent rapport rend compte des résultats, des conclusions et des recommandations découlant d'une évaluation de la sous-activité de programme Continuum de financement (CF) de l'activité de programme Développement des entreprises (DE) de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) pour la période allant de 2004-2005 à 2008-2009.

La sous-activité CF permet aux petites et moyennes entreprises (PME) d'avoir accès à du financement pour leurs projets d'agrandissement ou de modernisation en offrant une aide directe aux entreprises et aux organismes de soutien des entreprises afin de combler les lacunes dans des secteurs précis, tels que le démarrage, l'agrandissement agrandissement et la modernisation, par l'intermédiaire du Programme de développement des entreprises (PDE), et en accroissant la disponibilité et la diversité des sources de financement au Canada atlantique

Un financement direct sous forme de prêts non garantis exempts d'intérêts est offert aux PME dans le but de soutenir la croissance et la modernisation des entreprises existantes et, dans une moindre mesure, le démarrage de nouvelles entreprises, et la planification et l'exécution d'activités de marketing sur le marché intérieur. Les organisations non commerciales ou à but non lucratif peuvent également se voir accorder des contributions non remboursables pour couvrir les coûts liés à la prestation de services spécialisés destinés à renforcer les capacités d'affaires des propriétaires de PME ou les dépenses en immobilisations engagées pour la construction, l'agrandissement ou la modernisation d'installations où sont offerts des services d'appoint aux entreprises.

Objectifs de l'évaluation

L'objectif de cette évaluation est de déterminer la pertinence et le rendement de la sous-activité CF pour la période allant de 2004-2005 à 2008-2009.

Pertinence – mesure dans laquelle la sous-activité CF répond à un besoin manifeste et est pertinent dans le cadre du mandat et des objectifs stratégiques de l'APECA ainsi que des priorités et stratégies du gouvernement dans son ensemble.

Rendement – mesure dans laquelle la sous-activité CF permet d'optimiser les ressources, plus précisément :

- l'efficacité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les objectifs du programme sont atteints dans le contexte des résultats attendus;

- l'efficience, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les activités du CF sont entreprises de façon rentable, en tenant compte des rapports entre les extrants et les ressources utilisées pour leur production; et

- l'économie de ressources, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les ressources affectées à la sous-activité CF sont utilisées adéquatement, en tenant compte des autres mécanismes d'exécution possibles.

Méthodologie de l'évaluation

La méthodologie utilisée aux fins de l'évaluation du CF repose sur la méthode de la triangulation des constatations découlant de sources de données multiples. Les constatations découlant de chacune des sources de données utilisées dans le cadre de cette évaluation ont donc été comparées afin de déterminer leur cohérence par rapport à chacun des éléments évalués, ainsi que leurs implications pour l'APECA dans l'avenir. Les sources de données utilisées aux fins de l'évaluation du CF sont énumérées ci-dessous.

- Au total, 17 entrevues préliminaires ont été menées auprès d'un échantillon diversifié de représentants de l'APECA, ainsi qu'avec des partenaires et intervenants externes choisis de Terre-Neuve-et-Labrador (T.-N.-L.), de la Nouvelle-Écosse (N.-É.), du Cap-Breton, du Nouveau-Brunswick (N.-B.) et de l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.). Ces entrevues ont permis de confirmer le choix de l'approche méthodologique de l'évaluation.

- Un examen des documents de l'APECA portant sur l'élaboration, l'exécution et le rendement de la sous-activité CF.

- Une analyse des données sommaires de QAccess sur les projets du CF financés par l'APECA de 2004-2005 à 2008-2009.

- Une recherche et une analyse des ouvrages et des résultats de recherches publiés au Canada et dans d'autres pays.

- Entrevues avec des personnes clés membres de la direction ou du personnel de l'APECA. Au total, 38 personnes clés travaillant à l'APECA ont été interviewées.

- Entrevues avec 51 personnes clés représentant des organisations partenaires qui offrent un soutien ou des conseils financiers aux PME et aux clients du CF ainsi que des organisations intervenant dans la prestation de services de préparation à l'investissement et l'apport de capitaux providentiels et de capital de risque pour les PME.

- Six cent quatre personnes ont été invitées à participer à un sondage en ligne à l'intention des clients du CF. Cent soixante-cinq personnes ont rempli et retourné le questionnaire, ce qui représente un taux de réponse de 27,3 %.

- Une analyse de l'incidence économique visant à estimer les répercussions économiques cumulatives des projets du CF sur le produit intérieur brut (PIB) au Canada atlantique pendant la période s'étendant de 2004-2005 à 2009-2010.[1] Cette analyse, qui a été réalisée à l'aide des modèles économétriques du Conference Board du Canada (CBC) et a porté sur chacune des quatre provinces du Canada atlantique, a permis d'estimer les répercussions directes des dépenses engagées aux fins des projets sur l'ajout de valeur et la création d'emplois, ainsi que les effets multiplicateurs découlant des répercussions indirectes et secondaires de ces dépenses.

Résumé des résultats clés de l'évaluation

Pertinence

La participation de l'APECA à l'octroi de fonds publics aux fins de l'agrandissement agrandissement et de la modernisation des PME du Canada atlantique est fondée sur la prémisse qu'il existe des imperfections au sein du marché qui font en sorte que les PME ont plus de difficulté à avoir accès à du financement que les entreprises de plus grande envergure mieux établies, ce qui se traduit par une diminution de l'efficience économique et un taux de croissance moins qu'optimal. De nombreuses études menées au Canada et ailleurs ont démontré que les PME éprouvaient des difficultés à accéder du financement et que cette lacune était plus importante au Canada atlantique qu'ailleurs.

Une majorité des personnes clés interviewées se sont dites d'avis qu'il existait effectivement des lacunes au chapitre du financement des PME au Canada atlantique et que cet écart de financement était plus prononcé encore dans les régions rurales et dans les secteurs fondés sur le savoir. Elles ont également reconnu l'importance du rôle exercé par l'APECA dans le financement des projets d'agrandissement et de modernisation des PME. Ces lacunes de financement prennent également la forme d'un écart de capitaux propres pour le sous-ensemble des PME qui cherchent à financer leurs activités d'agrandissement par la vente d'actions. L'existence d'une telle lacune découle de la disponibilité limitée du financement par capitaux propres par comparaison aux autres régions du Canada et d'une pénurie de PME convenablement préparées et qualifiées, prêtes à travailler avec des investisseurs. Bon nombre des personnes interviewées ont également trouvé nécessaire que l'APECA précise et renforce son approche pour faciliter la croissance de la disponibilité du financement par capitaux propres et développe la préparation à l'investissement au sein des PME. Cela s'est fait dans la foulée de la décision stratégique de l'Agence de ne plus fournir de fonds de placement aux organismes de capital de risque (ni de financer leurs frais d'exploitation).

---

[1] APECA. *Economic Impact Analysis of the ACOA Financing Continuum Sub-activity*, document préparé par la Division de la planification ministérielle et de la gestion du rendement, Moncton (avril 2010).

L'octroi d'une aide aux fins de l'agrandissement et de la modernisation des PME dans le cadre de la sous-activité CF s'inscrit également en droite ligne avec l'objectif de l'activité de programme DE – qui est d'améliorer la croissance et la compétitivité des PME de la région de l'Atlantique – et avec le résultat stratégique visé par l'Agence, soit une économie concurrentielle au Canada Atlantique. De manière plus générale, les résultats de la sous-activité CF s'harmonisent également avec l'un des résultats de haut niveau visé par le gouvernement au bénéfice de l'ensemble des Canadiens – soit une croissance économique forte – et contribuent à l'accroissement de l'aide offerte aux petites entreprises, un secteur d'intervention privilégié dans le cadre du Plan d'Action économique du gouvernement fédéral.

Diverses organisations fédérales et provinciales participent au financement des PME au Canada atlantique, notamment l'APECA, la Banque de développement du Canada (BDC), les ministères et organismes provinciaux et les corporations au bénéfice du développement communautaire (CBDC), qui sont financées par l'intermédiaire du Programme de développement des collectivités de l'APECA, ainsi que des institutions financières du secteur privé, telles les banques, les coopératives de crédit et les caisses populaires. Chacun de ces types d'organisation occupe une place distincte sur le marché.

Le rôle de l'APECA est le plus souvent perçu comme étant complémentaire à celui des autres bailleurs de fonds plutôt que comme une répétition des efforts et un double emploi des ressources. En outre, l'APECA est plus disposée que les autres prêteurs à financer des projets d'agrandissement et de modernisation, ou d'autres projets connexes, présentant un risque élevé et selon des modalités plus souples. Elle est aussi plus active dans les régions rurales que les prêteurs du secteur privé. L'APECA est également unique en ce sens que le financement provenant des autres prêteurs est souvent conditionnel à sa participation à un projet. Or, cela complète l'exigence de l'Agence de fournir le même montant de financement que celui fourni par les clients et les autres prêteurs, pour les projets commerciaux du CF.

Efficacité dans l'atteinte des résultats attendus

De 2004-2005 à 2008-2009, la sous-activité CF a obtenu un niveau de succès notable quant à l'atteinte du résultat attendu établi dans l'Architecture des activités de programme (AAP) de l'Agence – permettre aux PME d'accéder à des fonds pour financer leurs projets d'agrandissement et de modernisation. Au total, près de 166 millions de dollars en financement direct ont été fournis à 792 clients responsables de 924 projets du CF. Les clients ont profité du levier d'un tel financement pour obtenir 441 millions de dollars supplémentaires – provenant tant d'investissements personnels que d'autres sources (p. ex. fédérales et provinciales). La majorité de ces projets (92 %) ont été mis sur pied par des organismes commerciaux alors que le reste exigeait du soutien pour des projets non commerciaux visant à offrir des services d'appoint aux entreprises. La majorité des projets commerciaux visaient l'agrandissement ou la modernisation des PME (71 %) ou de

nouvelles entreprises (17 %) alors que les autres projets avaient généralement à voir avec des activités de développement des marchés et des produits.

Une grande majorité des clients du CF ont jugé que leurs projets étaient une réussite ou, dans le cas de projets en cours, qu'ils s'attendaient à une réussite. Les mesures de succès utilisées par ces clients comprenaient notamment une augmentation des ventes et de la rentabilité; une amélioration de l'infrastructure, des installations et de la qualité du produit ou du service; l'introduction de nouveaux produits ou services; et une amélioration de la productivité. Ensemble, les évaluations du succès des projets menées par les clients interrogés indiquent que les PME de la région de l'Atlantique, grâce à la sous-activité, ont grandement contribué à accroître la croissance et la compétitivité.

Cette constatation est appuyée par les résultats de l'analyse économique de l'APECA, qui utilise les modèles économétriques du CBC pour chacune des quatre provinces de l'Atlantique. Selon cette analyse, le financement du CF fourni par l'APECA et d'autres prêteurs a entraîné une hausse supplémentaire de 1,5 milliard de dollars du PIB de la région de l'Atlantique (cumulative de 2004 à 2010) ainsi que la création d'environ 18 600 emplois directs, indirects et induits.

Des occasions d'améliorer l'efficacité de la sous-activité CF ont été relevées dans deux secteurs. Tout d'abord, la définition et la portée actuelle de la sous-activité CF ne semblent pas conformes au centre d'intérêt visé de la sous-activité établi dans l'AAP actuelle de l'APECA, qui est de permettre aux PME d'accéder des fonds pour financer leur agrandissement et leur modernisation. Cela se compare à une définition plus vaste, appliquée avant 2007, qui cherchait à favoriser la mise sur pied d'une gamme de structures de financement des PME au sein du continuum de besoins ressentis par les PME. Ainsi, il pourrait ne plus être approprié d'utiliser le CF comme titre de sous-activité. Le modèle logique de la sous-activité CF est également désuet et ne reflète pas exactement l'évolution de sa portée et de son centre d'intérêt.

Deuxièmement, une proportion des projets non commerciaux financés au titre de la sous-activité CF ne semble pas contribuer à l'offre de services d'appoint aux PME et aux autres entreprises de la région de l'Atlantique. Dans certains cas, ces projets sont « quasi commerciaux », conçus pour permettre à des organismes sans but lucratif de développer leurs produits et services et contribuent au capital social de la région. Dans d'autres cas, ils semblent recevoir des fonds des universités et des collèges dans le but de renforcer leurs capacités sans nécessairement entraîner de retombées directes raisonnables pour les entreprises. De tels projets cadreraient mieux dans d'autres sous-activités de DE, dans l'activité de programme Développement des collectivités de l'AAP de l'Agence ou encore dans la sous-activité CF restreinte aux projets non commerciaux qui offrent vraiment des services et du soutien aux entreprises.

Efficience et économie de ressources

Le financement attribué au soutien de projets du CF a été bien utilisé. Il est estimé qu'une proportion élevée de projets du CF – entre 68 % et 90 % – ont constitué un apport différentiel. Autrement dit, nombreux sont les projets qui n'auraient pas pu être réalisés à l'endroit envisagé ou selon l'échéancier ou les modalités proposés sans l'aide financière de l'APECA. De plus, un important effet de levier financier a été observé, car des fonds supplémentaires de l'ordre de 2,70 $ pour chaque dollar octroyé par l'APECA ont par la suite été investis dans les projets (1,80 $ pour chaque dollar octroyé après exclusion de quatre très grands projets atypiques). Ce résultat est comparable à la cible établie dans le cadre de mesure du rendement de l'APECA, soit d'obtenir deux dollars en financement supplémentaire provenant d'autres sources pour chaque dollar investi par l'APECA. Enfin, le taux de remboursement des fonds octroyés aux fins des projets commerciaux du CF est également élevé puisque près du quart (24 %) des fonds versés de 2004-2005 à 2008-2009 a déjà été remboursé et que seulement 6,4 % des sommes à rembourser sont en défaut ou ont été radiées. Le solde impayé s'explique par le fait que certains projets ne sont pas encore entrés dans la phase de remboursement ou sont actuellement dans cette phase.

Une grande proportion de clients des projets du CF (plus de 80 %) est d'avis que la plupart des aspects du cycle de sélection et de gestion de projet se déroulent bien. Les secteurs les plus souvent mentionnés dans les occasions d'amélioration (par 10 à 20 % des clients interrogés) touchaient l'opportunité de la prise de décisions, l'agrandissement des types de projets soutenus et l'approfondissement de la connaissance et de la compréhension des PME et des secteurs de l'industrie par le personnel de l'APECA. De plus, les commentaires du personnel de l'APECA faisaient souvent ressortir les défis connexes à ces mêmes secteurs ainsi que les enjeux de gestion de la charge de travail. Il est possible d'améliorer la conception du processus de demande et du formulaire des projets du CF. Cela peut se faire notamment en instaurant des normes de service uniformes pour les étapes clés, en révisant les tâches affectées aux agents d'affaires pour permettre des activités de sensibilisation des clients et de surveillance de projet plus efficaces et en instaurant un système de rapports sur le rendement plus officiel et uniforme au lieu de se fier à des approches ponctuelles.

Conclusions et recommandations

Pertinence

Les constatations et les conclusions de l'évaluation montrent que la sous-activité CF est une activité pertinente pour l'Agence, dans la mesure où :

- elle aborde l'insuffisance de financement que connaissent les PME de la région de l'Atlantique en améliorant leur accès au financement, pour les projets d'agrandissement et de modernisation au Canada atlantique;

- elle s'aligne avec le mandat de l'APECA et contribue à l'atteinte des objectifs stratégiques du gouvernement fédéral en matière de croissance économique régionale; et

- elle assure le financement de projets à risques plus élevés en ce sens que de nombreux autres prêteurs sont réticents à les soutenir ou les soutiendront seulement à la condition que l'APECA y participe; offre des modalités de paiement souples; et est plus active en matière de soutien des PME rurales qui cherchent à prendre de l'agrandissement ou à se moderniser.

Désormais, l'APECA doit préciser sa position et son approche en matière de préparation à l'investissement au sein des PME, en tenant compte du recours au financement par capitaux propres et en assurant la disponibilité accrue du financement par capitaux providentiels et par capital de risque.

Recommandation 1 : Définir le cadre et la portée des services pour soutenir la mise sur pied d'un financement par capitaux propres pour les PME du Canada atlantique, en tirant profit des leçons apprises grâce aux récents projets de préparation à l'investissement et en communiquant les détails de l'approche actualisée aux partenaires, aux PME et au personnel.

Rendement – efficacité

La sous-activité CF a permis d'atteindre les résultats suivants :

- les PME ont pu avoir accès à du financement pour leurs projets d'agrandissement et de modernisation et ont bénéficié d'un effet de levier important grâce au financement fourni aux fins des projets du CF; et

- les clients du CF ont vu leurs ventes s'accroître de manière considérable et la productivité de leurs activités s'améliorer. En outre, la réussite de ces projets a engendré des avantages économiques substantiels qui se sont traduits par une croissance du PIB régional et de l'emploi.

Les projets du CF représentent également un apport différentiel important puisqu'ils n'auraient pas pu être exécutés sans le soutien financier de l'APECA, ou auraient été réalisés dans des délais plus longs ou au moyen de plus petits budgets.

Depuis quelques années, la sous-activité CF est davantage centrée sur les projets d'agrandissement et de modernisation. Or, le titre de la sous-activité ou de son modèle logique n'est pas représentatif de cette nouvelle priorité. Parallèlement, un certain nombre

des projets classés comme des projets du CF ne semblent pas avoir pour objectif de fournir des services d'appoint aux entreprises, contrairement à ce qui était prévu au départ.

Recommandation 2 : Préciser la portée de la sous-activité CF pour se concentrer sur son rôle principal, qui est de permettre aux PME d'accéder à du financement pour l'agrandissement et la modernisation.

Recommandation 3 : Réviser le modèle logique CF pour refléter les priorités et les attentes actuelles de l'Agence pour la sous-activité.

Recommandation 4 : Renforcer la nécessité que les projets du CF non commerciaux aient un lien clair avec les entreprises, notamment en précisant les lignes directrices données aux clients éventuels et celles utilisées par le personnel de l'APECA pour déterminer la place d'éventuels projets non commerciaux dans la portée de la sous-activité CF.

Rendement – efficience et économie de ressources

Le financement des projets du CF offert par l'APECA est jugé efficace et économique, car il procure un apport différentiel important et permet aux clients d'atteindre un important effet de levier. Bien que la majorité des clients et du personnel d'exécution de programme estime que le cycle de sélection et de gestion des projets du CF s'est bien déroulé, on a suggéré un certain nombre d'éléments pour améliorer davantage l'efficacité et la rentabilité de ces processus. Ces éléments touchent le fonctionnement du processus de demande, l'introduction de normes de service et l'instauration d'un système de rapports sur le rendement plus officiel et uniforme.

Recommandation 5 : Examiner et remanier, au besoin, le processus de gestion de projets tout au long du cycle de vie, de la demande initiale au remboursement, pour assurer une gestion plus uniforme et opportune des demandes et des projets, permettant ainsi aux agents d'affaires de maximiser leur participation à des activités à valeur ajoutée avec les clients.

1. Introduction

Le présent rapport rend compte des résultats, des conclusions et des recommandations découlant d'une évaluation de la sous-activité de programme Continuum de financement (CF) de l'activité de programme Développement des entreprises (DE) de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) pour la période allant de 2004-2005 à 2008-2009.

Cette évaluation a été menée par un comité directeur de l'évaluation (CDE) co-présidé par le vice-président, Finances et Services corporatifs, et le vice-président du bureau du Nouveau-Brunswick et composé de représentants du DE, ainsi que d'intervenants.

1.1 Contexte

De nombreuses recherches ont démontré que les petites et moyennes entreprises canadiennes éprouvaient des difficultés à accéder du financement en raison, principalement, du risque plus élevé lié à ce type d'entreprise.[2] Les entreprises considérées comme présentant un risque élevé du fait de leur capacité plus ou moins certaine à rembourser des prêts potentiels ont davantage de difficultés à obtenir du financement que les entreprises à faible risque. Au Canada atlantique, les entreprises n'ont pas accès à une aussi grande diversité de produits et d'institutions de financement que dans les régions urbaines plus développées du Canada. De manière plus précise, il existe au Canada atlantique des lacunes de financement par capitaux propres attribuables à un manque d'investisseurs providentiels et de sociétés de capital de risque[3]. Bien que le financement par emprunt représente une large part des capitaux auxquels ont accès les PME dans l'ensemble du Canada, les PME du Canada atlantique demeurent confrontées à des lacunes considérables au chapitre du financement par emprunt.[4]

En collaboration avec des partenaires du secteur public et privé, l'APECA intervient en favorisant l'acquisition de financement adéquat par emprunt auprès de banques et de coopératives de crédit ainsi que de capitaux propres auprès d'investisseurs providentiels et de sociétés de capital de risque et grâce aux appels publics à l'épargne. L'Agence appuie

---

[2] La majeure partie de ce travail de recherche a été effectuée par, ou pour, le Programme de recherche sur le financement des PME dirigé par Industrie Canada, avec le concours de Statistique Canada et du ministère des Finances du Canada, dans le but de rendre compte de l'état de l'offre et de la demande en ce qui à trait au financement des PME. (De plus amples renseignements sont disponibles à l'adresse suivante : www.sme-fdi.gc.ca/eic/site/ sme_fdi-prf_pme.nsf/eng/Home.)

[3] P.M., Desjardins and Y. Bourgeois. *Desjardins, P.M. et Y. Bourgeois. Le financement des PME du Canada atlantique : Analyse des écarts et nouvelles voies d'action,* Institut canadien de recherche sur les politiques et l'administration publique, septembre 2008.

[4] Ibid.

les projets qui permettent aux entreprises de la région de l'Atlantique d'avoir accès à de nouveaux capitaux, favorisent la conservation du capital dans la région et permettent d'obtenir des fonds importants d'autres sources.

L'APECA offre une aide directe aux entreprises et aux organismes de soutien des entreprises afin de combler les lacunes dans des secteurs précis, tels que l'agrandissement et la modernisation. L'APECA appuie également des initiatives visant à accroître le nombre des fournisseurs de fonds en favorisant l'établissement de réseaux d'investisseurs providentiels et de sociétés de capital de risque. En finançant des projets stratégiques tels que GrowthWorks Atlantic, des réseaux d'investisseurs providentiels et des initiatives de microcrédit, l'APECA favorise le développement des marchés financiers au Canada atlantique.

1.2 Continuum de financement

L'APECA a pour mandat de « favoriser les possibilités de développement économique du Canada atlantique et, plus particulièrement, la croissance des revenus et la création d'emplois dans cette région ».[5] L'Agence répartit les activités qu'elle mène à l'appui de ce mandat en trois principaux secteurs d'activité de programme, chacun ciblant des clientèles et des résultats distincts. La sous-activité CF s'inscrit dans l'activité de programme DE, laquelle offre un soutien aux entreprises à vocation commerciale (plus particulièrement les PME), ainsi qu'aux organisations partenaires qui facilitent la recherche et le développement, la commercialisation et l'amélioration de la productivité au Canada atlantique.

Le but premier de la sous-activité de programme CF est de permettre aux PME du Canada atlantique d'avoir accès au financement dont elles ont besoin pour réaliser des projets de démarrage, d'agrandissement ou de modernisation[6], et ce, des deux manières suivantes :

---

[5] Partie I de la *Loi organique de 1987 sur le Canada atlantique*, L.R., ch. G-5.7, aussi appelée *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*.

[6] Une priorité moindre a été accordée aux projets de démarrage pendant la période visée par l'évaluation, car une aide au démarrage était offerte par d'autres organisations, principalement les Corporations au bénéfice du développement communautaire. Les projets de démarrage demeurent néanmoins admissibles au financement offert dans le cadre de la sous-activité de programme CF. Sauf indication contraire, dans le présent rapport, les projets d'agrandissement et de modernisation désignent également les projets de démarrage admissibles.

- en fournissant un financement pouvant représenter jusqu'à 50 % des coûts d'établissement, du fonds de roulement et des dépenses en immobilisations liées à un projet de démarrage, d'agrandissement ou de modernisation d'une PME; et jusqu'à 75 % des coûts admissibles liés à des activités connexes telles que le marketing, la formation, l'amélioration de la productivité et le contrôle de la qualité; et

- en accroissant la disponibilité et la diversité des sources de financement potentielles pour les PME du Canada atlantique.

Les organisations non commerciales ou à but non lucratif peuvent également se voir accorder des contributions non remboursables pour couvrir les coûts liés à la prestation de services spécialisés destinés à renforcer les capacités d'affaires des propriétaires de PME ou les dépenses en immobilisations engagées pour la construction, l'agrandissement ou la modernisation d'installations où sont offerts des services d'appoint aux entreprises. Les détaillants et les grossistes, les sociétés immobilières, les services gouvernementaux et les services de nature personnelle ou sociale ne sont pas admissibles au financement offert dans le cadre du Programme de développement des entreprises (PDE).

La sous-activité de programme CF a pour but de pallier les faiblesses et les lacunes qui caractérisent la disponibilité et la diversité du financement offert aux PME par les institutions financières du secteur privé, telles les banques commerciales. L'intervention du secteur public pour éliminer ou réduire l'écart de financement engendré par cette imperfection du marché se justifie généralement par le fait qu'elle entraîne une croissance accrue des entreprises, une augmentation de l'activité économique et la création de richesses et qu'en l'absence d'une telle intervention aucun de ces avantages économiques n'est observé. Il importe également de souligner que la sous-activité de programme CF de l'activité de programme DE n'existe officiellement que depuis 2007-2008 dans l'architecture des activités de programme (AAP) de l'APECA. Elle est le résultat de l'évolution des priorités et des objectifs stratégiques de l'Agence et des changements apportés au fil du temps. Bien que le principal objectif a toujours été de fournir des fonds d'immobilisations aux PME, le degré de priorité accordé à cet objectif, de même que les critères utilisés pour sélectionner les projets, ont évolué d'une année à l'autre.

Tableau 1 : Évolution de la sous-activité de programme Continuum de financement

Exercice financier	Champ d'application selon l'AAP applicable	Résultat(s) attendu(s)
2004-2005	**Sous-activité de programme : Autre appui aux PME** – Fournir une aide pour soutenir l'investissement accru du secteur privé, la planification des entreprises ou le marketing sur le marché intérieur et pour établir des fonds de capital de risque et des fonds de capitaux de démarrage.	Plan : Aider les PME de la région de l'Atlantique à démarrer, à prendre de l'agrandissement et à se moderniser en leur assurant un accès à des capitaux. Objectif : Par l'intermédiaire du PDE, investir chaque année dans environ 400 entreprises de la région de l'Atlantique. Objectif : Sensibiliser davantage les partenaires financiers au rôle que joue l'APECA dans le secteur de l'accès aux capitaux et à l'information.
2005-2006	**Sous-activité de programme :** Fournir une aide pour soutenir l'investissement accru du secteur privé, la planification des entreprises ou le marketing sur le marché intérieur et pour établir des fonds de capital de risque et des fonds de capitaux de démarrage.	Résultats attendus : 1) Augmentation des activités d'établissement, d'agrandissement et de modernisation des PME au sein du marché intérieur. 2) Disponibilité et utilisation accrues de capital de risque au Canada Atlantique.
2006-2007	**Sous-activité de programme : Autre appui aux PME** – Fournir une aide pour les projets qui n'entrent pas dans le champ d'application d'autres sous-activités et qui favorisent l'investissement du secteur privé, la planification d'entreprise, le marketing sur le marché intérieur ou l'établissement de fonds de capital de risque et de fonds de capitaux de démarrage.	Résultats attendus : 1) Augmentation des activités d'établissement, d'agrandissement et de modernisation des PME au sein du marché intérieur. 2) Disponibilité et utilisation accrues de capital de risque au Canada Atlantique.

