



Industrie
Canada

Industry
Canada

L'ACCÈS DES PETITES ENTREPRISES AU FINANCEMENT

Instrument de financement

de la croissance depuis 37 ans :
la Loi sur les prêts aux petites entreprises

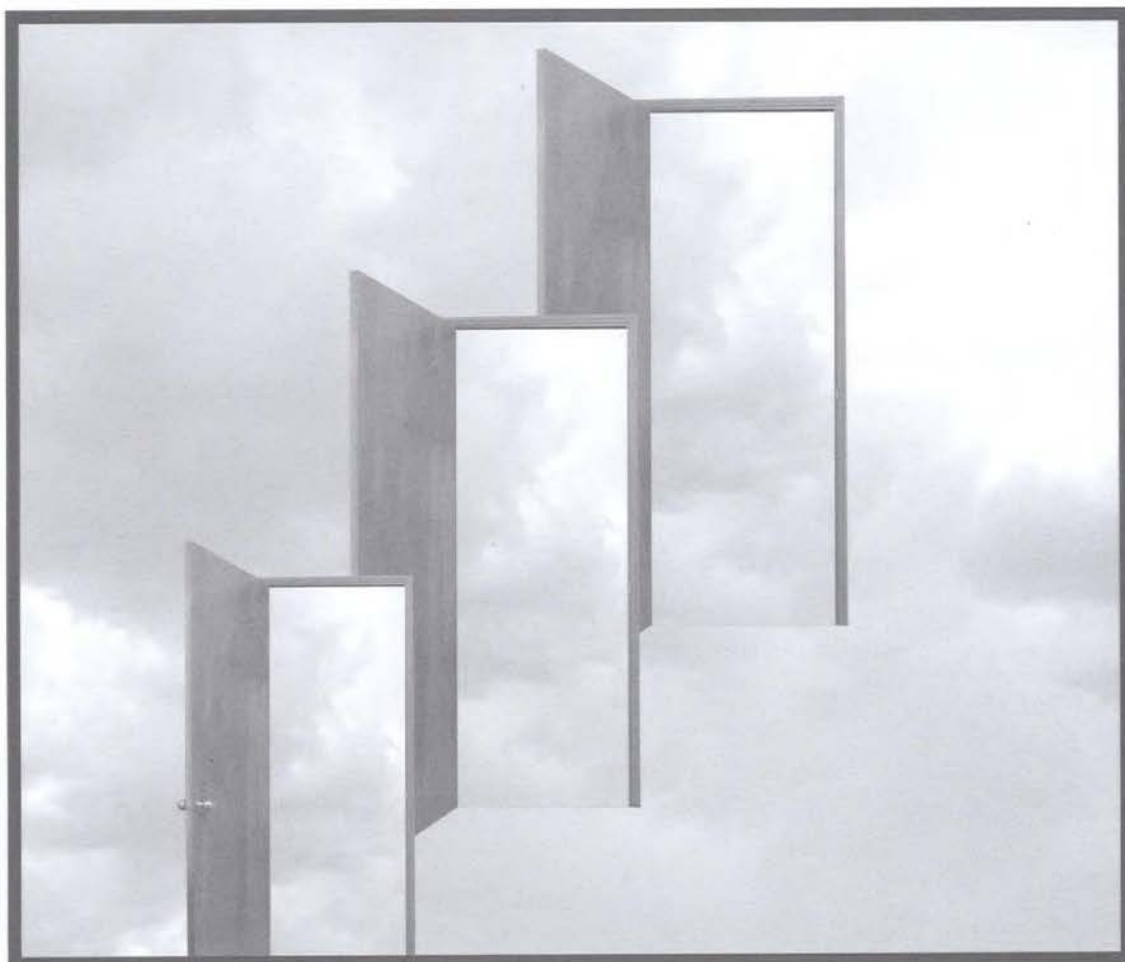


Canada

L'ACCÈS DES PETITES ENTREPRISES AU FINANCEMENT

Instrument de financement

de la croissance depuis 37 ans :
la Loi sur les prêts aux petites entreprises



Cette publication est également offerte par voie électronique sur le World Wide Web à :
<http://strategis.ic.gc.ca/ppc>

Cette publication est aussi disponible sur demande dans une présentation adaptée à des besoins particuliers.
Communiquer avec les Services de distribution aux numéros ci-dessous.