Exercice financier	Champ d'application selon l'AAP applicable	Résultat(s) attendu(s)
2007-2008	**Sous-activité de programme : Continuum de financement** – L'objectif à long terme de l'Agence est d'assurer la disponibilité d'un continuum de financement pour les PME du Canada atlantique afin que toutes les entreprises puissent avoir raisonnablement accès au financement dont elles ont besoin à toutes les étapes de leur cycle de vie et, ainsi, bénéficier d'un soutien jusqu'à ce qu'elles aient atteint leur maturité. L'APECA est consciente que les entrepreneurs et les PME de la région de l'Atlantique doivent avoir accès à un financement adéquat auprès des institutions financières comme les banques et les coopératives de crédit, de même qu'à un capital de risque provenant d'investisseurs providentiels, de sociétés de capital de risque et de marchés publics.	Résultats attendus : Accroître l'étendue des options de financement. Indicateurs : 1) dépenses en immobilisations des PME en région rurale; 2) montant mobilisé par les fonds de travailleurs; et 3) montant du financement supplémentaire obtenu pour chaque dollar investi par l'APECA dans des projets du CF.
2008-2009	**Sous-activité de programme : Continuum de financement** – L'objectif à long terme de l'Agence qui est d'assurer la disponibilité d'un continuum de financement pour les PME du Canada atlantique afin que toutes les entreprises puissent avoir raisonnablement accès au financement dont elles ont besoin à toutes les étapes de leur cycle de vie.	Résultats attendus : Accroître l'étendue des options de financement; permettre aux PME d'avoir accès à du financement pour leurs projets d'agrandissement ou de modernisation. Indicateurs : 1) valeur des fonds de capital de risque investis dans la région; * et 2) montant du financement supplémentaire obtenu pour chaque dollar investi par l'APECA dans des projets d'agrandissement et de modernisation au sein du marché intérieur.

* En 2009-2010, cet indicateur a été exclu du fait de la décision de l'APECA de ne plus fournir de fonds aux fins d'investissement de capital de risque ni de soutien financier pour couvrir les frais d'exploitation des sociétés de capital de risque.

Les objectifs de la sous-activité de programme CF pour la période allant de 2004-2005 à 2008-2009 sont présentés au Tableau 1. Avant 2004-2005, les activités de financement équivalentes à la sous-activité de programme CF relevaient de la priorité stratégique Accès aux capitaux et à l'information, dont le but était d'offrir aux PME un accès accru aux capitaux afin de favoriser le démarrage et l'agrandissement d'entreprises et provoquer une croissance de l'emploi.

La gouvernance et la gestion de la sous-activité CF relèvent à la fois de l'administration centrale et des bureaux régionaux. L'élaboration des programmes et des politiques incombe à l'administration centrale, plus précisément au directeur, Programmes, et au directeur général (DG), DE, tandis que l'exécution des programmes et politiques dans chacune des régions est la responsabilité des directeurs régionaux, DE. L'administration et la coordination de la mise en œuvre générale des programmes (y compris la sous-activité CF), des politiques de programme et de l'orientation stratégique sont assurées par le Comité des DG des programmes et des opérations. Ce comité relève du Comité de direction de l'Agence.[7]

[7] Structure de gouvernance de l'APECA, (octobre 2007).

2. Objectifs de l'évaluation et méthodologie

2.1 Objectifs de l'évaluation et questions évalués

L'objectif de cette évaluation était de déterminer la pertinence et le rendement de la sous-activité CF pour la période allant de 2004-2005 à 2008-2009. Les éléments suivants ont donc été évalués.

- Pertinence – mesure dans laquelle la sous-activité CF répond à un besoin manifeste et est pertinent dans le cadre du mandat et des objectifs stratégiques de l'APECA ainsi que des priorités et stratégies du gouvernement dans son ensemble.

- Rendement – mesure dans laquelle la sous-activité CF permet d'optimiser les ressources, plus précisément :

    - l'efficacité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les objectifs du programme sont atteints dans le contexte des résultats attendus;

    - l'efficience, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les activités du CF sont entreprises de façon rentable, en tenant compte des rapports entre les extrants et les ressources utilisées pour leur production; et

    - l'économie de ressources, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les ressources affectées à la sous-activité CF sont utilisées adéquatement, en tenant compte des autres mécanismes d'exécution possibles.

La matrice des questions d'évaluation élaborée aux fins de l'évaluation est présentée à l'**Annexe A**.

2.2 Méthodologie

La méthodologie utilisée aux fins de l'évaluation du CF repose sur la méthode de la triangulation des constatations découlant de sources de données multiples. Les constatations découlant de chacune des sources de données utilisées dans le cadre de cette évaluation ont donc été comparées afin de déterminer leur cohérence par rapport à chacun des éléments évalués, ainsi que leurs implications pour l'APECA dans l'avenir. Les sources de données utilisées aux fins de l'évaluation du CF sont énumérées ci-dessous.

- Au total, 17 entrevues préliminaires ont été menées auprès d'un échantillon diversifié de représentants du siège social et des cinq régions servies par l'APECA – Nouveau-Brunswick (N.-B.), Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.), Nouvelle-Écosse (N.-É.), Terre-Neuve-et-Labrador (T.-N.-L.) et Cap-Breton, où la

Société d'agrandissement du Cap-Breton agit à titre de mandataire de l'APECA. Ces entrevues ont permis de confirmer le choix de l'approche méthodologique de l'évaluation.

- Un examen des documents de l'APECA portant sur l'élaboration, l'exécution et le rendement de la sous-activité CF, ainsi que de la place que cette dernière occupe dans l'ensemble des sous-activités de DE.

- Une analyse des données sommaires de QAccess sur les projets du CF financés par l'APECA de 2004-2005 à 2008-2009.

- Une revue des publications et résultats de recherches publiés au Canada et dans d'autres pays visant à recenser les approches utilisées et les leçons apprises en ce qui concerne la nature des écarts de financement auxquels sont confrontées les PME et les mesures prises face aux lacunes qui restreignent l'accès des PME au financement par actions.

- Entrevues avec des personnes clés, plus précisément des directeurs et des agents d'affaires du PDE au siège social et dans chaque région, et certains gestionnaires de l'activité de programme Développement des collectivités. Au total, 30 entrevues ont été menées auprès de 38 représentants de l'APECA, soit en personne, soit par téléphone.

- Entrevues avec 51 personnes clés dans les cinq régions servies par l'APECA, dont :

    - quatorze organisations partenaires offrant un soutien et des conseils financiers aux PME – autres fournisseurs de fonds des secteurs public et privé, ministères et organismes provinciaux ayant pour mandat de soutenir le développement des PME et Corporations au bénéfice du développement communautaire (CBDC);

    - vingt-six clients – interviewés sur la réussite de projets achevés ou en cours; et

    - onze organisations intervenant dans la prestation de services de préparation à l'investissement et l'apport de capitaux providentiels et de capital de risque pour les PME, y compris cinq clients ayant obtenu un financement pour des projets à l'appui de ces types d'activité.

- Un sondage en ligne à l'intention des clients du CF a été envoyé à 604 personnes (représentant 924 projets). Cent soixante-cinq personnes ont rempli et retourné le

questionnaire, ce qui représente un taux de réponse de 27,3 %. Les principaux attributs des réponses obtenues sont présentés au Tableau 2.

Les renseignements obtenus auprès des différents groupes de personnes clés ont été analysés et comparés dans le but de recenser les éléments et les thèmes récurrents. La synthèse de ces renseignements a été utilisée aux fins de la présentation des résultats.

- Une analyse de l'incidence économique visant à estimer les répercussions économiques cumulatives des projets du CF sur le produit intérieur brut (PIB) au Canada atlantique pendant la période s'étendant de 2004-2005 à 2009-2010.[8] Cette analyse, qui a été réalisée à l'aide des modèles économétriques du Conference Board du Canada (CBC) et a porté sur chacune des quatre provinces du Canada atlantique, a permis d'estimer les répercussions directes des dépenses engagées aux fins des projets sur l'ajout de valeur et la création d'emplois, ainsi que les effets multiplicateurs découlant des répercussions indirectes et secondaires de ces dépenses.

Des détails supplémentaires concernant chacune des approches méthodologiques peuvent être trouvés à l'**Annexe B**.

[8] APECA. *Economic Impact Analysis of the ACOA Financing Continuum Sub-activity*, document préparé par la Division de la planification ministérielle et de la gestion du rendement, Moncton (avril 2010).

Tableau 2 : Comparaison des projets des clients ayant répondu au sondage avec l'ensemble des projets du Continuum de financement

Attribut	Résultats du sondage *(n=165)*	Ensemble des projets du CF* *(n=924)*
Région		
Nouveau-Brunswick	23 %	27 %
Île-du-Prince-Édouard	15 %	16 %
Nouvelle-Écosse	30 %	21 %
Cap-Breton	8 %	10 %
Terre-Neuve-et-Labrador	24 %	25 %
Siège social**	-	1 %
	100 %	**100 %**
Année de début* **		
2004-2005	25 %	31 %
2005-2006	19 %	23 %
2006-2007	15 %	17 %
2007-2008	19 %	15 %
2008-2009	22 %	14 %
	100 %	**100 %**
Projets commerciaux / non commerciaux		
Commerciaux	92 %	92 %
Non commerciaux	8 %	8 %
	100 %	**100 %**
Milieu urbain/rural		
Milieu rural	65 %	73 %
Milieu urbain	35 %	27 %
	100 %	**100 %**

*Tous les projets du CF entrepris ou achevés pendant la période s'étendant de 2004-2005 à 2008-2009, à l'exception des projets en recouvrement, en situation de défaut de paiement, radiés ou annulés.
** Les personnes du siège social qui ont répondu au sondage représentent seulement 0,6 % de l'ensemble des répondants.
*** Année pendant laquelle les clients ont accepté un financement de l'APECA.

2.3 Limites de l'étude

La pertinence et le rendement de la sous-activité CF ont été évalués à l'aide de méthodes quantitatives et qualitatives. Le schéma d'évaluation a été approuvé par le CDE, et tant le schéma que la mise en œuvre ont été jugés appropriés compte tenu de la nature du programme évalué et la mesure dans laquelle les renseignements existants étaient accessibles. Des mesures ont été prises afin de réduire au minimum les risques liés aux limites décrites dans les paragraphes qui suivent.

Il importe d'interpréter les résultats de l'évaluation dans le contexte des limites occasionnées par les méthodes de collecte de données utilisées.

La première limite tient au fait que les personnes clés interviewées et les personnes qui ont répondu au sondage étaient soit des clients en règle, soit des représentants d'organisations connaissant bien les programmes et services de l'APECA. Autrement dit, l'évaluation n'a pas permis de sonder les PME n'ayant pas obtenu le financement demandé, y compris leur compréhension des raisons invoquées pour justifier le rejet de leur demande, ni les PME ne s'étant pas adressées à l'APECA en premier lieu.

La deuxième limite tient au nombre arrêté de projets qui se sont déroulés pendant la période allant de 2004-2005 à 2008-2009. Bien que le taux de réponse relativement élevé au sondage à l'intention des clients ait permis de mener une analyse élargie englobant toutes les régions du Canada atlantique, la petite taille de bon nombre des sous-échantillons d'intérêts a rendu impossible la poursuite de cette analyse à un niveau plus approfondi.

Troisièmement, la démarcation entre la sous-activité CF et les autres sous-activités de développement des entreprises n'est pas toujours claire. Cette situation est due principalement au fait que bon nombre de projets entrent dans le champ d'application de plusieurs sous-activités et au fait que le système de classement utilisé est inadéquat ou désuet. En outre, la majorité des clients semblent croire que toutes les formes d'aide financière aux PME fournies par l'APECA entrent dans une seule et même catégorie, soit le PDE. Par conséquent, une part importante des renseignements obtenus lors des entrevues avec des intervenants externes et des réponses au sondage reflètent les expériences qu'ont vécues les répondants par rapport au PDE dans son ensemble. Les résultats de l'évaluation ne s'appliquent donc pas uniquement à la sous-activité CF, car certains d'entre eux concernent également d'autres activités du PDE.

Enfin, on a posé aux clients participants une série de questions sur les répercussions de leur projet sur différents aspects de leur entreprise, telles que les ventes, la rentabilité, la création et le maintien d'emplois, et la notoriété sur le marché. Or, bien d'autres facteurs peuvent avoir une influence sur ces aspects, notamment les autres activités de l'entreprise, les enjeux propres au marché et la capacité concurrentielle. Par conséquent, les clients n'ont pu qu'estimer les répercussions de leurs projets au meilleur de leurs connaissances, de telle sorte que les données recueillies ne constituent pas des mesures définitives. Le même principe s'applique à leurs perceptions de ce qu'ils auraient fait dans l'éventualité où l'APECA aurait refusé de leur fournir le financement demandé.

3. Pertinence

3.1 Raison d'être du Continuum de financement

L'octroi de fonds publics aux fins de l'agrandissement et de la modernisation des PME du Canada atlantique se justifie par le fait qu'il existe, au sein du marché, des imperfections qui font en sorte que les PME ont plus de difficulté à avoir accès à du financement que les entreprises de plus grande envergure mieux établies, et que cette situation entraîne une diminution de l'efficience économique et un taux de croissance moins qu'optimal. Cet accès restreint au financement a également pour effet d'abaisser les taux d'emploi et de freiner la création de richesses et la croissance du PIB. En offrant un financement direct, des garanties d'emprunt et des services-conseils aux PME, le secteur public contribue à corriger ces imperfections et les pratiques inefficientes qui ont cours sur le marché, ce qui se traduit par des effets externes positifs – notamment des avantages pour les PME qui vont bien au-delà des simples rentrées de fonds sous forme de financement.

Selon les ouvrages et résultats de recherche publiés, les raisons à l'origine de ces imperfections comprennent les suivantes : [9]

- une incapacité des PME à satisfaire aux exigences des prêteurs commerciaux en matière de garantie accessoire;

- le manque de renseignements sur le rendement antérieur de l'entreprise démontrant que cette dernière serait en mesure de générer en temps utile des profits suffisants pour rembourser le financement reçu; c'est le cas particulièrement des jeunes entreprises innovatrices dont la réussite est incertaine;

- l'asymétrie de l'information, ou le fait pour les prêteurs de ne pas bien cerner les capacités et les risques qui caractérisent une PME et les débouchés qui s'offrent à elle, comparativement à la connaissance plus approfondie qu'ils possèdent

---

[9] Ces raisons sont tirées de différentes publications portant sur les caractéristiques et les déterminants du déficit de financement. Les principaux documents consultés sont les suivants :
A. Green. *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?,* consultant auprès de l'ONUDI, Service de petites et moyennes entreprises, Division de l'élaboration des programmes et de la coopération technique (août 2003).
HM Treasury. *Bridging the Financing Gap: Next Steps in Improving Access to Growth Capital for Small Businesses,* Small Business Service (décembre 2003).
Lundström, A. et L. Stevenson. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*, New York, Springer Science+Business Media Inc., 2005
Riding, A.L. *Le financement du fonds de roulement et le Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPEC),* document préparé pour la Direction générale de la politique de la petite entreprise d'Industrie Canada (mai 2006).
S. Wang, *Le financement des petites et moyennes entreprises novatrices au Canada : document de recherche,* Direction générale de la petite entreprise et du tourisme, Industrie Canada, octobre 2009.

généralement des entreprises de plus grande envergure établies de plus longue date; en conséquence, les prêteurs ont tendance à considérer toutes les PME comme très risquées par nature ou à être incapables de distinguer un risque raisonnable d'un faible risque;

- le fait qu'on prête généralement aux PME un taux d'insuccès plus élevé et que de ce fait on considère que toutes les PME comportent des risques plus élevés;

- le fait que les prêts accordés aux PME supposent des frais de transaction plus élevés comparativement aux prêts octroyés aux plus grandes entreprises qui en règle générale sollicitent des fonds plus importants;

- le secteur d'activité; certains secteurs sont perçus par les prêteurs comme étant plus risqués par nature, c'est le cas des points de vente en gros et au détail, des entreprises en milieu rural, des entreprises de camionnage, des services professionnels et des entreprises fondées sur le savoir. Ces dernières, parce qu'elles disposent généralement de moins d'actifs corporels à offrir en garantie et de moins de données sur leur rendement antérieur sont plus susceptibles de voir leurs demandes de financement refusées par les prêteurs ou d'avoir à payer des intérêts plus élevés sur le financement obtenu; et

- des équipes de direction incomplètes ou inexpérimentées.

Des enquêtes nationales sur le financement des PME, telles que celles réalisées par Statistique Canada en 2004 et en 2007 (dont les résultats comprenaient un découpage des données pour le Canada atlantique) ont permis d'en savoir plus sur l'expérience vécue par les PME en ce qui concerne l'accès au financement, mais ne compare pas l'expérience des PME à celles des autres entreprises. Un examen de la documentation relative à ces enquêtes a fourni des renseignements pertinents sur le financement des PME à l'échelle nationale, notamment les suivants :

- en 2004, le pourcentage de PME ayant présenté une demande de financement et ayant été refusé était de 11,8 % à l'échelle nationale, comparativement à 12,8 % au Canada atlantique. En 2007, ces pourcentages étaient de 6 % à l'échelle nationale et de 7 % au Canada atlantique; et

- les principales raisons à l'origine de ces refus étaient que les PME en démarrage avaient peu à offrir en garantie, et affichaient de mauvais antécédents de crédit et/ou des ventes ou des rentrées de fonds insuffisantes.

Selon le découpage des données propres au Canada atlantique recueillies dans le cadre des enquêtes menées par Statistique Canada et d'autres études réalisées par Industrie Canada,

l'écart de financement serait plus prononcé au Canada atlantique que dans les autres régions du Canada. Les principales constatations issues de ces travaux de recherche sont les suivantes :

- les PME de la région de l'Atlantique sont légèrement plus nombreuses dans les secteurs de l'agriculture/production primaire (15 % contre 12 %), de la vente en gros ou au détail (17 % contre 15 %), du tourisme (9 % contre 8 %) et des « autres services » (45 % contre 42 %) comparativement à la moyenne nationale; ces secteurs sont généralement considérés par les prêteurs comme présentant un risque plus élevé. Inversement, le nombre d'entreprises dans l'industrie du savoir est moins élevé au Canada atlantique (3 % contre 6 % à l'échelle nationale);

- les PME de la région de l'Atlantique sont plus enclines à se tourner vers des sources gouvernementales pour obtenir l'aide financière. Selon l'enquête réalisée par Statistique Canada en 2007, 32 % des PME de la région de l'Atlantique avaient sollicité une subvention, un prêt sans intérêt ou une contribution non remboursable auprès d'une entité gouvernementale au cours des trois années précédentes, comparativement à 20 % des PME à l'échelle nationale.

- les fonds obtenus d'établissements de crédit gouvernementaux ou sous forme de subventions gouvernementales représentaient également une part plus importante du financement des entreprises pendant la phase de démarrage; 12 % des propriétaires de PME de la région de l'Atlantique ayant cité cette source de financement comparativement à 4 % à l'échelle nationale.

- les propriétaires de PME de la région de l'Atlantique sont plus nombreux à percevoir l'accès restreint à du financement comme un obstacle à la croissance de leur entreprise. En 2004, 26 % des propriétaires de PME de la région de l'Atlantique ayant participé à l'enquête ont indiqué considérer l'accès au financement comme un obstacle, comparativement à 20 % des propriétaires à l'échelle nationale (22 % contre 17 % en 2007).[10]

Une autre étude, menée par le CBC en 1999, a démontré l'existence d'un écart de financement plus prononcé au Canada atlantique. Plus précisément, cette étude a révélé que le marché des titres d'emprunt pour les PME était moins développé dans les provinces de

---

[10] Les données présentées dans cette section sont tirées d'une étude réalisée par Industrie Canada (en septembre 2007) dans le cadre du Programme de recherche sur le financement des PME intitulée « Profils de financement : les petites et moyennes entreprises des provinces de l'Atlantique », ainsi que de l'*Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises* menée par Statistique Canada en 2004 et en 2007.

l'Atlantique que dans l'ensemble du Canada, que les prêteurs y étaient moins nombreux et que les options de financement étaient limitées.[11]

Les constatations du CBC concordent avec les résultats obtenus dans le cadre de l'évaluation du PDE de l'APECA réalisée en 2003, et dont faisait partie la sous-activité de programme CF (alors intitulé Accès aux capitaux). Cette évaluation a révélé que l'accès aux capitaux constituait, au Canada atlantique, une entrave plus prononcée à la croissance des PME qu'ailleurs au Canada et que le PDE comblait « d'importantes lacunes dans la disponibilité du financement conventionnel, surtout en ce qui concerne les démarrages, les secteurs ruraux, les coûts accessoires, les secteurs à risque élevé et les PME qui souhaitent passer à l'étape de la croissance, celle de la modernisation et de l'agrandissement ».[12]

Pour certaines PME, les lacunes observées au chapitre du financement prennent également la forme d'un écart de capitaux propres. Cet écart se révèle lorsque des entreprises constituant pourtant de bonnes candidates à un financement par capitaux propres en début de croissance se retrouvent dans l'incapacité d'avoir accès à un tel financement. L'ampleur de cet écart est difficile à mesurer pour différentes raisons liées tantôt à l'offre, tantôt à la demande. Parmi elles, citons l'asymétrie d'information entre les entreprises et les investisseurs potentiels, la disponibilité des fonds provenant de sources non officielles (parents, amis, investisseurs providentiels) et des fonds de capital de risque, la difficulté pour les entreprises et les investisseurs d'entrer en contact et le degré de préparation des entreprises à traiter avec des investisseurs.[13] Ce problème a également été mis en lumière par l'enquête menée par Statistique Canada en 2007. En effet, cette dernière a révélé que seulement 3 % des PME de la région de l'Atlantique (et 3 % de l'ensemble des PME canadiennes) avait entrepris des démarches en vue d'obtenir un financement par capitaux propres au cours des 12 mois précédents (et seulement 5 % au cours des trois années précédentes). En comparaison, 21 % des PME de la région de l'Atlantique avaient entrepris des démarches pour obtenir un type ou un autre de financement, y compris un financement par capitaux propres, au cours des 12 mois précédents (et 35 % au cours des trois années précédentes). Soixante-quinze pour cent de ces demandes de financement par capitaux propres se sont soldées par un investissement.[14]

---

[11] T. Shutt et P. Vanasse, *Sources du financement par emprunt des petites et moyennes entreprises de la région de l'Atlantique*, Conference Board du Canada. (Ottawa, mars 1999), p. 6.

[12] APECA, *Évaluation du Programme de développement des entreprises de l'APECA* (février 2008)

[13] Commission européenne. *Best Practices of Public Support for Early-Stage Equity Finance: Final Report of the Expert Group*, Bruxelles, Commission européenne, Direction générale des entreprises et de l'industrie, septembre 2005; et INNO-Grips. Public *Private Partnerships for Financing Innovative SMEs*, Commission européenne, Direction générale des entreprises et de l'industrie, décembre 2009.

[14] Statistique Canada. *Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises*, 2007, tableaux de données, Ottawa, Division des petites entreprises et des enquêtes spéciales, 2007, tableaux 2, 17 et 19.

Selon les résultats de l'analyse documentaire, les entreprises canadiennes les plus susceptibles de constituer de bonnes candidates à un financement par capitaux propres en début de croissance seraient les jeunes entreprises à forte croissance des secteurs du savoir et de la technologie qui sont confrontées à des risques commerciaux plus élevés que la moyenne.[15] Une analyse approfondie des résultats de l'Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises réalisée en 2007 par Statistique Canada a révélé que les PME innovatrices (c'est-à-dire celles qui consacrent plus de 20 % de leurs dépenses d'investissement totales à la recherche et au développement), qui représentent environ 4,2 % de l'ensemble des PME, étaient plus enclines à recourir à un financement externe. Les PME innovatrices sont également plus nombreuses à envisager un financement par actions, puisque 4,9 % d'entre elles ont indiqué avoir sollicité un financement par capitaux propres contre seulement 1,1 % des PME non innovatrices. Près de 26 % des PME ayant entrepris des démarches pour obtenir un financement par capitaux propres étaient des entreprises en démarrage exerçant leurs activités depuis un an ou mois.[16]

Les investisseurs providentiels investissent plus fréquemment dans des entreprises en démarrage ou en début de croissance que les sociétés de capital de risque, qui tendent à investir dans des entreprises mieux établies et à privilégier les investissements de plus grande envergure. Une étude de référence a révélé ce qui suit :

> « La majeure partie du financement alloué au développement technologique pendant la phase comprise entre l'invention et l'innovation provient d'investisseurs en actions providentiels, de grandes entreprises et du gouvernement fédéral – et non de sociétés de capital de risque. Nos constatations confirment la croyance voulant que l'affectation de capital de risque aux entreprises technologiques en début de croissance ne soit pas efficiente [traduction]. »[17]

Du côté de l'offre (c'est-à-dire le flux d'entreprises à la recherche d'un financement par capitaux propres), nombreux sont les propriétaires qui désirent conserver le plein contrôle de leurs activités et refusent, par conséquent, de vendre des parts, même si ce faisant ils restreignent la croissance de leur entreprise. Toutefois, exception faite de cette « aversion pour les partenaires », bon nombre des entreprises qui se perçoivent comme de bonnes candidates au financement par capitaux propres pourraient, en réalité, ne pas satisfaire aux attentes des investisseurs potentiels en ce qui concerne les taux de rendement visés, la qualité de l'équipe de direction, les avantages concurrentiels des produits ou services

---

[15] S. Wang. *Le financement des petites et moyennes entreprises innovatrices au Canada.*

[16] Ibid., p. 7.

[17] Branscomb, L.M. *Between Invention and Innovation: An Analysis of Funding for Early-Stage Technology Development*, préparée pour le National Institute of Standards and Technology, Gaithersburg (Maryland), (novembre 2002), p. xii.

offerts, les forces sous-jacentes qui agissent sur les marchés cibles, la qualité de la stratégie commerciale, et avoir des attentes irréalistes quant à l'évaluation de la valeur de leur entreprise.[18] En outre, les entreprises peuvent également échouer lors de la présentation de leur dossier commercial à des investisseurs potentiels, même si leur proposition est « finançable ». Le passage suivant résume fort bien l'essence de ce problème observé du côté de la demande :

> « Bien que de nombreuses initiatives destinées à soutenir l'offre de capital de risque pour les PME aient été déployées, les entreprises à la recherche de capitaux doivent avant toute chose être en mesure de démontrer qu'elles valent l'investissement, puis réussir à trouver ces capitaux et être disposées à accepter un financement sous forme de capitaux propres [traduction]. »[19]

Diverses études ont également démontré que le renforcement du secteur public de préparation à l'investissement constituait une avenue intéressante pour le secteur public, car une intervention en ce sens permet de cibler les entreprises les plus susceptibles de tirer parti d'une telle mesure de soutien et peut s'inscrire dans une initiative gouvernementale visant à faciliter l'établissement de réseaux d'investisseurs providentiels ou à renforcer les réseaux existants.[20] Les types d'activités de préparation à l'investissement examinées dans le cadre de ces études comprenaient l'accroissement de la connaissance et du niveau de compréhension des propriétaires à l'égard des options de financement disponibles, la prestation de conseils généraux sur la façon de préparer un dossier commercial aux fins d'une demande de financement par capitaux propres, une analyse approfondie visant à aider les propriétaires à comprendre leurs besoins en matière de capitaux propres et des séances de mentorat destinées à aider les propriétaires à se préparer en vue de rencontres avec des investisseurs potentiels.

La proximité physique d'une banque ou d'une autre institution financière est également un facteur à considérer dans le contexte du développement régional, en particulier au Canada atlantique, où les PME établies en milieu rural sont nombreuses et où les grandes banques à charte ont réduit le nombre de leurs succursales dans les collectivités rurales et les collectivités urbaines de petite taille. À cet égard, une étude commandée par l'APECA en 2002 a révélé que le nombre de succursales exploitées par les cinq plus grandes banques au

---

[18] A. Atherton. « Should government be stimulating start-ups? An assessment of the scope for public intervention in new venture formation », *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 24 (2006), pages 21 à 36; et SQW, *Evaluation of the Investment Readiness Demonstration Projects and Fit4Finance*, rapport préparé pour le U.K. Small Business Service, Londres (juin 2004).

[19] INNO-Grips, *Public Private Partnerships for Financing Innovative SMEs*, p. 37.

[20] Ibid.

Canada atlantique avait diminué de 16 % de 1992 à 2002 (de 23 % à Terre-Neuve-et-Labrador).[21]

3.2 Mesure dans laquelle les clients estiment qu'il existe un écart de financement

Une deuxième considération afin d'évaluer la pertinence de la sous-activité de programme CF, de déterminer si les PME du Canada atlantique sont confrontées à davantage de contraintes à accéder au financement que les entreprises de plus grande envergure mieux établies.

La majorité (plus de 85 %) des personnes clés (personnel de l'APECA, partenaires, clients et organisations spécialisées dans l'investissement par capitaux propres) croit qu'il existe des lacunes au chapitre de la disponibilité du financement et de l'accès au financement dans l'ensemble du Canada atlantique. Les thèmes les plus souvent abordés par les répondants en ce qui concerne l'accès des PME à du financement, la préparation à traiter avec des investisseurs et la disponibilité du financement par capitaux propres sont les suivants :

- Les lacunes et les besoins ne sont pas pareils. De manière générale, les répondants estiment que les PME en milieu rural ont davantage de difficulté à accéder à du financement que les PME des régions urbaines et que les PME dans les secteurs fondé sur le savoir (p. ex. technologie de l'information, produits et services de santé, biotechnologie et technologies liées aux océans) et du tourisme sont susceptibles de rencontrer des difficultés peu importe qu'elles soient établies en milieu rural ou en milieu urbain. Il serait, en outre, plus difficile d'obtenir un financement à des fins d'agrandissement qu'à des fins de démarrage (du moins pour les montants inférieurs à 100 000 dollars) ou de modernisation. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les entreprises à la recherche de financement pour des projets d'agrandissement ou de modernisation éprouvent des difficultés à avoir accès à du financement. Il importe encore de faire preuve de toute la diligence requise dans l'évaluation des risques et de la viabilité des projets pour lesquels un financement est demandé.

- Des besoins considérables existent dans la préparation à traiter avec des investisseurs, notamment la nécessité d'accroître la connaissance et la compréhension des options de financement et de la marche à suivre pour avoir accès aux sources de financement, d'offrir des services d'analyse diagnostique et de

---

[21] Folkins R., *La transformation du paysage bancaire au Canada atlantique et ses incidences sur le marché des PME et sur l'économie en général : rapport final*, CFO Sustainability Group pour l'APECA, novembre 2002. Il importe également de souligner qu'au cours de cette même période de nombreuses régions du Canada atlantique ont connu un déclin de leur population, tout comme le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador en général.

soutien aux entreprises ou de mentorat et de faciliter la liaison avec des investisseurs potentiels. Des personnes clés et bon nombre des clients qui ont répondu au sondage (47 %) ont indiqué qu'ils estimaient nécessaire, dans une large mesure et dans une mesure considérable, d'attirer davantage de PME prêtes à traiter avec des investisseurs et de renforcer cette capacité chez les entreprises de la région de l'Atlantique. De la même manière, des mesures doivent être prises pour attirer des investisseurs providentiels et créer des réseaux d'investisseurs providentiels ou consolider les réseaux existants. De nombreux répondants ont également souligné l'aversion de certaines PME pour le financement par capitaux propres et insisté sur le fait que cette aversion faisait obstacle à la croissance des entreprises constituant de bonnes candidates à un tel financement, ainsi que sur la nécessité pour les entrepreneurs de comprendre les attentes des investisseurs par capitaux propres potentiels et d'adopter une approche réaliste à l'égard de ces derniers et de la valeur de leur entreprise.

- Un financement supplémentaire serait nécessaire en ce qui concerne les investissements providentiels et les investissements de capital de risque. Il est important de souligner qu'en 2009, le Comité de direction de l'APECA a pris la décision stratégique de limiter l'aide apportée sous forme de capital de risque aux projets destinés à sensibiliser l'importance de la préparation à l'investissement et à renforcer les compétences en ce sens.[22] De nombreuses personnes clés (environ un tiers des clients du CF passés en entrevus) ont mentionné la difficulté d'avoir accès à du financement par capitaux propres au Canada atlantique malgré les efforts déployés pour favoriser la création de fonds de capital de risque dans la région. La disponibilité limitée du financement local ajoute à la difficulté d'attirer des sociétés de capital de risque de l'extérieur du Canada atlantique qui pourraient être intéressées à investir dans divers projets avec les principaux investisseurs locaux. D'autres ont fait remarquer qu'il serait sans doute plus profitable financièrement de favoriser l'investissement providentiel que la création de fonds de capital de risque. Bon nombre de ces personnes clés croient également qui est possible d'attirer davantage d'investisseurs providentiels potentiels de la région de l'Atlantique en appuyant la création de réseaux d'investisseurs providentiels. Les fonds du CF sont perçus comme étant quasiment des capitaux propres, car ils sont non garantis, exempts d'intérêts et assortis de modalités de remboursement souples. Ils peuvent, en outre, constituer un complément précieux aux capitaux propres fournis par des tiers investisseurs.

Les personnes clés et les clients qui ont répondu au sondage (plus de 90 % des clients passés en entrevus et plus de 86 % de ceux qui ont répondu au sondage) se sont dits

---

[22] APECA, *Vérification sur les activités liées au capital de risque* (février 2010).

extrêmement favorables au rôle joué par l'APECA dans l'apport de financement direct aux fins de projets d'agrandissement et de modernisation et sont d'avis que le financement fourni par l'APECA complète bien la gamme d'options de financement offerte par les autres sources publiques et privées. De nombreux répondants perçoivent l'APECA comme un moyen permettant aux clients d'obtenir un financement supplémentaire et d'accroître, ainsi, le montant du financement disponible aux fins des projets des PME. En revanche, de nombreuses personnes clés ont affirmé que le rôle exercé par l'APECA en ce qui concerne la préparation à traiter avec des investisseurs et l'accroissement de la disponibilité du financement par capitaux propres devrait plutôt prendre la forme d'une intervention indirecte. En d'autres termes, l'APECA devrait soutenir et faciliter le travail accompli par d'autres organisations, telles que les organisations à but non lucratif offrant des services d'appoint aux entreprises et les organisations spécialisées dans les capitaux providentiels et le capital de risque, plutôt que de soutenir directement la formation en matière de préparation à l'investissement ou de fournir des fonds aux fins d'investissements par capitaux propres.

Les remarques formulées par un certain nombre de personnes clés quant à la nature du soutien offert en matière de préparation à l'investissement – soit que ce type de soutien est un processus qui prend du temps et est beaucoup plus complexe que la simple présentation d'ateliers – concordent avec les résultats d'une recherche menée au Royaume-Uni sur l'efficacité des programmes de préparation à l'investissement. Cette recherche a démontré que bon nombre des programmes de préparation à l'investissement offerts au Royaume-Uni visaient surtout à accroître la connaissance et la compréhension des options de financement disponibles et négligeaient de s'intéresser aux activités, plus importantes et plus exigeantes sur le plan des ressources, que sont l'évaluation diagnostique et la résolution de problèmes; des activités pourtant essentielles pour rendre les entreprises « propres à l'investissement ».[23] Il est clair que les compétences requises pour accroître la connaissance et la compréhension sont bien différentes de celles nécessaires au travail pratique d'évaluation diagnostique et au mentorat par des entrepreneurs expérimentés. Les projets de préparation à l'investissement financés par l'APECA incorporent, à des degrés divers, plusieurs aspects de la préparation à l'investissement, notamment une connaissance de base et des conseils en ce qui concerne les attentes et les exigences des investisseurs par capitaux propres, de même que des analyses et des conseils concrets pour les entreprises qui envisagent un financement par capitaux propres, y compris le travail de contrôle préalable que doivent effectuer les investisseurs providentiels et les capital-risqueurs potentiels.[24]

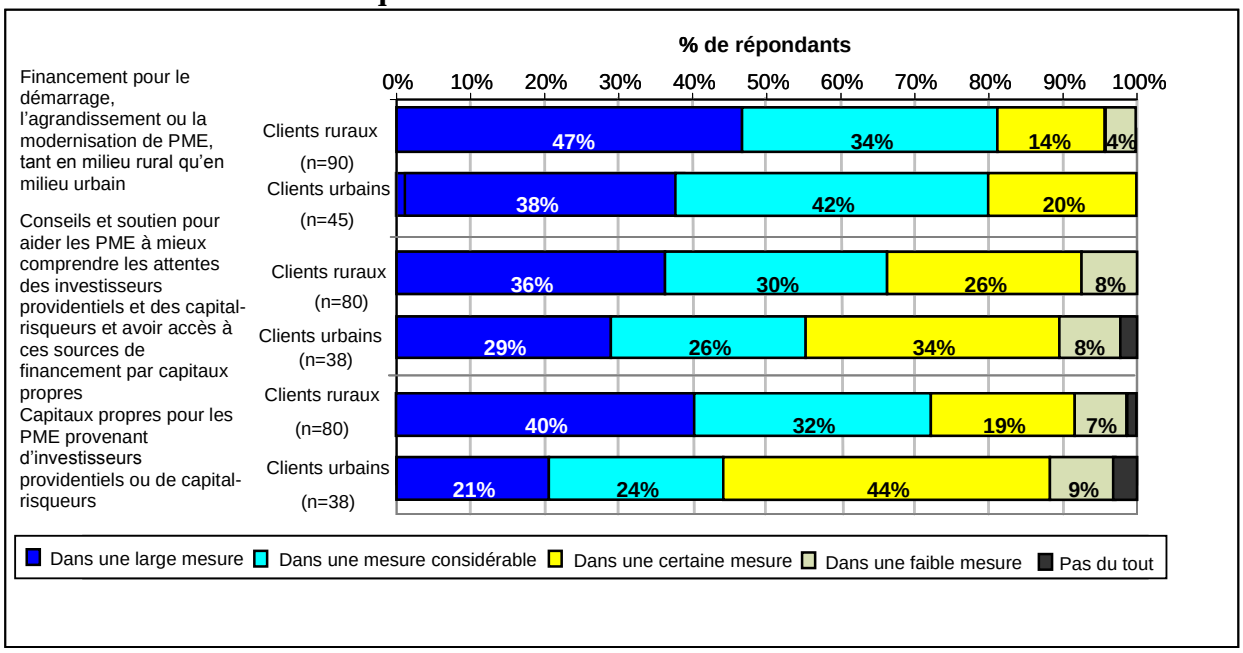
---

[23] Mason, C.M. et R.T. Harrison. *Improving Access to Early Stage Venture Capital in Regional Economies: A New Approach to Investment Readiness,* vol. 19, nº 2, mai 2004, pages 159 à 173.

[24] Pendant la période visée par l'évaluation, l'APECA a octroyé, dans le cadre du CF, un financement de près de deux millions de dollars aux fins de sept projets visant principalement à accroître le niveau de préparation des PME à l'investissement. Il a été impossible de déterminer la répartition de ce financement entre les différents types d'activités de préparation à l'investissement à partir des résumés de ces projets.

Les participants au sondage à l'intention des clients devaient indiquer dans quelle mesure ils estimaient qu'il existait un besoin, dans le milieu des PME, d'accroître la disponibilité du financement aux fins de projets d'agrandissement ou de modernisation, le soutien en matière de préparation à l'investissement et la disponibilité du financement par capitaux providentiels et capital de risque. Les réponses fournies, d'une part, par les répondants en milieu rural, et, d'autre part, par les répondants en milieu urbain sont présentées à la Figure 1.

Figure 1: Mesure dans laquelle les répondants au sondage estiment que les PME du Canada atlantique sont confrontées d'un écart de financement



Source : Sondage à l'intention des clients du CF (les réponses « je ne sais pas » ont été exclues).

Les réponses fournies par les clients en milieu rural suivent une tendance différente de celles fournies par les clients en milieu urbain, notamment en ce qui concerne les aspects suivants :

- Une majorité importante des clients en milieu rural et des clients en milieu urbain estiment qu'il existe un besoin considérable ou un grand besoin de financement pour des projets d'agrandissement et de modernisation, les clients en milieu rural étant légèrement plus nombreux à croire que ce besoin est « grand » (47 % des clients en milieu rural contre 38 % des clients en milieu urbain) plutôt que « considérable ».

- Les clients en milieu rural sont plus nombreux à estimer qu'il existe un besoin considérable ou un grand besoin en ce qui concerne le soutien à la préparation à

l'investissement (66 % contre 55 % des clients en milieu urbain) et l'accroissement de la disponibilité du financement par capitaux propres (72 % contre 44 % des clients en milieu urbain).

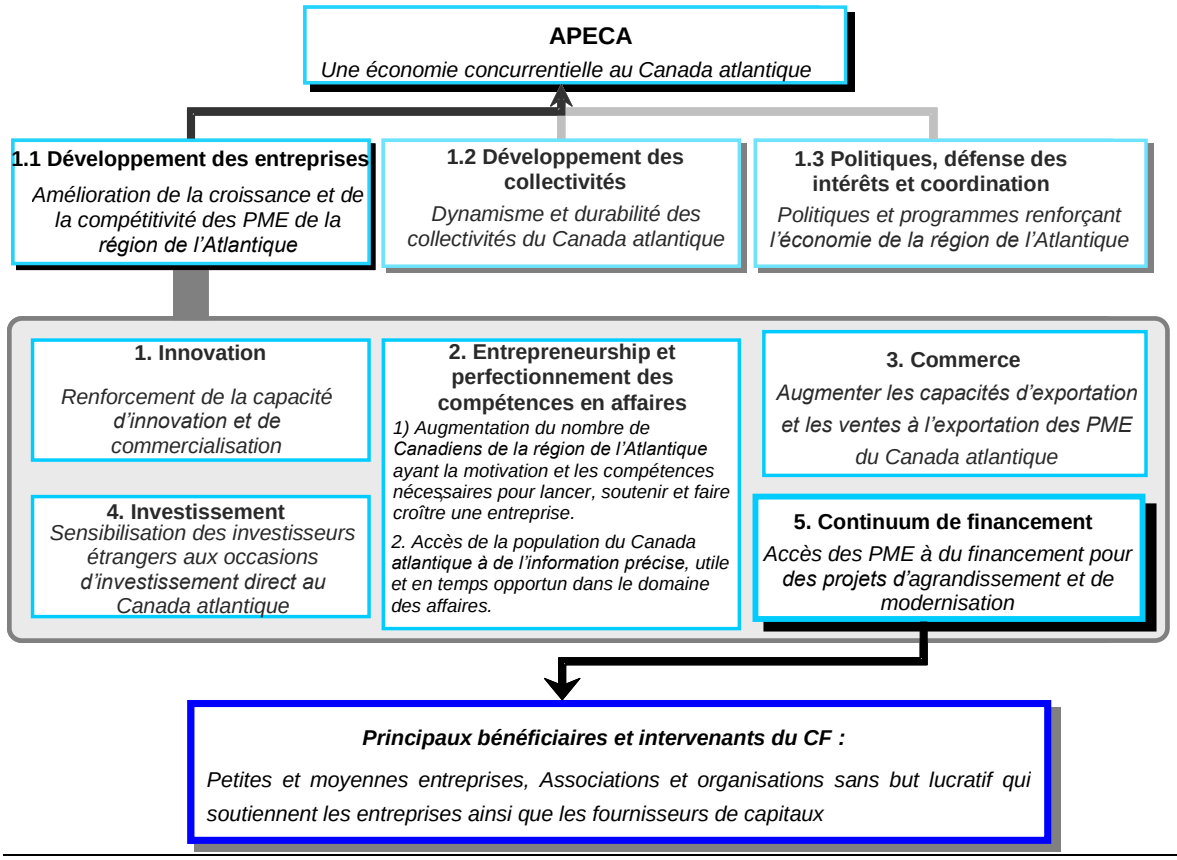
- Les clients en milieu urbain sont beaucoup plus nombreux à croire qu'il existe seulement un « certain » besoin en ce qui concerne l'accroissement de la disponibilité du financement par capitaux propres (44 % contre 19 % des clients en milieu rural).

Ces résultats suggèrent que les clients en milieu rural perçoivent ou rencontrent davantage de difficultés d'accéder au financement que les clients en milieu urbain, et que ces difficultés concernent aussi bien le financement par emprunt que le financement par capitaux propres.

3.3 À propos de la participation de l'APECA au continuum de financement

L'activité de programme DE de l'APECA regroupe cinq sous-activités relativement distinctes et complémentaires destinées à améliorer le potentiel de croissance économique du Canada atlantique et, par la même occasion, à accroître le taux de croissance et la compétitivité des PME de la région de l'Atlantique, comme l'illustre la Figure 2.

Figure 2 : Place occupée par le continuum de financement dans l'Architecture des activités de programme de l'Agence



En plus du financement offert dans le cadre de la sous-activité CF aux fins de l'agrandissement et de la modernisation des PME, l'activité de programme DE offre un soutien dans les domaines suivants :

- recherche et développement axés sur l'innovation et projets d'adoption et d'adaptation de technologies;

- entrepreneurship et perfectionnement des compétences en affaires, principalement par l'octroi d'une aide financière pour divers programmes administrés par des organisations non commerciales;

- promotion et agrandissement du commerce international par l'octroi d'un financement pour des projets liés au commerce et en soutenant les initiatives de promotion du commerce menées conjointement par l'APECA et les provinces; et

- initiatives visant à accroître l'investissement étranger direct au Canada atlantique et à sensibiliser les investisseurs étrangers aux occasions d'investissement qu'offre la région.

Par ailleurs, pour établir si la participation de l'APECA au financement des projets d'agrandissement et de modernisation des PME est appropriée, il importe de déterminer si la sous-activité CF et les résultats visés s'harmonisent avec le mandat de l'APECA et les priorités du gouvernement fédéral. La Figure 3 compare les résultats visés par la sous-activité CF avec le mandat et l'objectif stratégique de l'activité de programme DE et de l'Agence dans son ensemble, ainsi qu'avec le secteur de résultats correspondant du gouvernement fédéral.

Collectivement, les différentes sous-activités de DE concourent à la réalisation du mandat de l'APECA, qui est de favoriser les possibilités de développement économique du Canada atlantique et, plus particulièrement, la croissance des revenus et la création d'emploi dans cette région. Afin de remplir ce mandat, l'Agence s'emploie à créer des occasions de croissance économique au Canada atlantique. Pour ce faire, elle aide les entreprises à améliorer leur compétitivité, leur capacité d'innovation et leur productivité, elle travaille de concert avec les collectivités pour favoriser le développement et la diversification des économies locales et elle fait la promotion des forces du Canada atlantique en partenariat avec les Canadiens de la région de l'Atlantique.

À l'échelle du gouvernement, la sous-activité CF est parfaitement harmonisée avec deux secteurs de priorité, soit une forte croissance économique, qui constitue l'un des secteurs de résultats du gouvernement fédéral, et le fait de soutenir les petites entreprises afin de créer de l'emploi et stimuler l'activité économique, qui est l'un des objectifs du Plan d'action économique du Canada.

Cette croissance économique forte, qui l'un des 13 résultats de haut niveau visé par le gouvernement du Canada, suppose la mise en place de programmes visant à stimuler la croissance et le développement économiques dans toutes les régions du pays et dans tous les secteurs de l'économie. Ce résultat est décrit sur le site du Secrétariat du Conseil du Trésor. Dans cette description, il est fait mention que des travaux doivent être entrepris dans le but d'accroître la compétitivité des entreprises canadiennes et de favoriser le développement économique des collectivités dans certaines régions, notamment l'Ouest canadien, le Canada atlantique et le Nord.[25]

---

[25] Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre pangouvernemental : Contexte* [*http*://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/frame-cadre-eng.aspx]. De plus, dans le Rapport du président du Conseil du Trésor, *Rendement du Canada 2008-2009*, un diagramme montre les liens qui unissent les résultats de haut niveau aux AAP; le lien qui existe entre le secteur de résultats « une croissance économique forte » et le résultat stratégique visé par l'APECA et l'activité de programme Développement des entreprises y est clairement illustré. (page 3)

Il a été établi dans le budget de 2009 que le fait d'offrir un soutien accru aux petites entreprises dans le cadre du Plan d'action économique du Canada constituait un moyen de créer de nouveaux emplois et de stimuler la croissance économique. Bien qu'aucun fonds n'ait été alloué directement au financement des PME par l'APECA, on a reconnu la nécessité d'améliorer la disponibilité du financement destiné aux PME et, à cette fin, les fonds alloués à deux autres programmes ont été accrus. Ces programmes, qui complètent l'aide qu'offre l'APECA aux PME dans le but d'améliorer leur croissance et leur compétitivité, visent respectivement à accroître la souplesse et la capacité de prêt de la Banque de développement du Canada (BDC) et à accroître le montant maximum de prêt admissible dans le cadre du Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPEC). L'octroi, par l'intermédiaire du CF, d'un financement aux PME pour des projets d'agrandissement et de modernisation contribue à la croissance de l'emploi et de l'économie. De plus, ce financement tient souvent lieu de complément à l'aide fournie par la BDC, et permet aux entreprises de maximiser leur croissance et d'être, ainsi, plus à même de profiter des garanties de prêt offertes par le programme FPEC.

Figure 3 : Harmonisation des résultats visés par le continuum de financement avec les priorités de l'APECA et du gouvernement fédéral

Sous-activité de programme Continuum de financement		Programme de développement des entreprises		APECA		Secteur de résultats du gouvernement fédéral
Résultat attendu : Les PME aient accès à du financement pour leurs projets d'agrandissement ou de modernisation Résultats prévus : (modèle logique du CF) :* 1. Aider les PME à mieux comprendre comment obtenir du financement 2. Améliorer l'accès des PME à des sources de financement adéquates et appropriées, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. 3. Mener et publier des recherches et des analyses sur les conditions du marché relatives aux fournisseurs de capitaux. 4. Améliorer le taux de conservation du capital au Canada atlantique.	→	Résultats attendus : amélioration de la croissance et de la compétitivité des PME de la région de l'Atlantique. Portée : amélioration du rendement des PME obtenue en ciblant les facteurs de productivité clés – innovation, acquisition de technologie et d'équipement, perfectionnement des compétences en affaires, augmentation du commerce et de l'investissement, accès aux capitaux.	→	Mandat : favoriser le développement économique de la région de l'Atlantique et à accroître les revenus gagnés et la création d'emploi dans la région. Résultat stratégique : une économie concurrentielle au Canada atlantique	→	Forte croissance économique : Activités de programme qui favorisent la croissance économique et le développement de toutes les régions et de tous les secteurs de l'économie.

Sources : Architecture des activités de programme de l'APECA, le modèle logique de la sous-activité de programme CF, *Rapport ministériel sur le rendement de l'APECA 2008-2009, Cadre pangouvernemental* du Conseil du Trésor.
* Le modèle logique de la sous-activité CF est présenté à l'**Annexe B**.

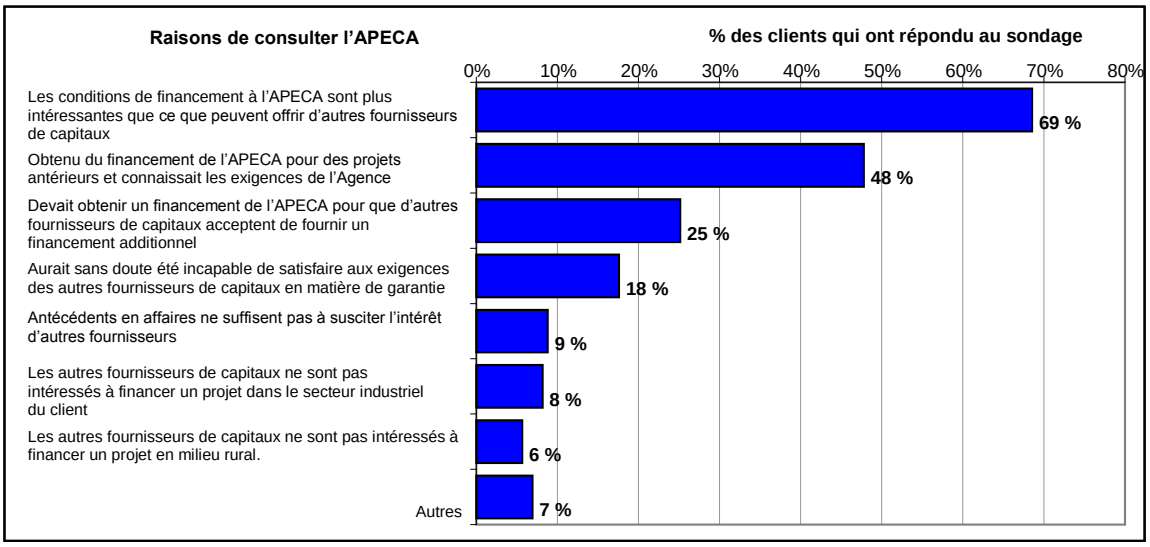
Les personnes clés et les clients qui ont répondu au sondage (clients, partenaires et personnel de l'APECA) ont fourni des réponses similaires à savoir si le rôle qu'exerce l'APECA dans le CF est approprié. Un nombre important de répondants se sont dits très favorable au rôle que joue l'APECA auprès des PME en les aidant à trouver et à avoir accès à du financement, et en fournissant des fonds pour les projets du CF. Les répondants étaient moins nombreux à être favorables au financement de services d'aide aux entreprises (projets non commerciaux), au fait d'appuyer la préparation à l'investissement et la création de fonds de capitaux providentiels et de capital de risque et au fait de fournir des fonds aux fins d'investissements par capitaux propres (comparativement à un rôle de facilitateur). Les

répondants ont mentionné la nécessité d'établir un lien clair entre les projets non commerciaux et le milieu des entreprises et de démontrer que ces projets sont bel et bien propres à soutenir l'industrie.

La participation de l'APECA au CF est perçue comme appropriée et comme complémentaire à celle des autres fournisseurs de fonds. Plus de 80 % des clients qui ont répondu au sondage ont affirmé ne pas s'être adressés à l'APECA qu'en dernier recours – moins de 20 % des répondants ont indiqué s'être tournés vers l'APECA faute d'avoir pu accéder à du financement auprès d'autres sources. Plus exactement, les principales raisons pour lesquelles les clients se sont adressés à l'APECA sont les modalités de financement offertes (69 %), le fait qu'ils avaient déjà obtenu un financement de l'APECA pour des projets antérieurs et connaissaient ses exigences (48 %), et le fait que d'autres prêteurs exigeaient une participation de l'APECA (25 %). Les raisons pour lesquelles les clients se sont adressés à l'APECA en vue d'obtenir du financement sont présentées à la Figure 4.

Le rôle qu'exerce l'APECA a donc une influence sur le nombre de projets d'agrandissement et de modernisation et d'autres projets du CF qui sont réalisés et la vitesse à laquelle ces projets sont menés à terme. Les exigences de l'APECA en matière d'effet de levier contribuent à accroître la diversité des fonds disponibles. Par contre, la disponibilité de ces fonds est souvent conditionnelle à la participation de l'APECA.

Figure 4 : Raisons pour lesquelles les clients ont consultés l'APECA



Source : Sondage auprès des clients du CF, question B5.

3.4 Place occupée par le financement offert dans le cadre du CF par rapport aux autres sources de financement

L'APECA n'est pas la seule organisation du secteur public à offrir un financement aux fins de l'agrandissement et de la modernisation des PME au Canada atlantique. De nombreuses autres organisations participent au financement des PME, notamment la Banque de développement du Canada (BDC), les ministères et organismes provinciaux et les corporations au bénéfice du développement communautaire (CBDC), qui sont financées par l'intermédiaire de l'activité de programme de Développement des collectivités de l'APECA, ainsi que des institutions financières du secteur privé, telles les banques, les coopératives de crédit et les caisses populaires. Chacun de ces types d'organisation joue un rôle relativement distinct dans le financement octroyé aux PME en raison de divers facteurs, dont l'accessibilité, la tolérance au risque, les modalités de prêt, les frais (intérêts) et le secteur d'activité ou le milieu visés. Le Tableau 3 présente un résumé des principales caractéristiques de ces différents types de sources de financement, d'après les renseignements recueillis auprès du personnel de l'APECA, des clients et des partenaires passés en entrevus. Ces renseignements ont été complétés et validés au moyen d'un examen de la documentation.

Le fait que les diverses organisations qui fournissent du financement aux PME occupent chacune une place différente fait en sorte que la majorité des PME peuvent choisir entre plusieurs sources de financement et réussissent souvent à obtenir une combinaison de fonds provenant de différentes sources pour leur projet. Tel qu'il est mentionné précédemment dans le présent rapport (et tel qu'il sera mentionné plus loin dans la section portant sur l'apport différentiel), l'APECA occupe une place unique, car le financement provenant d'autres sources est souvent conditionnel à sa participation financière. En effet, les autres fournisseurs de fonds se fient au fait que l'APECA a fait preuve de toute la diligence requise dans le choix des projets à financer et saisissent l'occasion qui leur est donnée de ne pas endosser seuls les risques liés à un projet; ces derniers étant répartis entre plusieurs prêteurs. L'APECA joue également un rôle plus actif dans le financement des PME en milieu rural par rapport à de nombreux autres fournisseurs de fonds, en particulier les prêteurs du secteur privé

Tableau 3 : Place occupée par les différents types d'organisations qui fournissent du financement aux PME de la région de l'Atlantique

Organisation offrant du financement	Caractéristiques clés
APECA – Sous-activité de programme CF	• Présence tant en milieu rural qu'en milieu urbain • Tolérance au risque élevée; la participation des autres prêteurs est souvent conditionnelle à celle de l'APECA • Contributions non garanties, exemptes d'intérêts • Modalités et délais de remboursement souples

Organisation offrant du financement	Caractéristiques clés
	• Quelques restrictions sectorielles – secteurs de la vente au détail ou en gros, de l'immobilier, des services personnels, des services gouvernementaux et de la production primaire exclus • Les critères de sélection des projets tiennent compte des effets concurrentiels et de la mesure dans laquelle le projet peut engendrer un effet d'accroissement des avantages économiques
Corporations au bénéfice du développement communautaire	• Établies dans les collectivités rurales et orientées vers la collectivité • Tolérance au risque élevée; constituent souvent un prêteur de dernier recours • Exigent des garanties et imposent des taux d'intérêt commerciaux • Couvrent de nombreux secteurs, y compris la vente au détail • Prêts généralement plus petits, axés sur les projets de démarrage • Leur but est de soutenir les clients jusqu'à ce qu'ils satisfassent aux exigences des banques ou jusqu'à ce que leurs besoins en financement puissent être comblés par l'APECA ou d'autres fournisseurs de fonds • Les critères de sélection des projets tiennent compte des effets concurrentiels
Ministères et organismes provinciaux	• Les fins et les secteurs ciblés, et la structure du financement varient en fonction des priorités provinciales et de la disponibilité des fonds • Exigent généralement des garanties • Offrent généralement un crédit de fonds de roulement • Occupent souvent une place similaire à celle de l'APECA et accroissent l'effet de levier engendré par les fonds du CF
Coopératives de crédit et caisses populaires	• Activité limitée dans le secteur des prêts aux PME; accent mis sur les services aux consommateurs • Exigent des garanties et prêtent selon des modalités commerciales • Établies dans la collectivité et orientées vers la collectivité • Niveau d'engagement auprès des PME en milieu rural varie d'une région à l'autre du Canada atlantique

Organisation offrant du financement	Caractéristiques clés
Banque de développement du Canada	• Se situe entre l'APECA et les banques à chartes – tolérance au risque plus élevée et plus grande souplesse par rapport aux banques à chartes, mais prête selon des modalités commerciales • Offre des prêts à terme (y compris des crédits de fonds de roulement), subordonne le financement et garantie des marges de crédit d'exploitation • Offre du financement adossé à des garanties et des immobilisations • N'est pas limitée par des conditions relatives à l'apport différentiel et à la compétitivité; son rôle est d'être un « prêteur complémentaire » • Couvre davantage de secteurs, y compris la vente au détail, la vente en gros et l'immobilier • Présence tant en milieu rural qu'en milieu urbain
Banques à charte	• Réticentes à endosser le même niveau de risque que les CBDC, l'APECA et les organismes de financement provinciaux. • Exigent des garanties, idéalement des immobilisations corporelles • Présence limitée en milieu rural • La prise de décision est centralisée; ne s'effectue plus à l'échelle locale • Préfèrent que l'APECA participe financièrement (à l'instar des autres bailleurs de fonds) afin de pouvoir répartir le risque sans diminuer la garantie

Une proportion importante (79 %) des clients qui ont répondu au sondage sont d'avis que la participation de l'APECA à l'octroi de financement et d'autres services d'appoint aux PME est complémentaire au financement fourni par d'autres fournisseurs de fonds. Peu de clients ont affirmé que le travail de l'APECA reproduisait ou remplaçait le soutien déjà offert par d'autres organisations (2 % et 3 % respectivement). En outre, les fournisseurs de fonds cherchent des clients capables de financer une partie du coût total de leur projet au moyen soit de leurs propres avoirs, soit de fonds provenant d'investisseurs informels, tels que des membres de leur famille, des amis ou d'autres investisseurs du secteur privé.

3.5 Conclusions

La participation de l'APECA à l'octroi de fonds publics aux fins de l'agrandissement et de la modernisation des PME du Canada atlantique est fondée sur la prémisse qu'il existe des

imperfections au sein du marché qui font en sorte que les PME ont plus de difficulté à avoir accès à du financement que les entreprises de plus grande envergure mieux établies, ce qui se traduit par une diminution de l'efficience économique et un taux de croissance moins qu'optimal. De nombreuses études menées au Canada et ailleurs ont démontré que les PME éprouvaient des difficultés à accéder à du financement et que cette lacune de financement était plus importante au Canada atlantique qu'ailleurs.

La majeure partie des clients et des autres intervenants ayant participé aux entrevues avec les personnes clés sont d'avis, d'une part, qu'il y a des lacunes dans le financement des PME au Canada atlantique et, d'autre part, que cet écart de financement est plus prononcé encore dans les régions rurales et dans les secteurs fondés sur le savoir, notamment la technologie de l'information, les produits et services de santé, la biotechnologie et les technologies océaniques. Ces lacunes de financement prennent également la forme d'un écart de capitaux propres pour le sous-ensemble des PME qui cherchent à financer leurs activités d'agrandissement par la vente de capitaux propres. L'existence d'une telle lacune découle de la disponibilité limitée du financement par capitaux propres par comparaison aux autres régions du Canada et d'une pénurie de PME convenablement préparées et qualifiées, prêtes à travailler avec des investisseurs. Tant chez les personnes clés externes que chez les clients interrogés, une vaste majorité a appuyé le rôle de l'APECA quant à l'offre de financement relatif à l'agrandissement et à la modernisation des PME. Bon nombre ont également trouvé nécessaire que l'APECA précise et renforce son approche pour faciliter la croissance de la disponibilité du financement par capitaux prores et développe la préparation à l'investissement au sein des PME. Cela s'est fait dans la foulée de la décision stratégique de l'Agence de ne plus fournir de fonds de placement aux organismes de capital de risque (ni de financer leurs frais d'exploitation).

L'octroi d'une aide aux fins de l'agrandissement et de la modernisation des PME dans le cadre de la sous-activité CF s'inscrit également en droite ligne avec l'objectif de l'activité de programme DE – qui est d'améliorer la croissance et la compétitivité des PME de la région de l'Atlantique – et avec le résultat stratégique visé par l'Agence, soit une économie concurrentielle au Canada Atlantique. De manière plus générale, les résultats de la sous-activité CF s'harmonisent également avec un des résultats de haut niveau visé par le gouvernement au bénéfice de l'ensemble des Canadiens – soit une croissance économique forte – et contribuent à l'accroissement de l'aide offerte aux petites entreprises, un secteur d'intervention privilégié dans le cadre du Plan d'Action économique du gouvernement fédéral.

Diverses organisations fédérales et provinciales participent au financement des PME au Canada atlantique, notamment l'APECA, la BDC, les ministères et organismes provinciaux et les CBDC, qui sont financées par l'intermédiaire de l'activité de programme de Développement des collectivités de l'APECA, ainsi que des institutions financières du secteur privé, telles les banques, les coopératives de crédit et les caisses populaires. Chacun de ces types d'organisation occupe une place distincte sur le marché.

Le rôle de l'APECA est le plus souvent perçu comme étant complémentaire à celui des autres fournisseurs de fonds plutôt que comme une répétition des efforts et un double emploi des ressources. En outre, l'APECA est plus disposée que les autres prêteurs à financer des projets d'agrandissement et de modernisation, ou d'autres projets connexes, présentant un risque élevé et selon des modalités plus souples. Elle est aussi plus active dans les régions rurales que les prêteurs du secteur privé. L'APECA est également unique en ce sens que le financement provenant des autres prêteurs est souvent conditionnel à sa participation à un projet. Or, cela complète l'exigence de l'Agence de fournir le même montant de financement que celui fourni par les clients et les autres prêteurs, pour les projets commerciaux du CF.

Les constatations et les conclusions de l'évaluation montrent que **la sous-activité CF est une activité pertinente pour l'Agence**, dans la mesure où :

- elle aborde l'insuffisance de financement que connaissent les PME de la région de l'Atlantique en améliorant leur accès au financement, pour les projets d'agrandissement et de modernisation au Canada atlantique;

- elle s'aligne avec le mandat de l'APECA et contribue à l'atteinte des objectifs stratégiques du gouvernement fédéral en matière de croissance économique régionale; et

- elle assure le financement de projets à risques plus élevés en ce sens que de nombreux autres prêteurs sont réticents à les soutenir ou les soutiendront seulement à la condition que l'APECA y participe; offre des modalités de paiement souples; et est plus active en matière de soutien des PME rurales qui cherchent à prendre de l'agrandissement ou à se moderniser.

Désormais, l'APECA doit préciser sa position et son approche en matière de préparation à l'investissement au sein des PME, en tenant compte du recours au financement par actions et en assurant la disponibilité accrue du financement par capitaux providentiels et par capital de risque.

4. Rendement : Efficacité

L'évaluation de l'efficacité du CF a examiné l'importance de l'accès, par les PME, à du financement pour financer les projets d'agrandissement et de modernisation, l'évaluation de la réussite de ces projets effectués par les clients, leur incidence économique sur l'économie de la région de l'Atlantique et la mesure dans laquelle les résultats attendus ont été atteints par rapport à l'AAP et au modèle logique. On peut également établir un lien entre ces secteurs clés du rendement et les résultats attendus pour la sous-activité de programme CF, l'activité de programme DE et le mandat de l'Agence en matière d'appui à la mise en place d'une économie concurrentielle au Canada atlantique.

4.1 Rendement du financement accordé aux projets d'agrandissement et de modernisation des PME

De 2004-2005 à 2008-2009, l'APECA a attribué 181,3 millions de dollars à 1 010 projets du CF, gérés par 875 organismes clients différents. Par la suite, 86 de ces projets, gérés par 84 clients, ont été entrepris pour ensuite être annulés, transférés à des fins de recouvrement, mis en souffrance ou radiés. Ainsi, au moment de l'évaluation, il restait 924 projets, gérés par 792 clients – ils étaient soit terminés, soit en cours. L'APECA a versé 165,9 millions de dollars au financement des 924 projets, et les clients ont été en mesure d'obtenir d'autres engagements de fonds d'une valeur de 440,6 millions auprès d'autres prêteurs – cela comprend les engagements des clients mêmes.

La figure 5 résume le nombre et la valeur de ces 924 projets entrepris de 2004-2005 à 2008-2009. Selon les données :

- le nombre total et la valeur en dollars des projets du CF ont diminué chaque année depuis 2004-2005;

- le taux de diminution a été le plus prononcé entre 2004-2005 et 2006-2007. Le nombre de projets s'est stabilisé au N.-B. et au Cap Breton ces dernières années, mais a gardé sa tendance à la baisse à T.-N.-L. et en N.-É.;

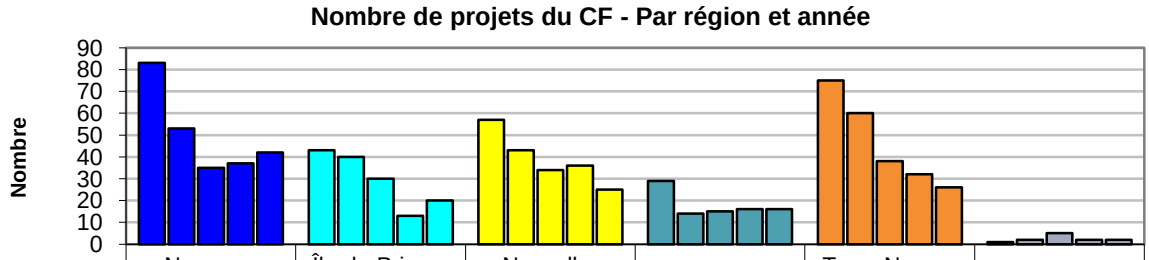
- pour ce qui est du nombre, le N.-B. avait obtenu la majeure partie des projets (27 %), suivi de T.-N.-L. (25 %), de la N.-É. (21 %), de l'Î.-P.-É. (16 %) et du Cap Breton (10 %); et

- pour ce qui est de la valeur en dollars, T.-N.-L. a reçu la plus grande part de tout le financement (28 %), suivie par le N.-B. (26 %), la N.-É. (17 %), l'Î.-P.-É. (11 %) et le Cap Breton (9 %). Les projets liés au siège social représentaient 8 % de la valeur en dollars, mais à peine plus de 1 % pour ce qui est du nombre.

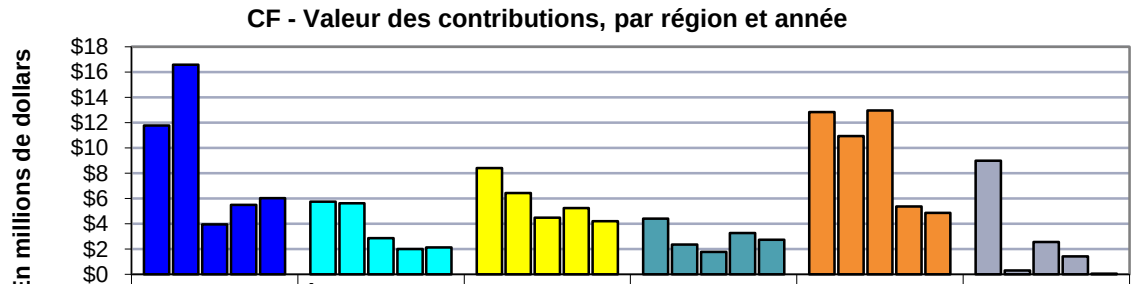
Selon les gestionnaires de programme interrogés, la tendance en matière de projets et de contributions du CF dépendait des éléments suivants : une baisse généralisée de la valeur du financement disponible pour les contributions dans le cadre de l'activité de programme DE; les changements à la priorité relative accordée à la sous-activité par rapport aux autres sous-activités telles que Innovation et Commerce; l'accent moindre sur le soutien des projets de démarrage (pour tenir compte de la priorité accordée au soutien des entreprises en démarrage par les CBDC); et une attention plus marquée accordée à la classification des projets de la sous-activité.

Les données sur la tendance et la composition des contributions correspondant aux sous-activités de DE ont appuyé un tel point de vue. De 2004-2005 à 2008-2009, la valeur totale des contributions annuelles relatives au DE sont passées de 218,6 millions à 160,0 millions de dollars, une baisse de 28 %. Par comparaison, il y a eu une baisse de 62 % des contributions relatives au CF. La valeur des contributions relatives aux sous-activités Innovation et commerce est demeurée relativement stable tout au long de la période.

Figure 5 : Distribution des projets du CF, par région et année



	Nouvrau-Brunswick	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Cap Breton	Terre-Neuve-et-Labrador	Siège social
2004/2005	83	43	57	29	75	1
2005/2006	53	40	43	14	60	2
2006/2007	35	30	34	15	38	5
2007/2008	37	13	36	16	32	2
2008/2009	42	20	25	16	26	2



	Nouveau-Brunswick	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Cap Breton	Terre-Neuve-et-Labrador	Siège social
2004/2005	$11.8	$5.8	$8.4	$4.4	$12.8	$9.0
2005/2006	$16.6	$5.6	$6.4	$2.4	$10.9	$0.3
2006/2007	$4.0	$2.9	$4.5	$1.8	$13.0	$2.6
2007/2008	$5.5	$2.0	$5.3	$3.3	$5.4	$1.4
2008/2009	$6.0	$2.1	$4.2	$2.7	$4.9	$0.0

Source : Données tirées de QAccess, APECA, extraites le 5 novembre 2009.

Une vaste majorité des projets soutenus par la sous-activité CF sont commerciaux; ils représentent 92 % du nombre total de projets (de 2004-2005 à 2008-2009) et 85 % de la valeur en dollars totale des projets. Les projets d'agrandissement et de modernisation ont représenté 71 % des projets commerciaux, suivis par les projets de mise sur pied (17 %), les projets de marketing (11 %) et un petit nombre d'autres projets (p. ex. perfectionnement des ressources humaines, innovation, amélioration de la qualité et promotion des fournisseurs). À cet égard, la sous-activité CF se concentre résolument sur l'offre de soutien au financement en matière d'agrandissement et de modernisation. Les projets non commerciaux CF sont conçus pour un service aux entreprises ou encore pour mettre sur pied, agrandir ou moderniser une installation qui offre des services spécialisés aux entreprises; par comparaison, ils représentent une petite part des projets. Les clients des projets non commerciaux sont plus susceptibles d'être des organismes sans but lucratif; la plupart ont reçu du financement sous forme de contributions non-remboursables.

Le tableau 4 montre les projets commerciaux et non commerciaux selon leur nombre et leur valeur en dollars. Il montre une répartition des projets commerciaux selon le type général. Selon les données :

- les projets d'agrandissement et de modernisation ont représenté la majeure partie des projets du CF : 65 % du nombre total de projets et 54 % de la valeur en dollars totale;

- le nombre de projets de mise sur pied (démarrage), par rapport au volume total des projets, est passé de 51 (19 %) en 2004-2005 à 10 (9 %) en 2008-2009. Les projets

de démarrage ont donc représenté 15 % du volume total des projets et 25 % de la valeur totale sur une période de cinq ans;

- les projets de marketing ont dominé les projets restants (10 % pour ce qui est du volume et 6 %, pour la valeur en dollars), ceux connexes à l'amélioration de la qualité, à la promotion des fournisseurs, au perfectionnement des ressources humaines et à l'innovation représentant une très petite part (1 % pour ce qui est du volume et 0,4 %, pour la valeur en dollars); et

- les projets non commerciaux ont représenté 8 % du nombre total de projets (76 sur 924). Par contre, la valeur en dollars moyenne du soutien offert par l'APECA à chacun de ces projets a été plus élevée, alors ils ont pesé pour 15 % de la valeur en dollars totale des contributions CF.

La sous-activité CF est souvent perçue comme une catégorie « à tout faire » pour les projets qui ne cadrent pas explicitement dans l'une des autres sous-activités de l'activité de programme DE. Par conséquent, le portefeuille CF renferme un certain nombre de projets qui ne respectent pas exactement les critères actuels (2008-2009) de classification de projet en matière de sous-activité.

On a demandé aux clients qui ont participé au sondage d'indiquer les objectifs de leurs projets afin de confirmer dans quelle mesure les classifications des types de projets de l'APECA étaient conformes à leurs attentes. La répartition des objectifs de projets qui en a découlé, par les clients commerciaux et non commerciaux, puis, séparément, par les clients ruraux et urbains, a permis de relever ceci :

Tableau 4 : Répartition des projets du CF, par année et type de projet

Type de projets	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Total
Nombre de projets :						
Commerciaux :						
Mise sur pied	51	27	27	25	10	**140**
Agrandissement /	183	144	105	86	87	**605**
modernisation	36	21	13	14	13	**97**
Marketing	1	2	1	1	1	**6**
Autres	17	18	11	10	20	**76**
Non commerciaux						
Total	**288**	**212**	**157**	**136**	**131**	**924**
Valeur des projets (en millions de dollars)						
Commerciaux :						
Mise sur pied	17,4	6,7	10,4	4,3	1,9	**40,7**
Agrandissement /	27,5	21,0	13,1	13,6	13,8	**89,1**
modernisation	4,0	2,2	1,4	1,9	1,3	**10,7**
Marketing	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	**0,7**
Autres	3,2	12,2	3,6	2,8	2,9	**24,7**
Non commerciaux						
Total	**52,2 $**	**42,3 $**	**28,6 $**	**22,8 $**	**20,1 $**	**165,9 $**

Source : Données tirées de QAccess, APECA, extraites le 5 novembre 2009.

- une grande partie des projets poursuivent des objectifs d'agrandissement ou de modernisation, notamment l'amélioration de la productivité, chez les clients commerciaux;

- un accent moindre sur les projets d'agrandissement ou de modernisation chez les clients non commerciaux et un accent relativement élevé sur les projets de développement des marchés et promotionnels (qui sont souvent entrepris par des associations industrielles du secteur au nom d'entreprises du secteur – et avec leur participation);[26] et

- une plus grande incidence d'objectifs liés à des projets de démarrage chez les clients ruraux que chez les clients urbains, dans l'ensemble de tous les projets du CF. Vingt-deux pour cent des clients ruraux ont recensé le démarrage d'une nouvelle entreprise ou usine à titre d'objectif de projet, comparativement à seulement 7 % des clients urbains. Cependant, aucune grande différence n'a été notée quant à l'importance du recours, par les clients urbains et ruraux, aux contributions CF pour

[26] Il convient de noter que le nombre de clients non commerciaux, pour les projets du CF, est plutôt bas (76 projets sur un total de 924) et que cette faible incidence a transparu dans les réponses au sondage (13 répondants sur un total de 165). Ainsi, la répartition des objectifs de projet devrait être jugée limitée.

des projets de marketing; 40 % des clients ruraux ont indiqué que leurs projets poursuivaient de tels objectifs comparativement à 42 % des clients urbains.

La répartition des descriptions des objectifs de projets données par les clients est généralement conforme à la répartition des classifications des types de projets de l'APECA.

4.2 Réussite des projets financés

Avant de rendre compte de la réussite des projets financés, il est important de l'apport différentiel découlant du financement offert par l'APECA aux clients du CF. L'APECA définit l'apport différentiel comme étant la mesure dans laquelle un projet peut ne pas être mis sur pied à l'endroit proposé ou selon le calendrier et la portée proposés sans son aide financière.

Les répondants au sondage et les clients qui ont participé aux entrevues avec les personnes clés ont été demandés ce qu'ils auraient fait si l'APECA avait décidé de ne pas financer leur projet. Les réponses, qui sont résumées à la figure 11, donnent à penser que les projets du CF atteignent un apport différentiel élevé (de 88 à 90 %).

Une autre façon d'examiner l'apport différentiel consiste à estimer la proportion de projets dont le client s'est vu refuser ou approuver de façon conditionnelle une demande de financement présentée à d'autres prêteurs (c.-à-d. qu'elle dépendait de la participation de l'APECA). Selon cette approche, on estime que 68 % des projets commerciaux ont représenté un apport différentiel, pourcentage réparti ainsi :

- Six pour cent des clients ayant sollicité d'autres fournisseurs de fonds ont essuyé un refus;

- Quarante-et-un pour cent ont sollicité d'autres fournisseurs de fonds et ont été approuvés (en total ou en partie), mais les fonds étaient conditionnels à la participation de l'APECA au financement du projet; et

- Vingt pour cent n'ont approché aucun autre fournisseur de fonds, mais dépendaient d'un financement provenant du client et de l'APECA, croyant que les autres prêteurs ne les accepteraient pas.

Les deux estimations du taux de l'apport différentiel (de 88 à 90 % et 68 %) sont comparables aux estimations préparées pour Industrie Canada sur celui atteint pour le programme FPEC. Les estimations du programme FPEC ont montré que l'apport

différentiel était d'environ 75 %.[27] (voir la **Section 5** : Rendement : Efficacité et économie pour obtenir plus de détails sur les résultats relatifs à l'apport différentiel donnés par les répondants au sondage et les clients.)

On a également demandé aux participants au sondage comment ils mesuraient la réussite de leurs projets et de la mesure dans laquelle ils avaient comblé leurs attentes par rapport à de telles mesures de succès. Les résultats, pour les mesures de succès les plus fréquemment choisies par les clients des projets commerciaux CF, sont résumés à la figure 6.

Les mesures de succès les plus souvent utilisées étaient une augmentation des ventes (71 %),[28] la rentabilité (48 %) et le nombre d'emplois créés (42 %). Les mesures de succès connexes à l'amélioration des installations, des produits et services, de la productivité et de la sensibilisation des marchés ont été moins souvent mentionnées, avec un taux d'incidence variant de 20 % à 36 %.

Les clients étaient plus enclins à indiquer avoir comblé leurs attentes (ou s'attendre à les combler) dans une « grande » mesure selon trois mesures de succès :

- amélioration de l'infrastructure ou des installations – 55 % dans une « grande mesure », en plus de 38 % dans une mesure « considérable »;

- amélioration de la qualité de leurs produits ou services – 64 % dans une « grande » mesure, en plus de 26 % dans une mesure « considérable »; et

- nombre d'emplois maintenus – 46 % dans une « grande » mesure, en plus de 37 % dans une mesure « considérable ».

L'atteinte d'un niveau de satisfaction « considérable » (par opposition à « grande ») a été plus prononcée pour les éléments suivants :

- augmentation de la productivité ou la réduction des coûts d'exploitation – 52 % (26 % dans une « grande » mesure);

- l'existence des produits ou des services soit mieux connue – 44 % (contre 38 %);

---

[27] Canada Works Limited (anciennement Equinox Management Consultants Ltd.), *Programme de financement des petites entreprises du Canada : analyse actualisée de l'effet d'accroissement*, préparé pour Industrie Canada (juin 2009).

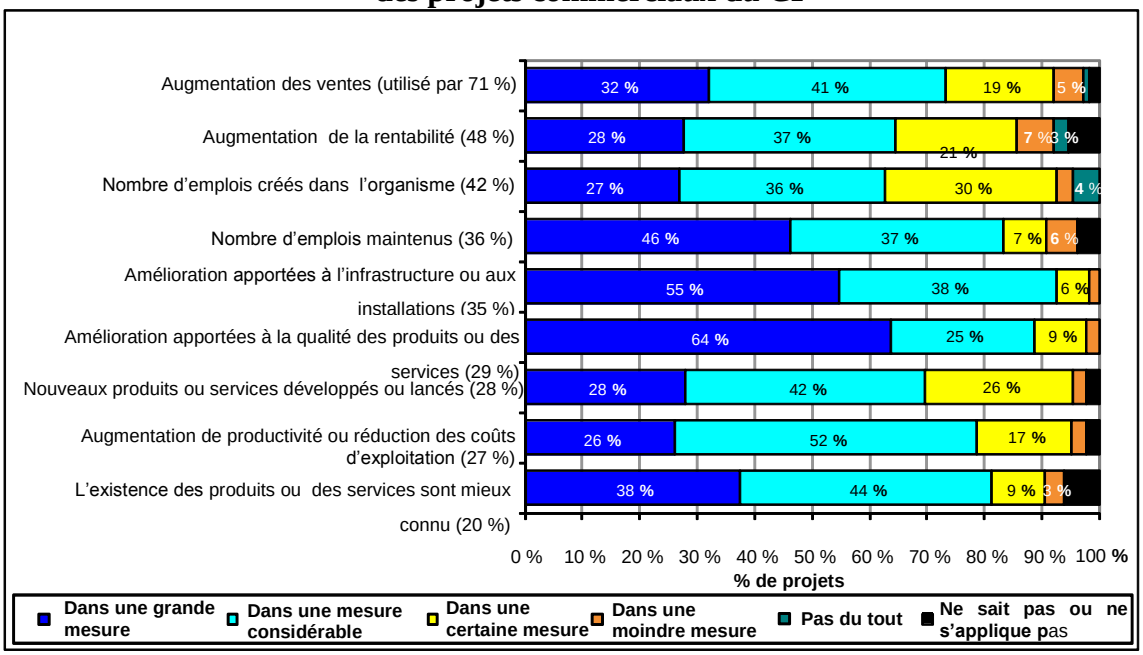
[28] Le pourcentage entre parenthèses indiqué après chaque facteur de réussite fait référence aux clients commerciaux interrogés ayant indiqué que ces mesures de réussite particulières s'appliquaient à leurs projets.

- nouveaux produits ou services développés ou lancés – 42 % (contre 28 %); et

- augmentation des ventes – 41 % (contre 32 %).

Ensemble, ces constatations indiquent qu'une grande majorité des clients commerciaux (63 % – 93 %) juge que ses projets sont une réussite. En se fondant sur l'évaluation des clients à savoir dans quelle mesure leurs attentes ont été comblées, les plus grandes réussites touchent la modernisation, la qualité des produits et services ainsi que la préservation ou la création d'emplois.

Figure 6 : Évaluation par les clients du niveau de succès des projets commerciaux du CF



Source : Sondage auprès des clients du CF, question B7 et Q.B9, à l'exclusion des clients des projets non commerciaux.

Les mesures de succès les plus souvent sélectionnées par les répondants au sondage prenant part à des projets non commerciaux (classés comme des projets de services d'appoint aux entreprises par l'APECA) étaient plutôt différentes de celles choisies dans le cadre des projets commerciaux :

- l'existence des produits ou des services sont mieux connu – choisie par 46 % (6 des 13 répondants);

- amélioration apportés à la qualité des produits ou des services – 31 % (4 sur 13);

- amélioration apportés à l'infrastructure ou aux installations – 31 % (4 sur 13);

- nombre d'emplois créés dans la communauté ou le secteur de l'industrie – 23 % (3 sur 13); et

- augmentation de la productivité ou réduction des coûts d'exploitation – 23 % (3 sur 13).

Ces données donnent à penser que les clients non commerciaux cherchent, d'une part, à améliorer la connaissance de l'existence de leurs produits et services et la demande connexe et, d'autre part, à améliorer la qualité ou la productivité de leurs produits et services ou de leurs installations. Les commentaires émis par les clients non commerciaux qui ont participé aux entrevues des personnes clés ou qui ont répondu au sondage laissent entendre que leurs attentes, par rapport à ces mesures de succès, sont comblées dans une mesure « considérable » ou « grande ».

L'un des enjeux rencontrés par rapport aux projets non commerciaux CF est leur contribution à l'offre de services d'appoint aux PME et aux autres entreprises de la région de l'Atlantique. Cela s'est appliqué particulièrement à deux sous-catégories de projets non commerciaux, par rapport à l'ensemble : les services d'appoint aux événements et organismes culturels et un certain type de soutien aux universités et aux collèges.

Parmi les projets non commerciaux CF mis en œuvre de 2004-2005 à 2008-2009, 14 ont contribué à divers organismes offrant un certain type de divertissement culturel, dont le Discovery Centre, le Neptune Theatre, la Société internationale du réseau Économusée et Tattoo international de la Nouvelle-Écosse. Ces projets ont représenté 1,5 % du total du CF et 12 % de la valeur en dollars des contributions de l'APECA. Bien que ces projets soient susceptibles d'avoir des retombées sur les secteurs du tourisme et de l'hébergement en Atlantique – en attirant des visiteurs et en créant une demande d'hébergement – ils ne semblent pas correspondre à des services d'appoint aux entreprises selon la signification élaborée pour le CF (activités menées dans le but d'appuyer le milieu d'affaires et de renforcer les capacités commerciales).

Dans le même ordre d'idées, au moins quelques-uns des projets entrepris par les universités et collèges ne sont pas des services d'appoint aux entreprises tels que définis par la sous-activité CF. Par exemple, un certain nombre de ces projets concernent l'acquisition de matériel spécialisé de recherche et de diagnostic, qui serait peut-être mieux catégorisé par la sous-activité Innovation. Dans d'autres cas, l'acquisition d'équipement trait à des éléments nécessaires des programmes de formation qui permettent aux institutions d'offrir de la formation et des services d'appoint aux entreprises et à leurs employés, qui s'alignent donc clairement sur les résultats attendus pour la sous-activité CF. Un total de 12 projets non

commerciaux touchait les universités et collèges, soit 1,3 % du nombre de projets non commerciaux et 1,5 % de la valeur en dollars des contributions de l'APECA.

Cela ne signifie pas que l'APECA a tort de soutenir un tel type de projets, c'est plutôt qu'ils ne cadrent pas parfaitement dans la sous-activité CF comparativement au développement des collectivités ou à d'autres sous-activités de DE comme le commerce. Les raisons pour soutenir des activités entreprises par des associations industrielles et professionnelles – dans les cas où ces organismes offrent un service directement à leurs membres et à d'autres entreprises – et des organismes de développement régional sont beaucoup plus explicites et précises.

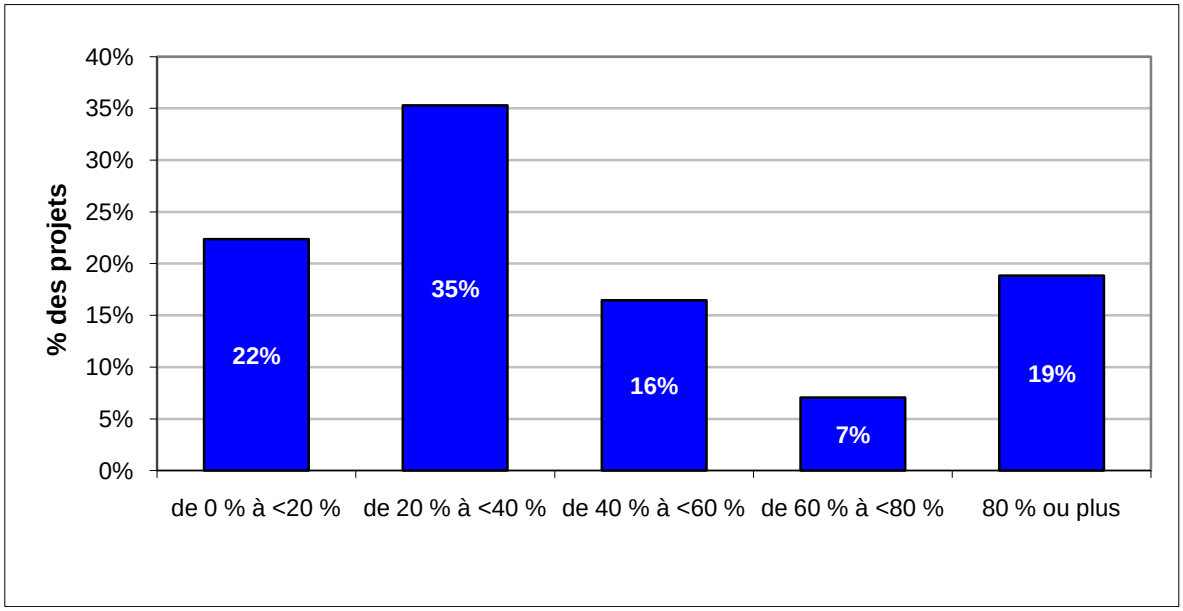
4.3 Incidence économique des projets du CF

On a demandé aux participants au sondage auprès des clients de donner des estimations quantitatives de l'incidence de leurs projets sur leurs ventes, leur rentabilité et le nombre d'emplois créés. Ces estimations ont servi d'indicateur des avantages directs pouvant possiblement être attribués aux projets du CF.

<u>Estimations des clients – Augmentation des ventes et de la rentabilité connexe à leurs projets</u>

Des clients ont indiqué avoir utilisé l'augmentation de leurs ventes comme mesure de succès de leur projet. La répartition des estimations d'une telle augmentation se trouve à la figure 7. Les données montrent que 35 % de ces clients ont connu une augmentation de leurs ventes de l'ordre de 20 à 40 %, suivis par 22 % qui ont connu une augmentation de moins de 20 %. Une proportion relativement élevée (19 %) a rapporté une augmentation de ventes de plus de 80 %. L'augmentation moyenne, pour tous les clients ayant donné une estimation de leurs ventes, était de 61 %. Tel qu'il a été mentionné précédemment, 73 % des clients se servant de cette mesure de succès ont indiqué avoir comblé leurs attentes dans une mesure « considérable » ou « grande ».

Figure 7 : Augmentation estimée des ventes atteinte par les clients ayant utilisé cette mesure de succès



Source : Sondage auprès des clients du CF, question B8a, clients commerciaux ayant utilisé l'augmentation de leurs ventes comme mesure de succès et ayant fourni une estimation de l'augmentation attribuée à leur projet (n=85).

Parmi les clients commerciaux ayant répondu au sondage, un total de 53 % ont indiqué avoir utilisé l' « augmentation de rentabilité » comme mesure de succès. Parmi ceux qui ont utilisé cette mesure et fourni une estimation de la augmentation attribuée à leur projet, 48 % ont atteint une augmentation de moins de 20 % et une autre tranche de 26 % a atteint une augmentation variant de 20 à 40 %. L'augmentation moyenne, pour tous ces clients, était de 29 %.

<u>Estimations des clients – Création d'emplois attribuable à leurs projets</u>

Près de la moitié des clients commerciaux ayant participé au sondage (46 %) ont choisi le « nombre de nouveaux emplois créés au sein de l'organisme » comme mesure de succès, et la quasi-totalité (64 sur 67) a fourni une estimation du nombre de nouveaux emplois à temps plein, à temps partiel et saisonniers attribué à leur projet. Ces estimations sont résumées à la figure 8. Les résultats présentés étaient les suivants :

- Entre un et quatre nouveaux emplois à temps plein ont été créés pour 58 % des projets. Une autre tranche de 8 % des projets a créé plus de dix nouveaux emplois à temps plein, ce qui comprend un certain nombre de projets ayant permis la création de 50 emplois ou plus, chacun. En majeure partie, ces clients œuvraient dans le domaine de la fabrication;

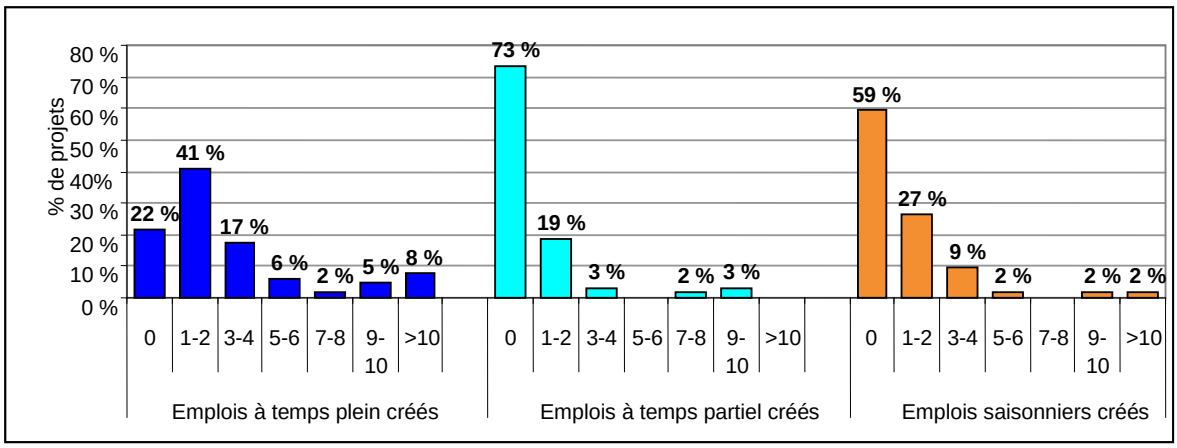
- Entre un et quatre emplois à temps partiel ont été créés pour 22 % des projets;

- Entre un et quatre emplois saisonniers ont été créés pour 36 % des projets; et

- Aucun nouvel emploi à temps plein n'a été créé pour 22 % des projets. De plus, aucun nouvel emploi à temps partiel ou saisonnier n'a été créé pour 73 % et 59 % des projets, respectivement. Un tel résultat risque d'être conforme aux attentes des projets du CF entrepris pour augmenter la productivité ou réduire les coûts ou encore pour renforcer les activités de marketing.

Ces résultats relatifs à la création d'emplois se sont avérés conformes aux attentes pour une majorité (63 %) de clients, dans une mesure considérable (36 %) ou grande (27 %). Seule une petite proportion (7 %) de clients a indiqué avoir rempli ses attentes en matière de création d'emplois dans une petite mesure ou ne pas les avoir remplies du tout.

Figure 8: Estimation de l'augmentation du nombre d'emplois créés chez les clients ayant indiqué utiliser cette mesure de succès



Source : Sondage auprès des clients commerciaux CF ayant utilisé les « nouveaux emplois créés » comme mesure de succès et ayant fourni une estimation du nombre d'emplois attribué à leur projet (n=64).

Parmi les clients ayant indiqué la création d'emploi à titre de mesure de succès (46 % du total), une moyenne de 5,5 postes à temps plein, de 0,8 poste à temps partiel et de 1,3 poste saisonnier ont été créés par projet. Dans près de 80 % des projets du CF, ces clients ont indiqué que de nouveaux postes à temps plein ont été créés, la majorité (58 %) des projets ayant créé entre un et quatre nouveaux emplois à temps plein chacun.

Le nombre moyen d'emplois créés estimé par les clients n'utilisant pas la création d'emploi comme mesure de succès (54 %) était de 3,2 emplois à temps plein et de 0,8 emploi à temps partiel par projet. La combinaison des secteurs et de l'importance des clients ayant fourni une estimation de leur création d'emploi équivaut à celle de tous les clients du CF. De plus, on suppose qu'un emploi à temps partiel équivaut à la moitié d'un emploi à temps plein et on exclut les postes saisonniers. On peut donc conclure que les 848 projets

commerciaux CF de l'Agence ont généré l'équivalent d'environ 4 000 postes à temps plein. Un tel nombre suppose également que les postes créés par les projets du CF sont maintenus.

Selon les clients interrogés, les projets du CF n'ont pas tous créé de nouveaux emplois; ils n'étaient pas non plus conçus pour ça. Par exemple, les projets entrepris pour améliorer la productivité ou la qualité du produit, réduire les frais d'exploitation ou renforcer l'effort de maketing sont plus enclins à se préoccuper du maintien des taux d'emploi actuels ou de l'augmentation du rendement de l'entreprise.

Incidence estimée des projets du CF sur le produit intérieur brut (PIB) et l'emploi au Canada atlantique

D'autres analyses et une modélisation économique de l'incidence économique des dépenses totales attribuables aux projets du CF (c.-à-d. les contributions de l'APECA plus le financement provenant des clients et d'autres fournisseurs de fonds externes) ont été effectuées par le groupe d'analyse économique de l'APECA. Elles visaient à estimer l'incidence économique cumulative des projets du CF sur le PIB du Canada atlantique, de 2004-2005 à 2009-2010.[29] L'analyse, menée à l'aide des modèles économétriques du CBC pour chacune des quatre provinces atlantiques, a estimé l'incidence directe des dépenses de projet sur la valeur ajoutée et la création d'emploi ainsi que les effets multiplicateurs découlant des répercussions indirectes et induites de telles dépenses. L'analyse a également estimé la part d'incidence économique pouvant être attribuée à l'APECA, c'est-à-dire en tenant compte de la part de l'APECA dans le financement total du projet, de l'apport différentiel estimé des projets du CF (examiné plus en détail à la section suivante) et de la mesure dans laquelle les résultats réels diffèrent des estimations préalables au projet en matière de création d'emploi.

L'analyse donne à penser que l'investissement total – toutes sources de financement confondues – de 663 millions de dollars versé aux projets du CF au cours de la période examinée a entraîné une augmentation estimée de 1,5 milliard de dollars du PIB du Canada atlantique (cumulatif de 2004 à 2010). Les résultats de l'étude ont montré que chaque dollar versé par l'APECA pour des projets financés dans le cadre de la sous-activité de programme CF a donné lieu à une hausse du PIB (attribuable à l'APECA) de l'ordre de 6,43 $. Les secteurs les plus grandement touchés par les contributions directes de l'APECA comprennent la fabrication et les autres services ainsi que les secteurs de l'agriculture, des forêts et des pêches, qui représentent environ 66 % de l'augmentation du PIB.

---

[29] APECA, *Economic Impact Analysis of the ACOA Financing Continuum Sub-activity*, préparé par la division de la Planification ministérielle et de la gestion du rendement, Moncton (avril 2010).

Le total cumulatif de la création d'emploi directe, indirecte et induite connexe à de telles dépenses est d'environ 18 600 emplois. Ce niveau cumulatif de croissance de l'emploi a entraîné une augmentation du revenu disponible de 573 millions de dollars, stimulant ainsi une augmentation des dépenses de consommation d'environ 519 millions de dollars. À ce titre, la sous-activité CF a grandement contribué à la croissance et à la compétitivité de l'économie de la région de l'Atlantique.

4.4 Atteinte des résultats attendus

Le modèle logique actuel (voir l'**annexe B**) de la sous-activité CF comporte quatre résultats attendus en matière d'atteinte du résultat attendu, qui est le suivant : « Accès des PME à du financement pour leurs projets d'agrandissement ou de modernisation ». Les quatre résultats attendus sont les suivants :

- Que les PME aient une meilleure compréhension de la façon d'obtenir du financement;
- Que les PME aient accès aux sources de financement adéquates et appropriées dont elles ont besoin, qu'elles se trouvent en milieu rural ou urbain;
- Que des recherches et des analyses continues soient effectuées sur les conditions du marché connexes aux fournisseurs de fonds; et
- Que le capital demeure au Canada atlantique.

<u>Les PME comprennent mieux comment obtenir du financement</u>

Une grande majorité du personnel de l'APECA interrogé (environ 65 % du personnel en mesure de commenter cette activité) était d'avis que l'APECA donnait aux PME une meilleure compréhension des sources de financement et de la façon d'y accéder. Bon nombre ont perçu cela comme une composante essentielle du rôle d'agent d'affaires, particulièrement étant donné les attentes de l'APECA en matière de recours au levier financier. Bon nombre de participants aux entrevues et au sondage auprès des clients ont abondé en ce sens et émis des commentaires favorables sur la façon sont l'APECA remplit ce rôle.

<u>Les PME ont accès aux sources de financement adéquates et appropriées dont elles ont besoin, qu'elles se trouvent en milieu rural ou urbain</u>

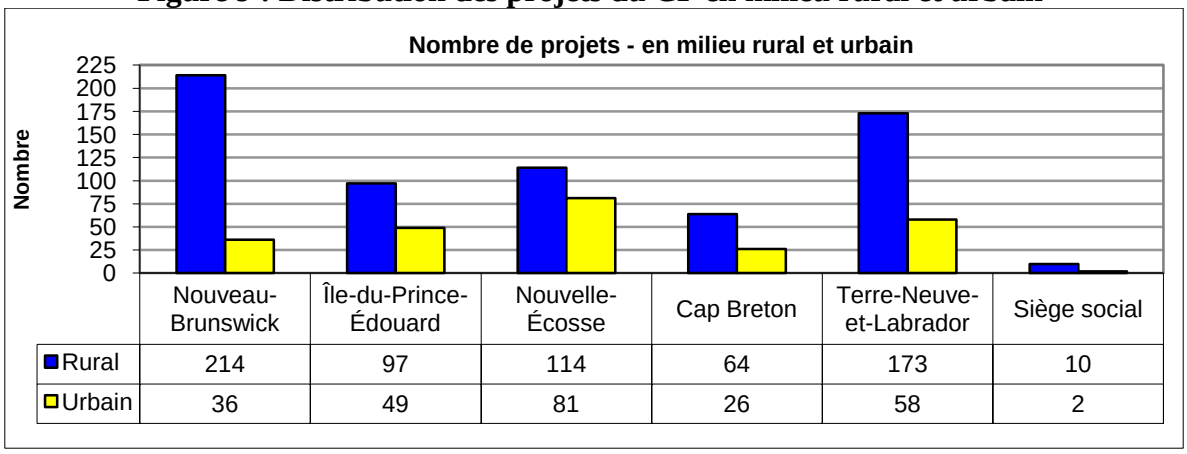
Des constatations présentées dans d'autres sections du rapport d'évaluation montrent que le CF joue un rôle important dans l'accès au financement à des fins d'agrandissement et de

modernisation et dans l'obtention de financement pour les PME auprès d'une panoplie d'autres sources publiques et privées.

Dans chaque région (p. ex. Moncton, Saint John, Fredericton, Charlottetown, Halifax, Sydney et St John's), des projets urbains sont mis sur pied par des clients situés dans les grands centres urbains. Tous les projets situés ailleurs sont classés dans la catégorie rurale. L'APECA surveille de près la demande relative de financement CF provenant des PME tant rurales qu'urbaines, mais n'établit aucune cible explicite en matière de volume ou de valeur des projets ruraux par rapport à l'ensemble des projets du CF. Les régions de l'Agence répondent plutôt à la demande des PME en matière de soutien à l'agrandissement et à la modernisation au lieu de déformer la demande entre les emplacements ruraux et urbains avec des cibles arbitraires.

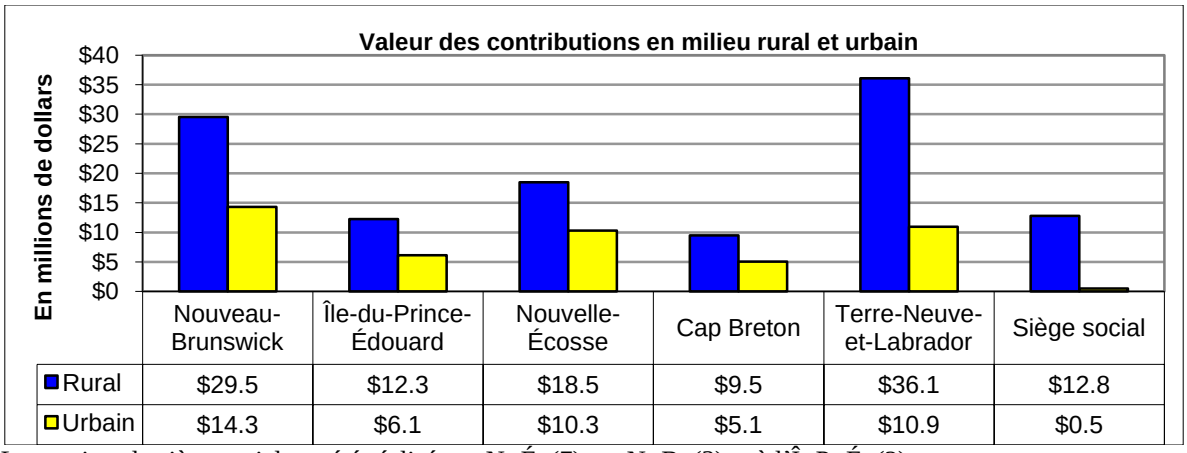
La répartition rurale-urbaine des projets est montrée à la figure 9. Il est évident que le nombre de projets ruraux dépasse de loin les projets urbains. Le niveau d'importance du soutien des PME rurales se compare à la part (toujours élevée) des PME dans les endroits ruraux. C'est d'ailleurs ce qui a été observé dans les sondages menés auprès des PME pour Industrie Canada, qui ont établi que 51 % des PME au Canada atlantique se trouvent dans des régions rurales, comparativement à 28 % pour l'ensemble du Canada.[30]

Figure 9 : Distribution des projets du CF en milieu rural et urbain



	Nouveau-Brunswick	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Cap Breton	Terre-Neuve-et-Labrador	Siège social
Rural	214	97	114	64	173	10
Urbain	36	49	81	26	58	2

[30] Carrington, C. et L. Zantoko, *Profils de financement des petites entreprises : Entrepreneurs en région rurale*, Programme de recherche sur le financement des PME, Industrie Canada, octobre 2008.



	Nouveau-Brunswick	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Cap Breton	Terre-Neuve-et-Labrador	Siège social
Rural	$29.5	$12.3	$18.5	$9.5	$36.1	$12.8
Urbain	$14.3	$6.1	$10.3	$5.1	$10.9	$0.5

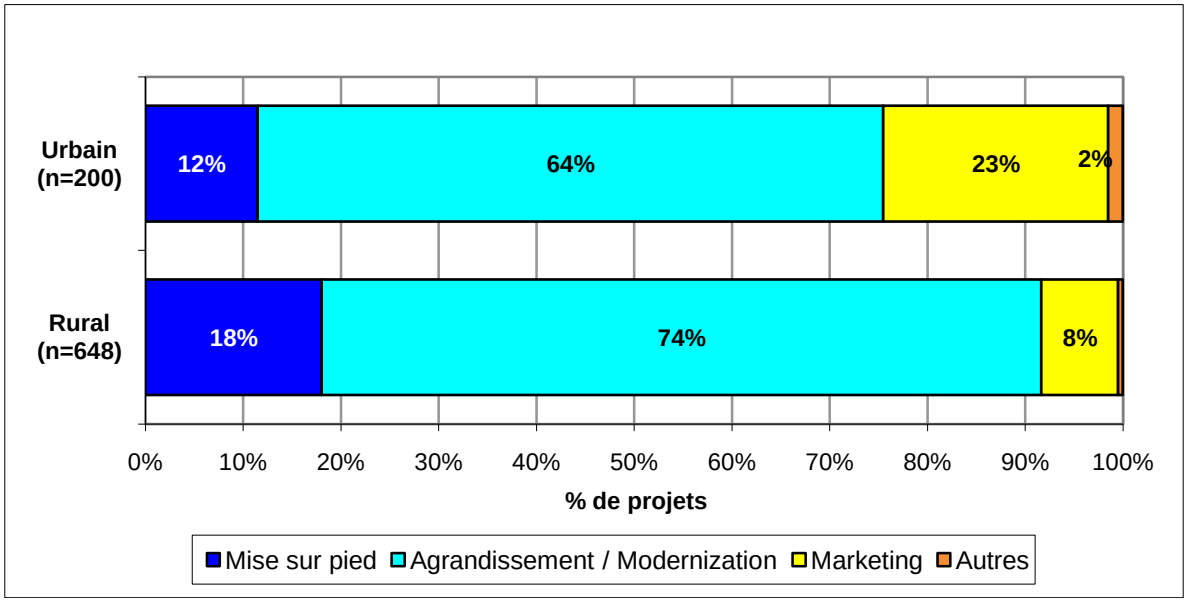
Les projets du siège social ont été réalisés en N.-É. (7), au N.-B. (3) et à l'Î.-P.-É. (2).
Source : APECA, données de QAccess, extraites le 5 novembre 2009.

De plus, les projets commerciaux en milieu rural sont plus susceptibles d'être menés à des fins d'agrandissement et de modernisation (74 % contre 64 %) et de démarrage (18 % contre 12 %) que les projets urbains, comme le montre la figure 10. À l'opposé, chez les clients du CF urbains, on remarque une incidence relative plus élevée de projets de marketing (23 % contre 8 %).

Les constatations dans les sections précédentes de ce rapport démontrent la nécessité d'un financement provenant d'autres sources, dont des investisseurs par capitaux providentiels et par capital de risque. L'APECA a amélioré l'accès aux sources appropriées de financement en offrant un financement direct, en permettant aux PME d'accroître le financement provenant d'autres sources en se fondant sur la contribution de l'APECA et en appuyant le financement par capital de risque.[31] La contribution de la sous-activité CF à l'équation générale du financement au Canada atlantique est difficile à évaluer, car on n'a pas assuré le suivi des PME dont le financement avait été rejeté. Selon les clients interrogés, le soutien de l'APECA aux activités CF répond largement aux besoins des bénéficiaires cibles.

[31] Cela était valide avant la décision du comité exécutif, prise en 2009, de supprimer le soutien à la mise sur pied et au fonctionnement de fonds par capital de risque.

Figure 10 : Distribution des différents types de projets réalisés dans les régions rurales et urbaines



Source : Données tirées de QAccess, extraites le 5 novembre 2009.

Recherches et analyses continues sur les conditions du marché connexes aux fournisseurs de fonds

Bon nombre des membres du personnel de l'APECA interrogés ne pouvaient déterminer ce que l'Agence faisait par rapport à ce résultat ou ne comprenaient pas comment il s'appliquait à la sous-activité de programme CF.

De plus, ils ont mentionné que les recherches et analyses continues sur les conditions de marché connexes au financement étaient beaucoup moins extensives que les activités liées aux trois autres résultats. Les résultats d'entrevues donnent à penser qu'un nombre limité d'études et d'analyses ont été produites. Le travail sous-jacent à ce résultat est principalement effectué au siège social et est (ou était) probablement utilisé pour documenter l'analyse stratégique de l'APECA. Dans l'affirmative, alors il ne s'agit pas vraiment d'un résultat, mais d'un produit qui soutient l'élaboration des politiques et l'élaboration de programmes; il devrait être retiré du modèle logique.

Conservation du capital au Canada atlantique

Dans le même ordre d'idées, le résultat de la conservation du capital n'est pas toujours bien compris du personnel de l'APECA interrogé. Or, il ne semble pas y avoir de définition normalisée et convenue de ce qu'on entend par conservation du capital dans le contexte du CF. Parmi le personnel ayant commenté ce résultat, les opinions quant à la définition variaient entre, d'une part, garder une part plus grande de l'épargne-pension (capital financier) dans la région pour investir dans les entreprises de la région de l'Atlantique afin de minimiser la relocalisation du capital physique provenant du Canada atlantique et, d'autre part, perfectionner et garder en poste du capital humain, particulièrement des ressources compétentes, au Canada atlantique. De plus, il est difficile de mesurer

l'incidence que le CF peut avoir sur ce résultat par rapport aux incidences d'autres facteurs et événements.

Le besoin de garder ce résultat attendu a aussi été remis en question compte tenu du virage adopté par rapport aux priorités de l'Agence concernant la préparation à l'investissement et la contribution à l'élaboration de réseaux providentiels plutôt que de soutien afin de renforcer le capital de risque au Canada atlantique. Les cadres supérieurs de l'APECA ont laissé entendre que ce résultat était moins pertinent maintenant qu'au cours des dernières années, en ce sens que l'Agence n'offre plus d'aide à l'investissement ou à l'exploitation aux organismes de capital de risque, mais se concentre davantage sur le soutien de la préparation à l'investissement.

4.5 Conclusions

De 2004-2005 à 2008-2009, la sous-activité CF a obtenu un niveau de succès notable quant à l'atteinte du résultat attendu établi dans l'AAP de l'Agence – permettre aux PME d'accéder à des fonds pour financer leurs projets d'agrandissement et de modernisation. De 2004-2005 à 2008-2009, 165,9 millions de dollars, en financement direct, ont été fournis à 792 clients responsables de 924 projets du CF. Les clients du CF ont profité du levier d'un tel financement pour obtenir 441 millions supplémentaires – provenant tant d'investissements personnels que d'autres sources (p. ex. fédéral, provincial). La majorité de ces projets (92 %) ont été mis sur pied par des organismes commerciaux alors que le reste exigeait du soutien pour des projets non commerciaux visant à offrir des services d'appoint aux entreprises. La majorité des projets commerciaux visaient l'agrandissement ou la modernisation des PME (71 %) ou de nouvelles entreprises (17 %) alors que les autres projets avaient généralement à voir avec des activités de développement des marchés et des produits.

Une grande majorité des clients du CF ont jugé que leurs projets étaient une réussite ou, dans le cas de projets en cours, qu'ils s'attendaient à une réussite. Les mesures de succès utilisées par ces clients comprenaient notamment une augmentation des ventes et de la rentabilité; une amélioration de l'infrastructure, des installations et de la qualité du produit ou du service; l'introduction de nouveaux produits ou services; et une amélioration de la productivité. Ensemble, les évaluations du succès des projets menées par les clients interrogés indiquent que les PME de la région de l'Atlantique, grâce à la sous-activité, ont grandement contribué à accroître la croissance et la compétitivité.

Cette constatation est appuyée par les résultats de l'analyse économique de l'APECA, qui utilise les modèles économétriques du CBC pour chacune des quatre provinces de l'Atlantique. Cette analyse estime que le financement du CF fourni par l'APECA et d'autres prêteurs a entraîné une hausse supplémentaire de 1,5 milliard de dollars du PIB de la région de l'Atlantique (cumulative de 2004 à 2010) ainsi que des répercussions sur l'emploi de l'ordre d'environ 18 600 emplois directs, indirects et induits.

Des occasions d'améliorer l'efficacité de la sous-activité CF ont été relevées dans deux secteurs. Tout d'abord, la définition et la portée actuelle du CF ne semblent pas conformes au centre d'intérêt visé de la sous-activité établi dans l'AAP actuelle de l'APECA, qui est de permettre aux PME d'accéder à des fonds pour financer leur agrandissement et leur modernisation. Cela se compare à une définition plus vaste, appliquée avant 2007, qui cherchait à favoriser la mise sur pied d'une gamme de structures de financement des PME au sein du continuum de besoins ressentis par les PME. Ainsi, il pourrait ne plus être approprié d'utiliser le CF comme titre de sous-activité. Le modèle logique de la sous-activité CF est également désuet et ne reflète pas exactement l'évolution de sa portée et de son centre d'intérêt.

Deuxièmement, une proportion des projets non commerciaux financés au titre de la sous-activité CF ne semble pas contribuer à l'offre de services d'appoint aux PME et aux autres entreprises de la région de l'Atlantique. Dans certains cas, ces projets sont « quasi commerciaux », conçus pour permettre à des organismes sans but lucratif de développer leurs produits et services et contribuent au capital social de la région. Dans d'autres cas, les projets semblent recevoir des fonds des universités et des collèges dans le but de renforcer leurs propres capacités sans nécessairement entraîner de retombées directes raisonnables pour les entreprises. De tels projets cadreraient mieux dans d'autres sous-activités de DE, dans l'activité de programme Développement des collectivités de l'AAP de l'Agence ou encore dans la sous-activité CF restreinte aux projets non commerciaux qui offrent vraiment des services et du soutien aux entreprises.

La sous-activité CF a permis d'atteindre les résultats suivants :

- les PME ont pu avoir accès à du financement pour leurs projets d'agrandissement et de modernisation et ont bénéficié d'un effet de levier important grâce au financement octroyé aux fins des projets du CF; et

- les clients du CF ont vu leurs ventes s'accroître de manière considérable et la productivité de leurs activités s'améliorer. En outre, la réussite de ces projets a engendré des avantages économiques substantiels qui se sont traduits par une croissance du PIB régional et de l'emploi.

Les projets du CF représentent également un apport différentiel important puisqu'ils n'auraient pas pu être exécutés sans le soutien financier de l'APECA, ou auraient été réalisés dans des délais plus longs ou au moyen de plus petits budgets.

Depuis quelques années, la sous-activité CF est davantage centrée sur les projets d'agrandissement et de modernisation. Or, le titre de la sous-activité ou de son modèle logique n'est pas représentatif de cette nouvelle priorité. Parallèlement, un certain nombre des projets classés comme des projets du CF ne semblent pas avoir pour objectif de fournir des services d'appoint aux entreprises, contrairement à ce qui était prévu au départ.

5. Rendement : efficacité et économie

L'évaluation du volet efficacité et économie de la sous-activité CF examine dans quelle mesure l'APECA a une incidence différentielle, est en mesure d'accroître ses contributions CF, peut récupérer les contributions remboursables versées aux clients commerciaux et mène les activités nécessaires de façon efficace et rentable.

5.1 Estimation de l'apport différentiel et de l'effet de levier

Il convient de tenir compte de deux choses importantes lors de l'évaluation du succès et du volet efficacité et économie de la sous-activité CF. Il s'agit du niveau d'apport différentiel atteint et de l'importance de l'effet de levier que l'APECA est en mesure de générer relativement aux contributions de financement versées aux projets des PME.

Apport différentiel des projets du CF

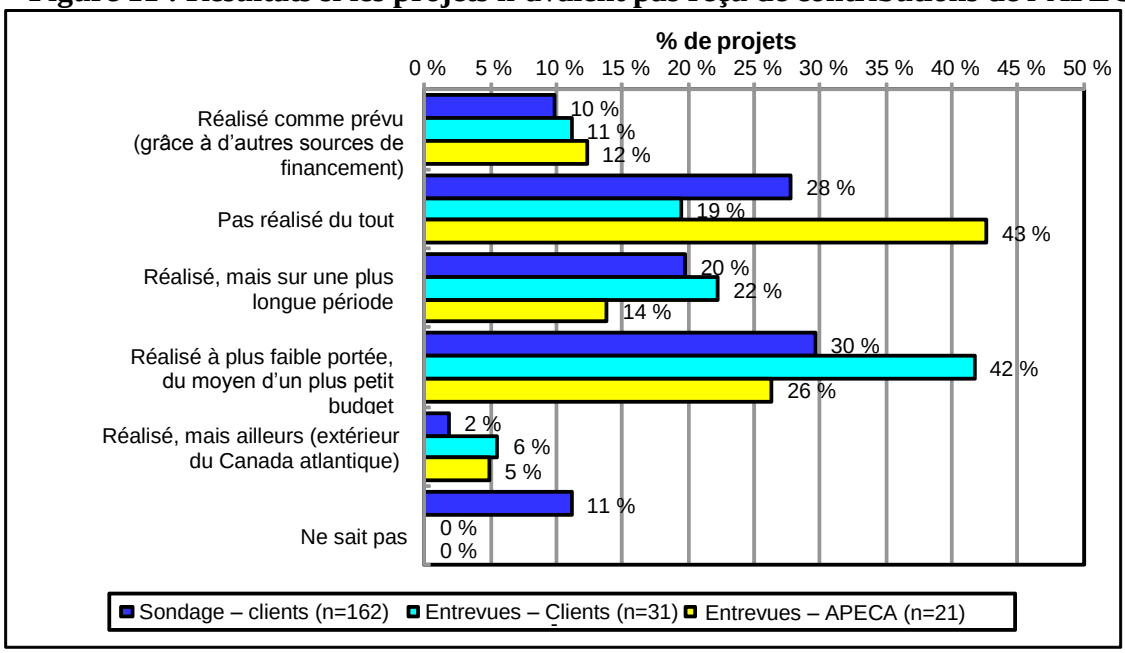
L'APECA définit l'apport différentiel comme étant la mesure dans laquelle un projet ne serait pas mis sur pied à l'endroit proposé ou selon le calendrier et la portée proposés sans l'aide financière de l'APECA. Pour évaluer l'apport différentiel, il faut tenir compte de la situation hypothétique (p. ex. ce qui se passerait en l'absence du soutien financier de l'APECA). Il est difficile de répondre à cette question sans quelque groupe témoin que ce soit, et la réponse doit être conclue en majeure partie à partir des évaluations des clients.

On a demandé aux répondants au sondage et aux clients qui ont participé aux entrevues avec les personnes clés ce qu'ils auraient fait si l'APECA avait décidé de ne pas financer leur projet. Les réponses, qui sont résumées à la figure 11, donnent à penser que les projets du CF représentent un apport différentiel élevé qui peut aller de 88 à 90 %.

Le financement de l'APECA a fait toute la différence dans la décision de procéder à la mise sur pied ou non pour 28 % des clients interrogés et 19 % de ceux qui ont été interrogés directement. Pour de nombreux autres, la disponibilité du financement de l'APECA a permis aux clients de mettre en œuvre leurs projets plus rapidement qu'autrement (de 20 % à 22 %) ou de mener des projets de plus grande envergure (de 30 % à 42 %). Ce n'est que dans une proportion de 10 % à 12 % que les clients ont cru qu'ils auraient été en mesure d'aller de l'avant comme prévu sans le soutien de l'APECA.

Une question semblable a également été posée au personnel de l'APECA interrogé. Les réponses se trouvent également à la figure 11 et indiquent qu'ils croient, eux aussi, que seul un petit pourcentage de projets (12 %) aurait pu aller de l'avant comme prévu sans le financement de l'APECA. Cependant, le personnel de l'APECA était moins enclin à croire que les projets se seraient déroulés selon un échéancier plus long ou selon une portée ou un budget moindre; or, il était plus enclin à croire que les projets n'auraient pas été déployés du tout comparativement aux clients.

Figure 11 : Résultats si les projets n'avaient pas reçu de contributions de l'APECA



Source : Sondage auprès des clients du CF, entrevues avec les clients sélectionnés clés (n=31) et personnel de l'APECA (n=21) ayant fourni des estimations.

Une autre façon d'examiner l'apport différentiel consiste à estimer la proportion de projets dont le client s'est vu refuser ou approuver de façon conditionnelle une demande de financement présentée à d'autres prêteurs (c.-à-d. qu'elle dépendait de la participation de l'APECA). Selon cette approche, on estime que 68 % des projets commerciaux ont représenté un apport différentiel, pourcentage réparti ainsi :

- Six pour cent des clients ayant sollicité d'autres fournisseurs de fonds ont essuyé un refus;

- Quarante-et-un pour cent ont sollicité d'autres fournisseurs de fonds et ont été approuvés (en ou en en partie), mais les fonds étaient conditionnels à la participation de l'APECA au financement du projet; et

- Vingt pour cent n'ont approché aucun autre fournisseur de fonds, mais dépendaient d'un financement provenant du client et de l'APECA, croyant que les autres prêteurs ne les accepteraient pas.

Les deux estimations de l'apport différentiel (de 88 à 90 % et 68 %) se comparent aux estimations, préparées pour Industrie Canada, du taux atteint pour le FPEC. Les estimations relatives au programme du FPEC ont indiqué un apport différentiel d'environ 75 %.[32]

Effet de levier atteint grâce aux contributions de l'APECA

L'effet de levier fait référence au montant de financement engagé par d'autres sources que l'APECA, ce qui peut comprendre du financement d'autres sources gouvernementales fédérales, provinciales et municipales, d'organismes de financement du secteur privé, de sources informelles (p. ex. amis, famille, investisseurs providentiels) et la contribution du client même. L'effet de levier permet d'obtenir un financement supplémentaire et donc d'élargir le bassin de financement disponible pour les projets du CF. L'APECA utilise l'effet de levier comme principal indicateur de succès de la sous-activité CF dans le cadre de son rapport sur le rendement; elle vise à aller chercher auprès d'autres sources un investissement CF de 2 $ pour chaque dollar de contribution de l'APECA.

L'un des effets inattendus, selon les nombreuses personnes clés, est le fait que la participation de bon nombre d'autres fournisseurs dépende de la participation de l'APECA. En effet, les autres fournisseurs de fonds se fient aux évaluations de projet de l'APECA et sa diligence requise pour fournir une mesure de réassurance concernant les risques possibles des projets proposés. Cette participation conditionnelle a également une incidence sur l'apport différentiel des contributions de l'APECA.

En règle générale, l'APECA cherche à financer jusqu'à 50 % des coûts d'agrandissement et de modernisation admissibles des PME et jusqu'à 75 % des coûts admissibles des autres types de projets du CF (comme les projets de marketing), jusqu'à une contribution maximale de 500 000 $. Dans l'ensemble, la contribution moyenne de l'APECA, à l'exclusion des cas particuliers, a été d'environ 152 000 $ (approximativement 148 000 $ pour les projets commerciaux et 200 000 $ pour les non commerciaux). Par contre, l'APECA peut se permettre une certaine souplesse et dépasser ces cibles ou montants lorsque la direction détermine que les retombées éventuelles d'un projet proposé garantissent une contribution accrue. La figure 12 montre la répartition de la part de l'APECA par rapport aux coûts totaux des projets (soit son taux de contribution), pour les projets commerciaux et non commerciaux.

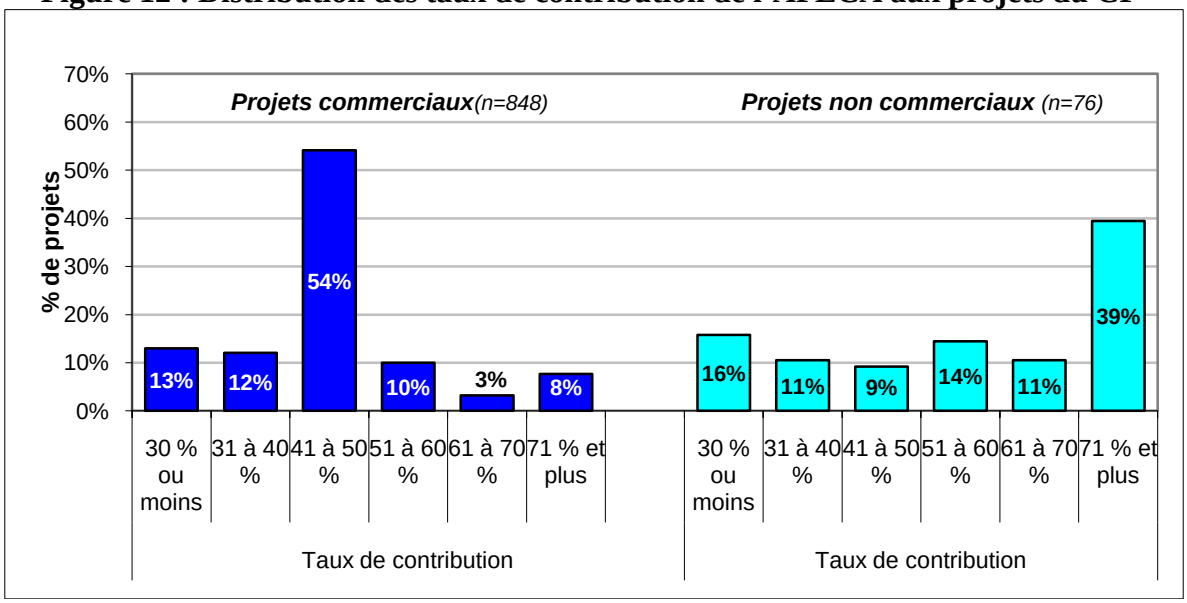
La répartition des taux de contribution de l'APECA, pour les projets commerciaux et non commerciaux, montre que bon nombre de projets sont groupés près du taux maximal de contribution ciblé par l'APECA (plus de la moitié dans le cas des projets commerciaux).

---

[32] Canada Works Limited (anciennement Equinox Management Consultants Ltd.), *Programme de financement des petites entreprises du Canada : analyse actualisée de l'effet d'accroissement*, préparé pour Industrie Canada (juin 2009).

Parallèlement, bon nombre de projets commerciaux ont bénéficié de taux de contribution bien en-dessous des cibles maximales – 25 % des projets commerciaux ont bénéficié de taux de contribution de 40 % ou moins et 50 % des projets non commerciaux ont eu des taux de 60 % ou moins.

Figure 12 : Distribution des taux de contribution de l'APECA aux projets du CF



Source : APECA, données tirées de QAccess, extraites le 5 novembre 2009.

On a calculé l'effet de levier des contributions CF de l'APECA en se fondant sur le coût total estimé des projets et les contributions provenant d'autres sources de financement. Ces calculs indiquent que, pour chaque dollar engagé par l'APECA, les autres fournisseurs de fonds ont engagé 2,70 $. Le taux de levier, pour les projets commerciaux, a été de près de 3 $ et de 0,80 $ pour les projets non commerciaux.

Par contre, ce calcul comprend quatre cas particuliers pour lesquels le coût total estimé était beaucoup plus élevé que le projet du CF type et, dans le cas des deux projets les plus coûteux, les taux de levier étaient manifestement différents. Ces quatre projets marginaux représentaient 35 % du coût total de tous les projets et 15 % des contributions CF totales de l'APECA.

Lorsqu'on exclut ces cas particuliers, l'effet de levier atteint a été d'environ 1,80 $ pour chaque dollar investi par l'APECA. Il a été de près de 1,90 $ et de 1,40 $ pour les projets commerciaux et non commerciaux respectivement. Le tableau 5 résume la contribution moyenne (mesurée selon la valeur du projet) et les taux de levier de la sous-activité CF. La deuxième colonne exclut les projets marginaux pour illustrer leur effet sur le résultat général.

Tableau 5 : Contribution de l'APECA et taux de levier de la sous-activité de programme CF

	Tous les projets du CF	Cas particuliers exclus*
Projets non commerciaux		
▪ Nombre de projets	76	75
▪ Coût total estimé (en M$)	45,3 $	35,3 $
▪ Contribution de l'APECA (en M$)	24,7 $	14,7 $
▪ Taux de contribution de l'APECA	54,6 %	47,7 %
▪ Levier atteint	0,83 $	1,40 $
Projets commerciaux		
▪ Nombre de projets	848	845
▪ Coût total estimé (en M$)	561,2 $	359,1 $
▪ Contribution de l'APECA (en M$)	141,2 $	125,7 $
▪ Taux de contribution de l'APECA	25,2 %	35,0 %
▪ Levier atteint	2,97	1.86
Ensemble des projets du CF		
▪ Taux de contribution de l'APECA	27,4 %	35,6 %
▪ Levier atteint	2,66	1,81

* Les cas particuliers comprennent trois projets commerciaux et un projet non commercial.
Source : APECA, données tirées de QAccess, extraites le 5 novembre 2009.

5.2 Remboursement des contributions par les clients commerciaux

En règle générale, les contributions versées aux projets commerciaux sont remboursables sur une période de dix ans et la plupart sont remboursées en cinq à sept ans, en moyenne. Parallèlement, l'Agence convient que le taux d'échec et de radiation connexe aux projets sera plus élevé que celui connu par les prêteurs du secteur privé en raison de la nature risquée des projets qu'elle soutient.

Ainsi, l'APECA se donne pour but de trouver un équilibre convenable entre le soutien de projets qui ne seraient pas financés autrement, l'atteinte d'un taux acceptable de remboursement et la minimisation de l'incidence des échecs et des radiations.

Selon les données préparées pour les rapports annuels sur le rendement de l'Agence, 47 % des contributions aux projets commerciaux menés dans le cadre du PDE depuis sa création en 1995 ont été remboursées et 35 % sont toujours en suspens. Pour sa part, le taux cumulatif d'échec et de radiation, en date de décembre 2009, était de 16,5 %.[33] Une

[33] APECA, Portefeuille des contributions remboursables du PDE (décembre 2009, mise à jour), *Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011 : Information supplémentaire*. (http://www.acoa-apeca.gc.ca/Français/publications/Rapportsparlementaires/Pages/RPP_2010-2011_1.aspx?ProgramID=)

répartition semblable du taux de remboursement, pour les projets du CF entrepris de 2004-2005 à 2008-2009 et examinés aux fins de cette évaluation, a établi que 24 % des montants versés aux projets commerciaux CF avaient été remboursés, que 70 % étaient en suspens et que 6,4 % avaient connu une défaillance ou une radiation. Le financement des projets non commerciaux est non remboursable et a représenté 14 % de tous les montants versés à l'ensemble des projets du CF pendant cette période.

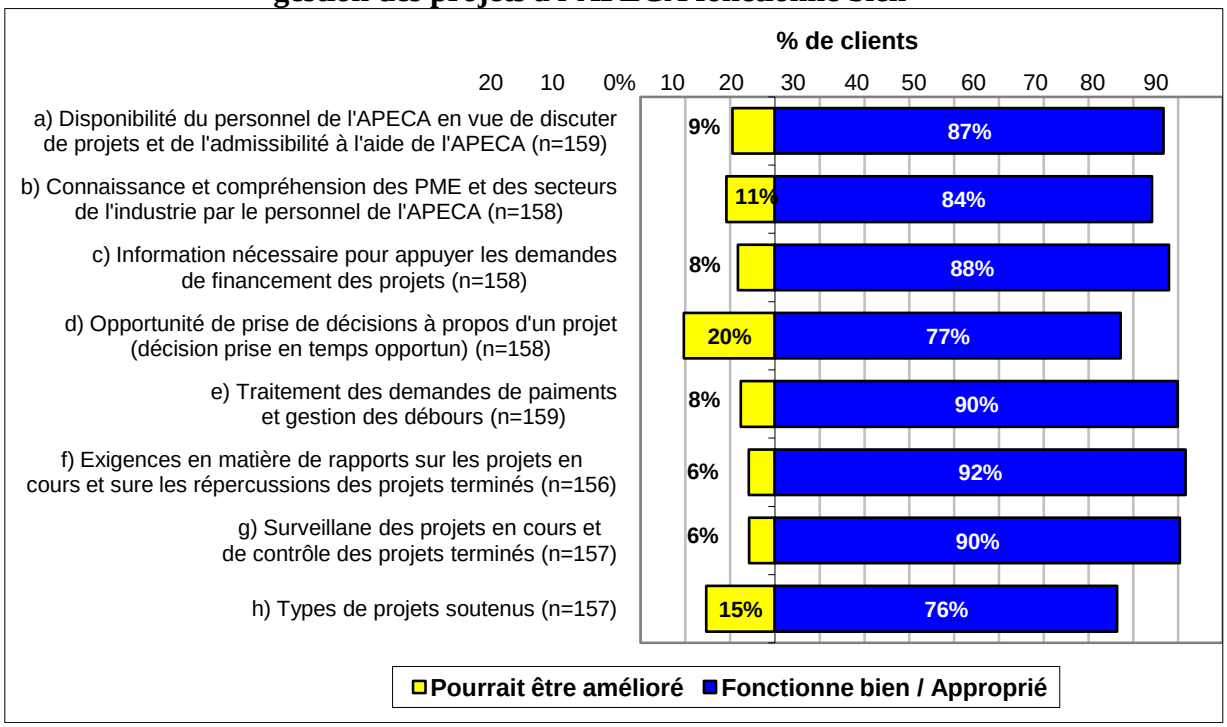
La part de capital non versé était plus élevée dans l'ensemble des remboursements CF. Or, cela reflète l'échéancier beaucoup plus court des projets commerciaux CF, par comparaison aux données du PDE. Par contre, le remboursement de près d'un quart de tous les montants versés donne à penser que les projets du CF d'un nombre important de clients ont obtenu des retombées plutôt grandes et que la sous-activité apporte une contribution notable à la disponibilité des fonds, que l'Agence peut ensuite réinvestir.

5.3 Occasions d'améliorer la livraison du CF

La vaste majorité des clients interrogés ayant indiqué leur taux de satisfaction quant aux services CF et aux modalités de l'APECA en matière de financement CF étaient soit plutôt satisfaits, soit très satisfaits. Ce fut également le cas d'une majorité de clients et de partenaires ayant participé aux entrevues avec les personnes clés. Un très petit nombre de clients ont rapporté avoir eu des problèmes quant à l'examen et à l'approbation de leurs demandes de projet ou à la gestion de la mise en œuvre du projet et des interactions avec l'APECA.

Afin d'entrer davantage dans les détails, les répondants au sondage et les personnes clés ont été interrogés sur le fonctionnement du processus de l'APECA en matière de réception et d'examen des demandes ainsi que de supervision de la mise en œuvre des projets approuvés. La figure 13 résume à quel point les répondants au sondage étaient d'avis que le processus de cycle de vie du projet s'était bien déroulé ou pourrait être amélioré.

Figure 13 : Mesure dans laquelle les clients pensent que le processus de sélection et de gestion des projets à l'APECA fonctionne bien



Source : Sondage auprès des clients du CF.

Les données résumées à la figure 13 indiquent que la grande majorité des clients du CF de l'Agence croient que les éléments essentiels des projets, de sa mise sur pied à sa clôture, se sont bien coordonnés. Dans trois secteurs seulement, plus de 10 % des clients interrogés ont suggéré des possibilités d'amélioration : l'opportunité de la prise de décisions (20 %), le type de projets appuyés (15 %) ainsi que la connaissance des PME et des secteurs de l'industrie par le personnel de l'APECA (11 %). L'examen des commentaires et des suggestions connexes à chacun sous-entend un certain nombre d'améliorations possibles :

Opportunité de la prise de décisions : Les commentaires émis par les clients quant au temps de traitement et d'approbation de leurs demandes font ressortir un certain nombre d'enjeux rencontrés par les clients :

- Manque de clarté des exigences relatives à l'information à joindre aux demandes, menant à des demandes d'information supplémentaires ou de révisions et, donc, à un temps de traitement plus long;

- Redressement lent lors des demandes finales attribuable à une combinaison de facteurs, dont le volume et la pression de la charge de travail, pour les agents d'affaires et le volume des projets; et

- Manque de clarté ou de transparence lors de la prise de décisions relative aux demandes en raison duquel quelques clients ont cru que l'agent d'affaires était le seul à approuver ou à refuser une demande. (Dans la pratique, chaque projet exige la signature d'un gestionnaire de programme après avoir été examiné par un agent d'affaires. Si un projet vaut plus que 100 000 $, la signature d'un directeur est également requise).

Types de projets appuyés : Bon nombre de commentaires sur cet aspect du cycle de projet étaient des suggestions concernant l'agrandissement de la portée des coûts admissibles, par exemple, une disposition pour que les coûts de gestion de projet comprennent une proportion du salaire (ou un équivalent salarial) pour le temps accordé par le propriétaire de l'entreprise à la gestion de projet, et le financement de base des organismes sans but lucratif fournissant des services d'appoint aux entreprises. Certains ont mentionné que l'inclusion ou l'exclusion de différents types d'activités admissibles semblait subjective et n'était pas uniforme d'une province à l'autre.

Connaissance et compréhension des PME et des secteurs de l'industrie par le personnel de l'APECA : De façon certes irréaliste, la plupart des clients ayant indiqué que le rendement de l'APECA dans ce domaine pourrait être amélioré s'attendaient à ce que les agents d'affaires aient une compréhension approfondie de leur secteur de l'industrie précis. Or, cela signifie que les agents d'affaires devraient connaître en profondeur chaque secteur et sous-secteur de la région. Ces commentaires peuvent également faire ressortir un manque de clarté de l'information donnée dans les demandes et les plans d'affaires connexes.

Les commentaires et suggestions des clients ayant participé aux entrevues avec les personnes clés étaient plutôt similaires à ceux fournis par les répondants au sondage. D'autres commentaires ont précisé davantage ceux obtenus lors du sondage et suggéraient ceci : il faut du temps pour apprendre à connaître le secteur afin de s'assurer que les agents d'affaires connaissent les entreprises et les secteurs des clients, et le temps de redressement des agents d'affaires peut perturber les clients. Les commentaires des personnes clés montrent que les clients apprécient lorsque les agents d'affaires comprennent bien leur secteur d'affaires, car ils donnent des conseils et connaissent mieux le contexte des projets proposés. Certaines personnes clés ont également mentionné que l'opportunité de la prise de décision était habituellement plutôt bonne une fois les demandes remplies. En revanche, il fallait s'y prendre à plusieurs reprises pour terminer une demande avant que tous les renseignements demandés ou exigés aient été fournis et que l'agent d'affaires ait une bonne compréhension des détails du projet.

Le personnel de l'APECA a également été appelé à commenter ce qui s'était bien passé et ce qui devait être amélioré. Les enjeux suivants ont eu tendance à ressortir : opportunité, gestion de la charge de travail, surveillance de projet et connaissance du secteur. Certains ont indiqué que des nombres de service seraient utiles pour assurer des temps de réponse

plus uniformes quant aux décisions de projet. Parallèlement, ils ont mentionné que l'opportunité était un processus réciproque (p. ex. dépendait du temps nécessaire tant pour s'assurer que les demandes sont remplies que pour clarifier des aspects des propositions des demandeurs).[34] Ces commentaires recèlent un thème plus important : un besoin apparent de réviser le formulaire de demande des projets du CF pour s'assurer que les demandeurs sont mieux informés sur les exigences de l'APECA. À cet égard, il est justifié d'examiner de plus près les suggestions de fournir une liste de vérification des exigences en matière d'information et de documents ainsi que des exemples de demandes complètes.

Un autre thème abordé lors des entrevues internes était la gestion de la charge de travail des agents d'affaires. Le portefeuille de projets assigné à certains gestionnaires était jugé trop important pour assurer une gestion et une surveillance efficaces et limitait les possibilités que ces gestionnaires établissent des contacts plus proactifs avec les PME et les groupes de l'industrie, dans leurs secteurs ou régions géographiques assignées. Un certain nombre de personnes clés ont suggéré que certaines tâches d'administration et de surveillance pourraient être transférées à du personnel d'autre niveau pour permettre aux agents d'affaires de se concentrer sur la gestion des demandes et des projets en cours. Malheureusement, la portée de l'évaluation n'a pas permis d'examiner en détail la répartition de la charge de travail chez les agents d'affaires ou de comparer les régions.

Finalement, les commentaires des gestionnaires régionaux occupant un poste plus important donnent à penser que les rapports sur le rendement – présentation d'information groupée sur l'avancement général et les résultats au PDE ainsi que mélange des sous-activités de DE pour permettre la planification de la gestion, la prise de décision et les rapports – sont souvent ponctuels et se fient aux données extraites de QAccess[35], au lieu de correspondre à un système de rapport plus officiel et uniforme. Les seules exceptions sont la reddition de compte et la surveillance en matière de remboursement, un secteur d'intérêt reconnu et important au sein de l'Agence. Au fil du temps, les directeurs ont déterminé l'information dont ils ont besoin pour gérer les projets et le personnel et ont élaboré des façons de l'obtenir. Cela a exigé de déployer certains efforts ou de se fier au personnel en mesure de convertir les données nécessaires en information pertinente sur le rendement.

---

[34] Les normes de service pour l'exécution de programme ont été instaurées en avril 2010, après la fin de la collecte de données sur l'évaluation, mais avant la présentation des rapports. Les normes de service ont été instaurées pour le processus de prise de décisions relatives aux demandes de projet et au processus de paiement. La première norme établie quant à la prise de décision est le temps entre la réception d'une demande complète et l'émission d'un accusé de réception indiquant le nom et les coordonnées de l'agent d'affaires affecté à la demande.

[35] QAccess est la base de données de gestion de projet utilisée par l'APECA pour assurer le suivi et les rapports relatifs aux accords de contribution.

5.4 Coût de la prestation de service

Les dépenses CF totales, de 2004-2005 à 2008-2009, se sont élevées à 275,5 millions de dollars, contributions et frais d'exploitation inclus. Le tableau 6 montre les contributions CF versées chaque année au cours de la période examinée et reflète la tendance du nombre total de projets du CF menés pendant cette période (voir la **section 3**). La part des transferts CF dans le total des contributions du PDE est passée de 39 % en 2004-2005 à 22 % en 2008-2009 et a atteint une moyenne de 33 % sur cinq ans.

Tableau 6 : Dépenses du CF, de 2004-2005 à 2008-2009

Année	Contributions (en milliers de dollars)	Dépenses d'exploitation		Total (en milliers de dollars)
		Salaires (en milliers de dollars)	Autres* (en milliers de dollars)	
2004-2005	60 804	5 500	5 743	72 047
2005-2006	55 387	10 528	8 397	74 312
2006-2007	39 538	7 790	5 655	52 983
2007-2008	28 925	9 125	4 198	42 248
2008-2009	23 185	7 315	3 458	33 958
Total	**207 839**	**40 258**	**27 451**	**275 548**

* Les frais d'exploitation ne comprennent pas les paiements législatifs d'environ 10,2 millions de dollars versés aux régimes d'avantages sociaux. Source : Données financières (août 2009).

Les salaires et autres frais d'exploitation estimés connexes à la sous-activité CF ont également diminué entre 2004-2005 et 2008-2009. Par contre, la baisse ne fut pas aussi rapide que pour les contributions, c'est pourquoi on estime qu'ils sont passés de 16 % du total (contributions, salaires et autres frais d'exploitation) en 2004-2005 à 32 % en 2007-2008 et 2008-2009. Il convient cependant de noter que l'estimation des salaires et autres frais d'exploitation CF sont donnés à titre indicatif par le personnel de programme et qu'on ne considère pas qu'ils fournissent une base fiable permettant de surveiller l'importance relative des frais d'exploitation et d'administration au niveau de la sous-activité.

Lorsqu'on compare le taux de déclin des salaires et des autres frais d'exploitation au taux de déclin du nombre de projets du CF, il est important de se rappeler de ceci : les agents d'affaires et le personnel du programme sont responsables de gérer les projets tant existants que nouveaux et, tel qu'il a été mentionné précédemment, la durée moyenne d'un projet commercial du PDE est de cinq à sept ans. Pour illustrer ceci, l'évaluation a analysé combien de projets du CF lancés de 2004-2005 à 2008-2009 étaient toujours actifs en novembre 2009. En fait, 840 projets de CF étaient toujours en place (en plus d'un nombre

inconnu de projets provenant des années précédentes).[36] Par comparaison au nombre de nouveaux projets mis sur pied en 2008-2009 (131), cela signifie que, pour chacun de ces nouveaux projets, au moins 5,4 anciens projets étaient toujours en cours. En contexte, cela signifie qu'il faudra probablement des années avant que les salaires et les frais d'exploitation CF s'ajustent parfaitement à la baisse du nombre de projets du CF connue entre 2004-2005 et 2008-2009.

5.5 Conclusions

Le financement attribué au soutien de projets du CF, principalement pour l'agrandissement ou la modernisation des PME, a été bien utilisé. Il est estimé qu'une proportion élevée de projets du CF – entre 68 % et 90 % – ont constitué un apport différentiel. Autrement dit, nombreux sont les projets qui n'auraient pas pu être réalisés à l'endroit envisagé ou selon l'échéancier ou les modalités proposés n'eut été de l'aide financière de l'APECA. De plus, un important effet de levier a été obtenu grâce au soutien financier de l'APECA, car des fonds supplémentaires de l'ordre de 2,70 $ pour chaque dollar fourni par l'APECA ont par la suite été investis dans les projets (1,80 $ pour chaque dollar fourni après exclusion de quatre très grands projets atypiques). Finalement, le taux de remboursement des transferts de projet par les clients du CF est également élevé : près du quart (24 %) des fonds déboursés de 2004-2005 à 2008-2009 ont déjà été remboursés et seulement 6,4 % sont en défaut ou ont été radiés. Le solde dû par les projets est soit non remboursable (c.-à-d. non commercial), soit encore en cours; certains ne sont pas encore rendus à l'étape du remboursement.

Une grande proportion de clients des projets du CF (plus de 80 %) est d'avis que la plupart des aspects du cycle de sélection et de gestion de projet se sont bien déroulés. Les secteurs les plus souvent mentionnés dans les occasions d'amélioration (par 10 à 20 % des clients interrogés) touchaient l'opportunité de la prise de décisions, l'agrandissement des types de projets soutenus et l'approfondissement de la connaissance et de la compréhension des PME et des secteurs de l'industrie par le personnel de l'APECA. De plus, les commentaires du personnel de l'APECA faisaient souvent ressortir les défis connexes à ces mêmes secteurs ainsi que les enjeux de gestion de la charge de travail.

Il est possible d'améliorer la conception du processus de demande et du formulaire des projets du CF. Cela peut se faire notamment en instaurant des normes de service uniformes pour les étapes clés, en révisant les tâches affectées aux agents d'affaires pour permettre des activités de sensibilisation des clients et de surveillance de projet plus efficaces et en

---

[36] Projets en cours, en cours de remboursement et en cours de surveillance, transférés au recouvrement ou en défaut, et en cours de radiation.

instaurant un système de rapports sur le rendement plus officiel et uniforme au lieu de se fier à des approches ponctuelles.

Le financement des projets du CF offert par l'APECA est jugé efficace et économique, car il procure un apport différentiel important et permet aux clients d'atteindre un important effet de levier. Bien que la majorité des clients et du personnel d'exécution de programme estime que le cycle de sélection et de gestion des projets du CF s'est bien déroulé, on a suggéré un certain nombre d'éléments pour améliorer davantage l'efficacité et la rentabilité de ces processus. Ces éléments touchent le fonctionnement du processus de demande, l'introduction de normes de service et l'instauration d'un système de rapports sur le rendement plus officiel et uniforme.

6. Recommandations

L'évaluation des constatations et des conclusions montre que la sous-activité CF a réussi à améliorer l'accès des PME au financement dans le cadre de projets d'agrandissement et de modernisation. Ce faisant, elle a abordé le déficit de financement accusé par la majorité des PME desservies par l'APECA et, donc, contribué à l'atteinte des objectifs stratégiques du gouvernement fédéral en matière de croissance économique régionale. Par conséquent, la sous-activité CF est pertinente et efficace pour atteindre ses résultats attendus.

Il n'en demeure pas moins certaines occasions d'améliorer la conception et la mise en œuvre de la sous-activité; elles mettent en lumière les recommandations suivantes.

Pertinence

Recommandation 1 : Définir le cadre et la portée des services pour soutenir la mise sur pied d'un financement par actions pour les PME du Canada atlantique, en tirant profit des leçons apprises grâce aux récents projets de préparation à l'investissement et en communiquant les détails de l'approche actualisée aux partenaires, aux PME et au personnel.

Les partenaires et le personnel ayant participé aux entrevues avec les personnes clés savaient que l'APECA n'offrait plus de fonds d'investissements aux organismes de capital de risque et ne soutenait plus les frais d'exploitation liés à ces fonds. Au-delà de cela, bon nombre n'étaient pas certains de l'approche ou de la stratégie de l'Agence en matière de préparation à l'investissement au sein des PME et de contribution à la disponibilité du financement par capitaux propres au Canada atlantique. De plus, bon nombre savaient que des projets précis avaient été entrepris dans différentes régions, dont les initiatives de réseau providentiel en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve-et-Labrador, mais ignoraient si une approche uniforme était en place à l'échelle de la région de l'Atlantique.

Les enjeux possibles de l'élaboration de cette spécification de service et de ce positionnement de l'Agence comprennent les suivants :

- L'importance relative de l'activité de capitaux providentiels et de capital de risque, au Canada atlantique, et la possibilité d'augmenter le niveau d'activité providentielle grâce à des mécanismes tels que les réseaux providentiels;

- Les façons les plus appropriées, pour l'APECA, de faciliter la mise sur pied de réseaux providentiels sous forme de soutien à la sensibilisation des secteurs

providentiels éventuels et des candidats possibles pour les placements en actions, de même qu'en appliquant les processus connexes de diligence requise;

- Les meilleures pratiques et les approches en matière de mise en œuvre de la préparation à l'investissement et d'agrandissement du bassin d'entreprises candidates possibles, pour effectuer un tel développement dans des régions tant rurales qu'urbaines;

- Les moyens d'établir ou de soutenir les liens entre les investisseurs ou les réseaux providentiels et les organismes de capital de risque pour appuyer une croissance accrue des entreprises fructueuses et permettre aux investisseurs providentiels de trouver des débouchés opportuns à leurs investissements; et

- Les répercussions possibles pour les sous-activités de DE, notamment Entrepreneurship et perfectionnement des compétences en affaires ainsi que Commerce et Innovation.

Il sera nécessaire de consulter les partenaires actuels et éventuels pour explorer les perceptions et préoccupations externes plus en détail ainsi que pour tester et préciser les éléments proposés. Après, l'Agence devrait également mettre sur pied une campagne de communications pour informer ses partenaires, intervenants et employés clés des principales caractéristiques de l'approche.

Rendement : Efficacité

Recommandation 2 : Préciser la portée de la sous-activité CF pour se concentrer sur son rôle principal, qui est de permettre aux PME d'accéder à du financement pour l'agrandissement et la modernisation.

Conformément à ce centre d'intérêt, l'Agence pourrait souhaiter changer le nom de la sous-activité. Par exemple, l'Agence pourrait souhaiter revenir à « accès au capital » ou à « capital d'agrandissement et de modernisation », formulation qui reflète beaucoup plus les activités appuyées. Un tel changement de portée de la sous-activité sous-entend également que les projets opérationnels exclus pourraient plus facilement être inclus dans l'une des autres sous-activités telles que Commerce et Innovation.

Recommandation 3 : Réviser le modèle logique CF pour refléter les priorités et les attentes actuelles de l'Agence pour la sous-activité.

Recommandation 4 : Renforcer la nécessité que les projets du CF non commerciaux aient un lien clair avec les entreprises, notamment en précisant les lignes directrices données aux clients éventuels et celles utilisées par le personnel de l'APECA pour déterminer la place d'éventuels projets non commerciaux dans la portée de la sous-activité CF.

Rendement : Efficacité et économie

Recommandation 5 : Examiner et remanier, au besoin, le processus de gestion de projets tout au long du cycle de vie, de la demande initiale au remboursement, pour assurer une gestion plus uniforme et opportune des demandes et des projets, permettant ainsi aux agents d'affaires de maximiser leur participation à des activités à valeur ajoutée avec les clients.

Les enjeux et possibilités précis à prendre en compte dans l'évaluation et le remaniement du processus comprennent les suivants :

- Révision du formulaire de demande du projet et du processus d'examen connexe pour s'assurer que les demandes d'information sont clairement transmises aux demandeurs éventuels et comprises par eux. Cela comprend, par exemple, une liste de vérification des besoins en information ou la préparation d'exemples types pour montrer quelle information on s'attend à recevoir. Ici, le but serait de réduire le temps consacré par les clients et les agents d'affaires pour rendre les demandes convenables à des fins d'examen et d'approbation;

- Élaboration et mise en œuvre subséquentes des normes de service pour améliorer la transparence et l'uniformité de la demande, la mise en œuvre et la surveillance du projet et le traitement du paiement;

- Détermination des activités de surveillance de projet les mieux menées par les agents d'affaires, qui peuvent être transférées à d'autres employés afin de permettre aux agents d'affaires de travailler de plus près avec les clients éventuels et les groupes d'entreprises ainsi que de résoudre les enjeux connexes aux clients et aux projets qui surviennent;

- Mise sur pied de moyens plus fiables d'attribuer et de surveiller les salaires et les autres frais d'exploitation pour assurer la mise en œuvre de chaque sous-activité

afin d'offrir à la direction du programme un meilleur fondement en matière de gestion des coûts et d'établissement du budget; et

- Élaboration d'un ensemble normalisé de rapports sur le rendement pour aider les directeurs et les gestionnaires de programme à surveiller le rendement et à faciliter la planification et la prise de décisions. Cela pourrait également comprendre l'amélioration des systèmes de gestion des données pour permettre des demandes ponctuelles d'information sur le rendement et la ventilation ainsi que la sélection d'une mesure (ou de mesures) convenable de l'efficacité des activités clés d'exécution de programme.

Bien que cette recommandation ait été formulée en référence au CF, elle s'applique à la mise en œuvre de toutes les sous-activités de DE.

Annexe A – Matrice des questions d'évaluation

Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données ou méthodologies				
		Document ou analyse documentaire	Entrevues personnes clés		Analyse des données du projet	Sondage auprès des clients
			Personnel de l'APECA	Partenaires ou intervenants externes		
1. Pertinence – Mesure dans laquelle la sous-activité CF répond à un besoin manifeste et s'inscrit dans le cadre du mandat et des objectifs stratégiques de l'APECA ainsi que des priorités et stratégies du gouvernement dans son ensemble						
1.1 Dans quelle mesure la sous-activité CF est-elle pertinente et conforme au mandat de l'APECA, aux résultats stratégiques ainsi qu'aux stratégies et priorités pangouvernementales?	Liens entre les résultats de la sous-activité CF et : 1) les résultats de l'activité de programme DE; 2) les résultats stratégiques de l'APECA; 3) les priorités et stratégies du gouvernement fédéral.	×	×		×	
1.2 Le financement de l'agrandissement et de la modernisation des PME ainsi que la défense relative à la mise sur pied de sources de financement au Canada atlantique sont-ils un rôle légitime et nécessaire pour l'APECA?	Raison de la participation de l'APECA au financement de l'agrandissement et de la modernisation des PME.	×	×	×	×	
	Présence ou absence d'autres sources de financement pour les PME.	×	×	×	×	
1.3 Dans quelle mesure les projets financés par la sous-activité CF répondent-ils aux besoins des clients ou des bénéficiaires visés?	Satisfaction des clients.			×		×
	Perceptions ou données sur la mesure dans laquelle les besoins des PME en financement d'immobilisations sont comblés.		×	×	×	×

Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données ou méthodologies				
		Document ou analyse documentaire	Entrevues personnes clés		Analyse des données du projet	Sondage auprès des clients
			Personnel de l'APECA	Partenaires ou intervenants externes		
1.4 En matière de financement de l'agrandissement ou de la modernisation des PME, existe-t-il d'importants besoins non satisfaits?	Perceptions à savoir si les projets auraient vu le jour sans le financement de l'APECA.		×	×	×	×
1.5 Les contributions CF complètent-elles, dédoublent-elles ou chevauchent-elles d'autres programmes du secteur privé ou du gouvernement destinés aux PME au niveau fédéral ou provincial?	Tendances de participation des autres sources publiques et privées au financement des PME.		×	×	×	×
	Présence ou absence d'autres sources de financement des PME.	×	×	×	×	×
2. Rendement : Efficacité – mesure dans laquelle les objectifs du programme ont été atteints dans le contexte des résultats attendus						
2.1 Dans quelle mesure la sous-activité CF permet aux PME d'avoir accès à du financement pour des projets d'agrandissement ou de modernisation faisant en sorte que :	Dans quelle mesure les projets financés – commerciaux et non commerciaux de même que agrandissement des sources de financement – sont liés aux résultats CF.		×	×	×	×
a) les entreprises comprennent mieux comment obtenir au financement;	Degré de levier atteint quant aux fonds de l'APECA (en $ et en %).	×			×	
b) les PME ont accès aux sources de financement	Succès financier relatif des clients financés (croissance des ventes, de l'emploi).	×	×	×	×	×

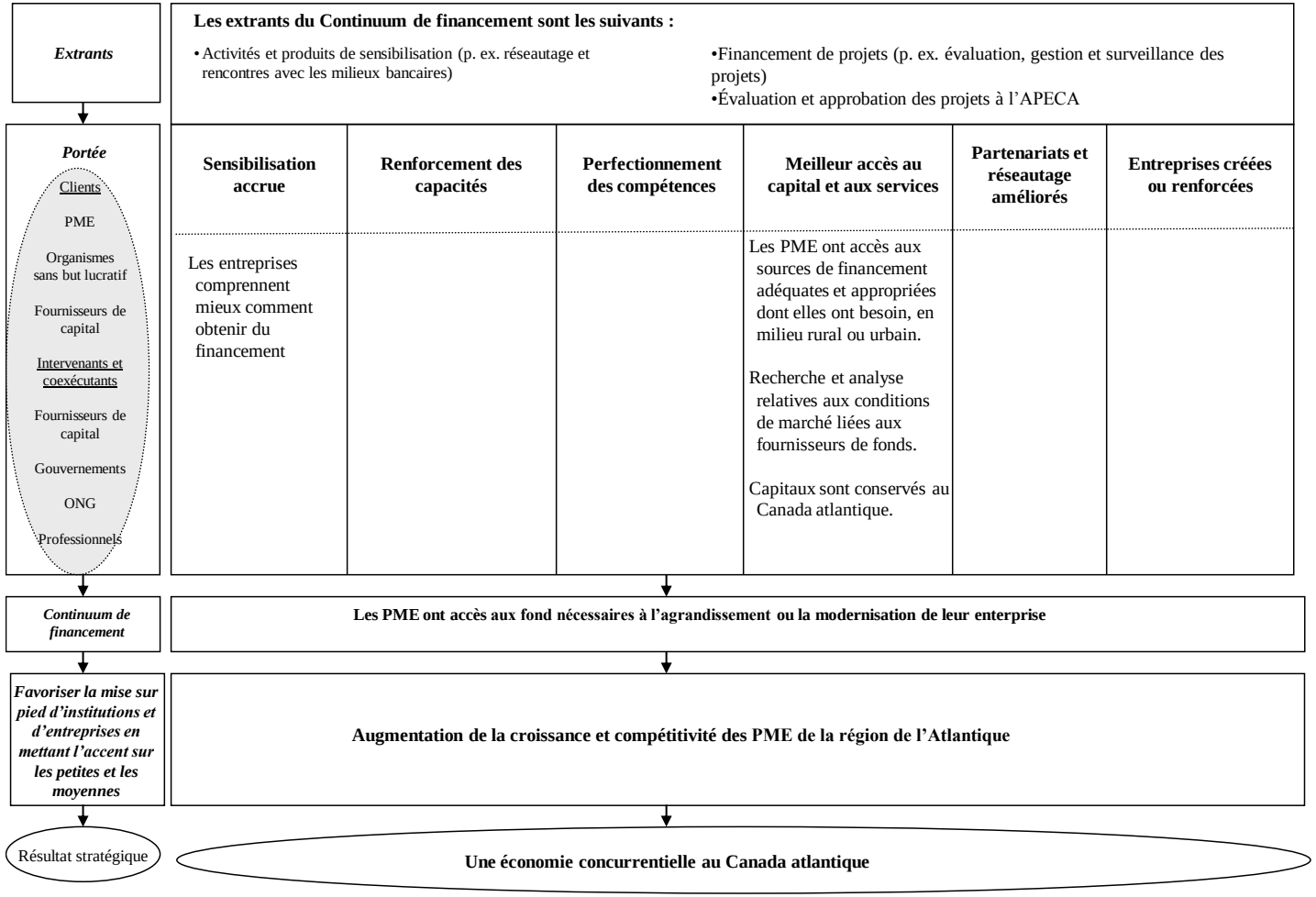
Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données ou méthodologies				
		Document ou analyse documentaire	Entrevues personnes clés		Analyse des données du projet	Sondage auprès des clients
			Personnel de l'APECA	Partenaires ou intervenants externes		
adéquates et appropriées dont elles ont besoin, qu'elles se trouvent en milieu rural ou urbain; c) des recherches et des analyses sont effectuées sur les conditions du marché en ce qui a trait aux fournisseurs de fonds; d) le capital demeure au Canada atlantique.						
2.2 Que serait-il arrivé si ce soutien CF n'avait pas été disponible de 2004-2005 à 2008-2009?	Estimations de ce qui serait arrivé en l'absence du soutien CF.		×	×		×
2.3 Quels facteurs améliorent ou limitent la capacité de l'APECA à atteindre les résultats cibles du CF?	Perceptions ou preuves des facteurs les ayant amélioré ou limité. Incidence des exigences de remboursement soit sur les taux d'acceptation des PME, soit sur la participation d'autres fournisseurs de fonds, principalement de sources privées.	×	×	×		×

Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données ou méthodologies				
		Document ou analyse documentaire	Entrevues personnes clés		Analyse des données du projet	Sondage auprès des clients
			Personnel de l'APECA	Partenaires ou intervenants externes		
2.4 Y a-t-il toujours des lacunes quant à la disponibilité du financement pour l'agrandissement ou la modernisation des PME au Canada atlantique? Augmente-t-elle ou diminue-t-elle?	Perceptions ou preuves des lacunes de financement; se comblent-elles ou se creusent-elles?	×	×	×		×
2.5 Dans quelle mesure ces lacunes sont liées : a) au montant de financement disponible pour les projets du CF; b) à l'étendue générale des options de financement des PME du Canada atlantique.	Tendances relatives au montant de financement des projets du CF par rapport aux autres sous-activités de programme de DE.	×	×		×	
	Composition des sources de financement utilisées par les clients du CF.		×	×	×	×
	Analyses publiées sur la présence et l'importance d'une lacune de financement pour les PME, au Canada atlantique.	×				
	Perceptions des partenaires, des intervenants et des clients.			×		×
2.6 La sous-activité CF a-t-elle trouvé le bon équilibre entre : a) les projets commerciaux et non commerciaux; b) les projets ruraux et	Parts relatives dans la composition totale des projets du CF : projets commerciaux et non commerciaux, projets ruraux et urbains et secteurs clés.				×	

Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données ou méthodologies				
		Document ou analyse documentaire	Entrevues personnes clés		Analyse des données du projet	Sondage auprès des clients
			Personnel de l'APECA	Partenaires ou intervenants externes		
urbains; c) les projets dans les secteurs clés de l'économie de la région de l'Atlantique?	Perceptions sur la pertinence de l'approche de l'APECA.		×	×		×
	Problèmes rencontrés lors de l'application des lignes directrices et des priorités sur l'équilibre des projets.		×	×		
3. Rendement : Efficacité – mesure dans laquelle les activités CF sont entreprises de façon rentable, en tenant compte des rapports entre les extrants et les ressources utilisées pour leur production						
3.1 Est-il possible d'améliorer l'efficacité des activités et des résultats connexes au CF?	Facteurs ayant aidé ou nui au succès.		×	×		×
	Occasions d'améliorer l'obtention des résultats du CF.		×	×		×
3.2 Les critères permettant de classer les projets dans la sous-activité CF sont-ils clairs et uniformes?	Enjeux ou faiblesses liés à l'attribution uniforme de projets à la sous-activité CF.	×	×			
3.3 Quel est le lien entre les projets du CF et ceux des autres sous-activités de programme, et la portée de toute interdépendance?	Liens entre le CF et les autres sous-activités de programme de DE	×	×		×	
	Opinions sur les interdépendances.		×			
3.4 La participation de l'APECA à l'offre de financement à l'agrandissement ou à la modernisation des PME a-t-elle eu des effets inattendus – positifs ou négatifs?	Preuves et perceptions des répercussions inattendues et de leurs effets.	×	×	×		×

Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données ou méthodologies				
		Document ou analyse documentaire	Entrevues personnes clés		Analyse des données du projet	Sondage auprès des clients
			Personnel de l'APECA	Partenaires ou intervenants externes		
3.5 Quelle information de mesure de rendement est produite sur les activités et les résultats du CF est produite? Comment cette information est-elle utilisée pour la prise de décision et les rapports sur le rendement?	Types d'information sur le rendement produite et rapportée.	×	×			
	Secteurs dans lesquels l'information sur le rendement du CF est utilisée pour soutenir la prise de décision.	×	×			
3.6 Cette information sur le rendement présente-t-elle des lacunes ou des faiblesses?	Lacunes ou faiblesses de l'information sur le rendement relevées ou perçues et incidence sur l'efficacité du CF.	×	×			
3.7 Quelles sont les leçons apprises ou les meilleures pratiques relatives au CF?	Perceptions sur les meilleures pratiques et les leçons apprises.	×	×	×		
4. Rendement : Économie – mesure dans laquelle les ressources affectées à la sous-activité CF sont utilisées adéquatement, en tenant compte des autres mécanismes d'exécution possibles						
4.1 Existe-t-il une manière plus rentable d'atteindre les résultats prévus, en tenant compte d'autres mécanismes de mise en œuvre?	Perceptions sur d'autres approches possibles à l'atteinte des résultats CF visés. Commentaires sur des approches adoptées dans d'autres compétences.	×	×	×		×

Annexe B – Modèle logique de la sous-activité de programme Continuum de financement



Annexe C – Méthodologie de collecte des données

1. Entrevues préliminaires

Dans le cadre de la planification détaillée de l'évaluation, on a mené une série d'entrevues d'exploration avec des représentants de l'APECA ainsi que des partenaires et des intervenants externes choisis. Ces entrevues ont été complétées par une analyse préliminaire de la documentation de base connexe au PDE, à l'activité de programme DE et à la sous-activité de programme CF. De plus, des analyses de données sommaires extraites de QAccess sur les projets du CF ont été menées de 2004-2005 à 2008-2009. Des entrevues ont été faites avec 17 gestionnaires et employés de l'APECA, dans chaque région et au siège social, ainsi qu'avec neuf représentants d'organismes partenaires externes.

Le but de cette analyse préliminaire était : 1) de permettre aux membres clés de l'équipe de KPMG de comprendre comment la sous-activité CF fonctionne et les types d'enjeux connexes à l'exécution et à la gestion des activités du CF; 2) d'explorer les enjeux connexes à l'atteinte des résultats visés et à la disponibilité des données sur le rendement; et 3) d'aider à planifier les tâches subséquentes de collecte et d'analyse des données.

2. Études des documents et analyse documentaire

Une étude de la documentation de l'APECA a été menée en ce qui a trait à la conception, à l'exécution et au rendement de la sous-activité CF ainsi qu'à son positionnement dans l'ensemble des sous-activités qui comprennent le DE. De plus, une étude et un examen sur les recherches et les évaluations publiées, provenant d'autres ministères, ont eu lieu pour déterminer les approches et les leçons apprises quant à la nature des lacunes de financement que connaissent les PME et aux façons de combler ces lacunes en matière de disponibilité de financement par actions pour les PME.

L'analyse documentaire a servi à ceci :

- Examiner la raison d'être de l'activité de programme DE et la sous-activité CF ainsi que son évolution, en se concentrant sur les éléments suivants : APP actuelles et passées, rapports ministériels sur le rendement, rapports sur les plans et les priorités, rapports quinquennaux de l'APECA, politiques et stratégies connexes du gouvernement fédéral ainsi qu'études passées sur l'évaluation et la vérification;

- Déterminer et évaluer les rapports relatifs aux activités et aux résultats du CF;

- Recenser les commentaires et les leçons connexes aux recherches publiées ainsi qu'aux études et aux évaluations menées pour d'autres organismes de développement économique sur la présence de lacunes de financement pour les PME et sur l'efficacité des programmes de financement public afin de combler ces lacunes et besoins; et

- Aider à concevoir les guides d'entrevue et le questionnaire de sondage, puis à contre-vérifier l'information supplémentaire obtenue auprès d'autres champs d'enquête.

3. Entrevues des personnes clés – Personnel des programmes de l'APECA

Les entrevues des personnes clés ont été menées auprès de 38 gestionnaires et employés de l'APECA, dans chaque région et au siège social. Ces personnes clés comprenaient des gestionnaires de programme de l'activité DE et (dans une moindre mesure) de l'activité Développement des collectivités, un échantillon représentatif d'agents d'affaires et d'agents de développement participant à la sélection, à la supervision et à la surveillance des projets du CF ainsi qu'un certain nombre de gestionnaires responsables du traitement des plaintes et de la surveillance financière. Ces entrevues ont examiné les opinions sur le rôle et l'efficacité de l'Agence quant au soutien de la croissance des PME.

Un guide unique d'entrevue dirigée a été élaboré pour ces entrevues; c'était une possibilité que toutes les personnes interrogées ne soient pas en mesure de répondre à toutes les questions. Le guide a été élaboré en collaboration avec l'unité d'évaluation de l'APECA.

Le planification et la tenue des entrevues ont exigé ceci :

- Une première communication, par courriel ou téléphone, par un membre de l'équipe d'évaluation de KPMG pour expliquer l'objet de l'entrevue, confirmer la nature de la participation de la personne interrogée au travail CF de l'Agence et connaître sa disponibilité;

- L'envoi d'un exemplaire du guide d'entrevue, par courriel, pour faciliter la préparation à l'entrevue;

- L'établissement du calendrier et la tenue de l'entrevue; et

- La préparation ou la modification des notes sommaires prises lors de chaque entrevue et utilisées par l'équipe d'évaluation de KPMG.

Chaque entrevue a duré entre une et deux heures; elles ont été menées à la fois par téléphone et en personne. Les entrevues ont eu lieu soit de façon individuelle avec chaque personne clé, soit en petit groupe.

4. Entrevues des personnes clés – Partenaires et intervenants externes

Les entrevues des personnes clés ont été menées auprès de 51 représentants. Ces représentants provenaient d'une sélection de clients du CF commerciaux et non commerciaux ainsi que de partenaires et d'intervenants CF clés, répartis entre toutes les régions et le siège social. Ces entrevues étaient réparties ainsi :

- Vingt-six clients commerciaux et non commerciaux. Les clients commerciaux ont principalement été choisis parmi les clients ayant mené deux projets du CF ou plus de 2004-2005 à 2008-2009. Les clients non commerciaux provenaient de tous les horizons : établissements d'enseignement, associations professionnelles ou de

l'industrie, organismes de développement économique et organismes s'occupant d'événements spéciaux ou d'attractions;

- Quatorze partenaires ou intervenants s'occupant du financement des projets des PME auprès d'organismes tels que les suivants :
  - Banque de développement du Canada;
  - Ministres provinciaux ayant le mandat de faciliter et de financer le développement économique;
  - Bureaux régionaux de banques à charte (axés sur les plus actifs de chaque région);
  - Corporations au bénéfice du développement communautaire; et
  - Entreprises ou associations industrielles.
- Onze clients ou intervenants participant à la prestation de financement par capitaux providentiels ou par capital de risque visant à offrir de la formation ou de l'orientation aux PME ou à des fins de préparation à l'investissement.

Des guides d'entrevue séparés ont été élaborés pour chacune de ces catégories. L'APECA a envoyé à ces candidats aux entrevues, par courriel, un exemplaire de lettre préface. Cette lettre décrivait le but de l'évaluation et les encourageait à participer. L'équipe d'évaluation de KPMG a ensuite communiqué avec chacune des personnes cibles pour déterminer le moment de l'entrevue. Les entrevues ont été menées en parallèle avec les entrevues des personnes clés internes; elles comportaient également un mélange d'entrevues en personne et par téléphone.

5. Analyse des données de projet

La base de données de projets de l'APECA (QAccess) contient une quantité importante d'information sur les demandes de projet ainsi que les projets du CF actuels et passés. Les détails importants sur les projets du CF de 2004-2005 à 2008-2009 ont été extraits de la base de données et utilisés pour analyser et résumer les caractéristiques des projets du CF soutenus par l'APECA. Cette analyse a porté sur les aspects suivants des projets :

- Répartition régionale – nombre de projets et valeur en dollars;
- Taux de contribution et d'effet de levier;
- Secteurs de l'industrie occupés par les clients;
- Répartition des types de projet et valeur en dollar – par type de client (commercial ou non commercial) et par élément de programme (mise sur pied, agrandissement ou modernisation, marketing, services d'appoint aux entreprises);

- Répercussion prévue des projets sur les ventes des clients et la croissance de l'emploi au moment de l'approbation du projet;

- Dépenses des projets par comparaison aux montants approuvés;

- Raisons liées à l'échec des projets; et

- Incidence des projets sur les autres sous-activités de DE entreprises par les clients du CF de 2004-2005 à 2008-2009.

Les constatations de cette analyse ont été utilisées pour préparer un profil des projets du CF (p. ex. résultats), examiner de plus près les attributs particulièrement intéressants et résumer les tendances en chiffres, en emplacements et en types de projets. Cette information a également été utilisée pour valider et contre vérifier les constatations du sondage auprès des clients.

6. Sondage auprès des clients

Un sondage en ligne auprès des clients des projets du CF menés de 2004-2005 à 2008-2009 a été effectué pour examiner leurs perspectives concernant :

- la pertinence – satisfaction des clients, existence d'une lacune de financement, autres sources de financement utilisées et ce qui serait arrivé en l'absence de financement de l'APECA;

- l'efficacité – confirmation des objectifs et des résultats atteints grâce au projet, notamment tout changement aux ventes et à l'emploi pouvant être attribué aux projets financés par le CF; et

- la rentabilité et l'aspect économique – détermination des aspects relatifs à la sélection, à la gestion et à la surveillance des projets qui, selon les perceptions, fonctionnent bien ou ont besoin d'amélioration; suggestions pour améliorer l'approche de l'APECA par rapport au cycle de vie d'un projet.

L'échantillon principal du sondage était composé de tous les clients menant des projets du CF, à l'exclusion de ceux dont l'offre de financement a été retirée ou dont le projet a été transféré au recouvrement, pris en défaut pour manque de conformité au calendrier de remboursement, radiés ou annulés. Un nombre relativement élevé de clients et de projets restants n'étaient associés à une adresse électronique dans leur fichier QAccess, les bureaux régionaux ont donc été appelés à ajouter ces adresses dans la mesure du possible.

L'échantillon subséquent comprenait 604 adresses électroniques, représentant 76 % de l'ensemble des 792 clients du CF. Ces clients ont reçu une invitation électronique (en anglais et en français) pour participer au sondage, qui renfermait un lien vers le site du sondage – qui était indépendant de l'APECA pour assurer la confidentialité des clients – et

l'option de remplir et de retourner le sondage à la main ou par voie électronique. Le sondage est demeuré ouvert pendant environ trois semaines, pendant lesquelles deux rappels ont été envoyés. Les répondants avaient le choix de répondre à la version anglaise ou française du questionnaire.

Un total de 165 réponses utilisables ont été reçues, ce qui a donné un taux de réponse de 27,3 %. Cela est comparable au taux de réponse de 20 à 30 % généralement atteint pour les sondages de cette nature. Par comparaison à l'ensemble des projets du CF, les répondants au sondage sont plus susceptibles de :

- provenir de la Nouvelle-Écosse (30 % contre 21 % du nombre total de projets du CF) que du Nouveau-Brunswick (23 % contre 27 %) ou du Cap-Breton (8 % contre 10 %);

- d'avoir exécuté des projets récents, avec 19 % en 2007-2008 (contre 15 % pour l'ensemble des projets du CF) et 22 % en 2008-2009 (contre 14 %); et

- représenter une part légèrement plus élevée de clients urbains (35 % contre 27 %) que l'ensemble des projets du CF et une part moindre de clients ruraux (65 % contre 73 %).

La composition générale des répondants au sondage n'a pas été jugée suffisamment différente du profil de l'ensemble des projets du CF pour biaiser les constatations, ni pour justifier la pondération des données afin de s'ajuster à ces différences.

Les constatations dégagées par chacun des groupes de personnes clés ont été révisées et analysées pour recenser les thèmes et enjeux communs. Cette synthèse a été utilisée dans le rapport sur les constatations. Les données du sondage ont été regroupées pour fournir une base de données générale et une répartition tabulaire des résultats regroupés utilisés dans l'analyse et les rapports.

Finalement, on a posé aux clients participants une série de questions sur les projets particuliers qu'ils avaient entrepris. On leur demandait des données relatives à l'effet des résultats de leur projet sur des dimensions telles que les ventes, la rentabilité, la création et le maintien d'emplois, la sensibilisation du marché, etc. Il est possible que cela ait été difficile à séparer des effets des autres activités commerciales et des questions de marché et de concurrence. Pour la plupart, cela signifie que les données fournies se composent des meilleures estimations, par les clients, de l'incidence attribuée à leurs projets et ne représentent pas des mesures définitives. Le même principe s'applique à leurs perceptions de ce qu'ils auraient fait dans l'éventualité où l'APECA aurait refusé de leur fournir le financement demandé.

7. Analyse de l'incidence économique

L'approche générale adoptée pour estimer les incidences économiques des projets financés par la sous-activité de programme CF comportait trois phases.

- Phase 1 : Pour tous les projets, incorporer les dépenses d'investissement connexes;

- Phase 2 : Pour la mise sur pied ou l'agrandissement d'une entreprise, modéliser l'augmentation de production découlant de l'investissement; et

- Phase 3 : Pour les projets autres que la mise sur pied ou l'agrandissement d'une entreprise, inclure l'activité économique associée au type de dépense engagée dans l'exécution du projet.

L'analyse de l'incidence économique de la sous-activité de programme CF a été entreprise à l'aide des modèles économétriques du CBC. Les modèles du CBC sont des modèles économétriques dynamiques pour les quatre provinces de l'Atlantique. Le principal avantage des modèles du CBC est que chaque est modélisée de façon explicite. Cette approche est susceptible d'atténuer les effets de programmes tels que ceux administrés par l'APECA, ce qui altère la part du PIB représentée par les provinces atlantiques dans une industrie particulière.

Les simulations faites à l'aide des modèles du CBC dégagent trois types d'incidences, qui se définissent ainsi :

Incidence directe : Activités économiques initiales et immédiates générées par un projet ou un développement. Les incidences directes associées au développement coïncident avec la première ronde de dépenses relatives à l'économie.

Incidence indirecte : Changements relatifs à la production et au revenu survenant dans d'autres industries qui apportent des intrants à un projet.

Incidence induite : Effet des dépenses des ménages dans l'économie locale par suite des effets directs et indirects d'une activité économique (p. ex. événement de projet). Les effets induits surviennent lorsque les employés qui travaillent au projet dépensent leur nouveau revenu dans l'économie.

L'information sur le projet a été tirée de la base de données QAccess de l'Agence. Elle comprenait les dépenses de projet par type, le nombre estimé d'emplois créés par un projet, le montant que l'APECA a versé au projet et le montant net dépensé pour un projet.

La première phase de l'analyse consistait à modéliser le scénario d'investissement. Les coûts de projet, par type de dépense, ont été séparés en quatre catégories :

- Bâtiments et rénovations – investissement dans la construction non résidentielle;

- Autres dépenses en immobilisations – investissement dans la machinerie et l'équipement;

- Traitements et salaires; et

- Autres dépenses.

Pour la phase d'investissement, les deux premières catégories ont été utilisées pour modéliser le scénario d'investissement, pour les projets tant commerciaux que non commerciaux. Il est important que les dépenses soient séparées entre l'investissement relatif à la construction (immeubles et rénovation) et les autres dépenses en immobilisation (machinerie et équipement), car l'incidence sur l'économie de la région de l'Atlantique diffère selon la catégorie.

La deuxième phase consistait à modéliser l'augmentation de production des projets commerciaux, dont le but était de mettre sur pied ou d'agrandir une entreprise. Pour chaque projet spécifique, le nombre estimé d'emplois créés a été utilisé dans l'analyse. Il est important de remarqué que seuls les projets réussis – recensés grâce au processus de surveillance de l'Agence – font partie de cette phase de l'analyse.

Finalement, les deux dernières catégories – Traitements et salaires et Autres dépenses – ont été utilisées pour modéliser la troisième phase des projets commerciaux et non commerciaux réussis qui ne visaient pas la mise sur pied ou l'agrandissement d'une entreprise. La composante Traitements et salaires a servi à modéliser l'activité économique associée directement au projet.

Pour les autres projets, les composantes Traitements et salaires et Autres dépenses ont été transformées en résultats à valeur ajoutée.[37] Aux fins de ce processus, le rapport entre les traitements et les salaires et le PIB par province et par secteur a été utilisé.

Il est important de mentionner que les traitements et les salaires versés aux fonctionnaires de l'APECA pour l'exécution du PDE dans le cadre de la sous-activité de programme CF ne faisaient pas partie de l'analyse. Bien que ces traitements et salaires auraient eu une incidence sur l'économie du Canada atlantique, ils n'ont pas été pris en compte dans l'analyse, car l'objectif était de mesure l'incidence économique de la sous-activité de programme CF plutôt que celle de l'Agence même.

[37] Un résultat à valeur ajoutée se définit comme la différence entre le coût d'un intrant intermédiaire pour produire un bien ou service et sa valeur (prix de vente).

Annexe D – Bibliographie

Agence de promotion économique du Canada atlantique. *Economic Impact Analysis of the ACOA Financing Continuum Sub-activity,* Moncton, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Planification ministérielle et Gestion du rendement, avril 2010.

Agence de promotion économique du Canada atlantique. *Évaluation du Programme de développement des entreprises de l'APECA*, février 2008.

Agence de promotion économique du Canada atlantique. *L'architecture d'activités de programmes de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*. 2 avril 2009.

Agence de promotion économique du Canada atlantique. *Vérification sur les activités liées au capital de risque : rapport final*, Direction de la vérification interne, février 2010.

Atherton, A. « Should government be stimulating start-ups? An assessment of the scope for public intervention in new venture formation », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 24, nº 1 (2006).

Branscomb, L.M. et P.E. Auerswald. *Between Invention and Innovation: An Analysis of Funding for Early-Stage Technology Development*, Gaithersburg, Maryland, National Institute of Standards and Technology, novembre 2002.

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

Canada. Conseil du trésor. *Budget des dépenses 2006-2007. Partie III, Rapport sur les plans et les priorités. Agence de promotion économique du Canada atlantique*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du trésor du Canada. http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2006-2007/ACOA-APECA/ACOA-APECA00-fra.asp

Canada. Conseil du trésor. *Budget des dépenses 2010-2011. Partie III, Rapport sur les plans et les priorités. Agence de promotion économique du Canada atlantique*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du trésor du Canada. http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/aco/aco00-fra.asp

Canada. Conseil du trésor. *Cadre pangouvernemental : contexte*. http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/frame-cadre-fra.aspx

Canada. Conseil du trésor. *Rapport du président du Conseil du Trésor du Canada. Le rendement du Canada, 2008-2009*, 2009.

Canada. Ministère de la Justice. Partie I de la *Loi organique de 1987 sur le Canada atlantique*, L.R., 1985, ch. 41, G-5.7 (aussi appelée *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, 1987).

Carrington, C. et L. Zantoko. *Profils de financement des petites entreprises : entrepreneurs en région rurale*, Programme de recherche sur le financement des PME, Industrie Canada, octobre 2008.

Commission européenne. *Best Practices of Public Support for Early-Stage Equity Finance: Final Report of the Expert Group*, Bruxelles, Commission européenne, Direction générale des entreprises et de l'industrie, septembre 2005.

Desjardins, P.M. et Y. Bourgeois. *Le financement des PME du Canada atlantique : Analyse des écarts et nouvelles voies d'action*, [Moncton], Université de Moncton, Institut canadien de recherche en politiques et administration publiques, septembre 2008.

Folkins, R. *La transformation du paysage bancaire au Canada atlantique et ses incidences sur le marché des PME et sur l'économie en général : rapport final*, CFO Sustainability Group pour l'APECA, novembre 2002.

Green, A. *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?*, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Service de petites et moyennes entreprises, Division de l'élaboration des programmes et de la coopération technique, août 2003.

HM Treasury. *Bridging the Financing Gap: Next Steps in Improving Access to Growth Capital for Small Businesses*, [Sheffield, Royaume-Uni], Small Business Service, décembre 2003.

INNO-Grips. *Public Private Partnerships for Financing Innovative SMEs*, Commission européenne, Direction générale des entreprises et de l'industrie, décembre 2009.

Lundström, A. et L. Stevenson. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*, New York, Springer Science+Business Media Inc., 2005.

Mason, C.M. et R.T. Harrison. *Improving Access to Early Stage Venture Capital in Regional Economies: A New Approach to Investment Readiness*, vol. 19, nº 2, mai 2004.

Riding, A.L. et B. Orser. *Profils de financement des petites entreprises : les petites et moyennes entreprises des provinces de l'Atlantique*, Programme de recherche sur le financement des PME, Industrie Canada, septembre 2007.

Riding, A.L. *Le financement du fonds de roulement et le Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPEC)*, Direction générale de la politique de la petite entreprise, mai 2006.

Shutt, T. et P. Vanasse. *Sources du financement par emprunt des petites et moyennes entreprises de la région de l'Atlantique*, Ottawa, Conference Board du Canada, mars 1999.

SQW Limited. *Evaluation of the Investment Readiness Demonstration Projects and Fit4Finance : Final Report to the Small Business Service*, Londres, Royaume-Uni, Small Business Service, juin 2004.

Statistique Canada. *Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises, 2004* et 2007.

Statistique Canada. *Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises, 2007*, tableaux de données, Ottawa, Division des petites entreprises et des enquêtes spéciales, 2007.

Wang, S. *Le financement des petites et moyennes entreprises innovatrices au Canada : document de recherche*, [Ottawa], Industrie Canada, Direction générale de la petite entreprise et du tourisme, octobre 2009.