Pour obtenir des exemplaires du présent document, s'adresser aux :

Services de distribution
Direction générale des communications
Industrie Canada
Bureau 205D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : (613) 947-7466
Télécopieur : (613) 954-6436

Nota – Aux fins du présent document, la forme masculine désigne, s'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

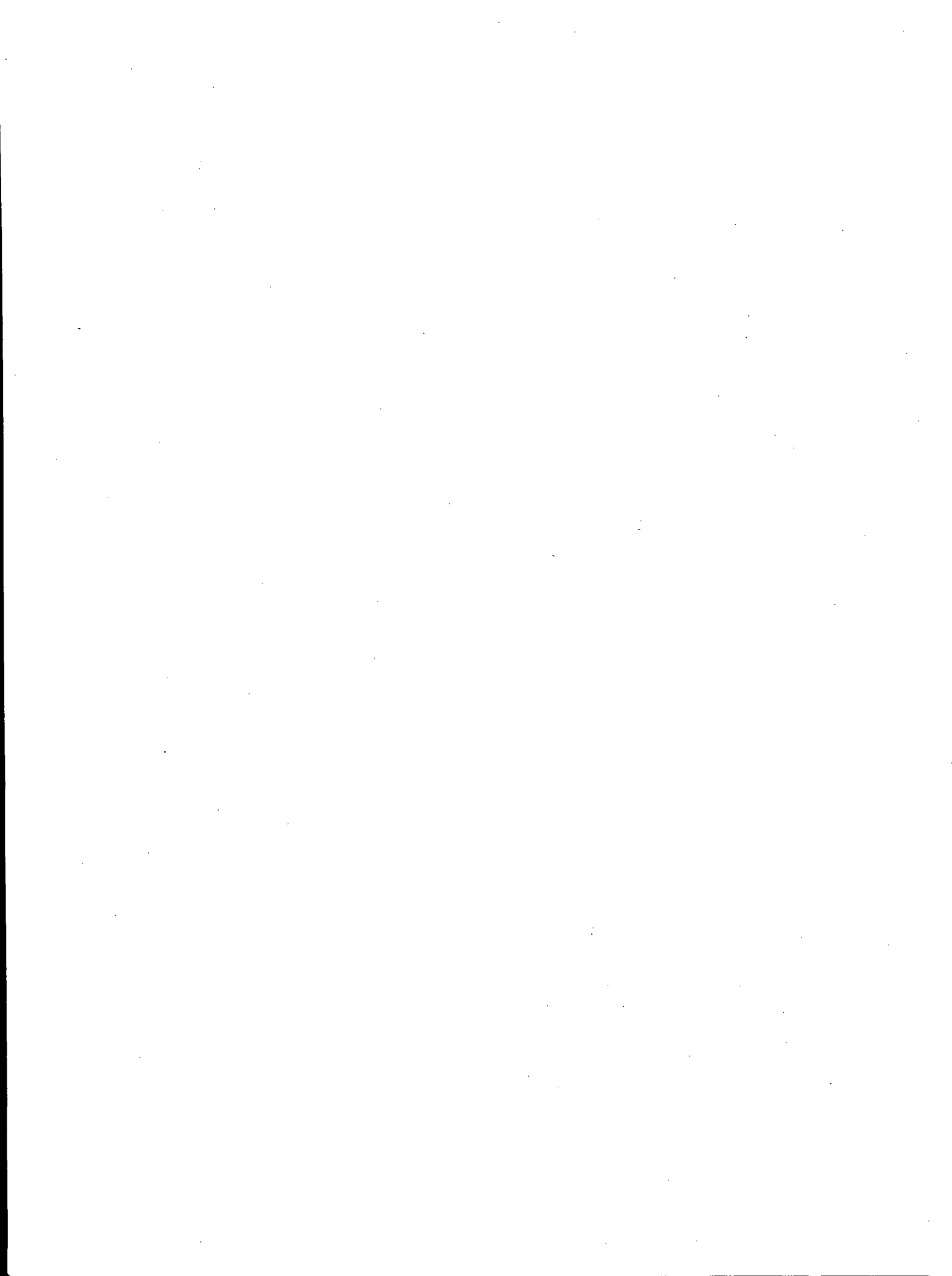
© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Industrie Canada) 1998
N° de catalogue C2-364/1998
ISBN 0-662-63810-7
52096B



Contient 50 p. 100 de
matières recyclées

Table des matières

Préface	3
Le contexte actuel	
Les petites entreprises au Canada	5
Aperçu du programme de la <i>Loi sur les prêts aux petites entreprises</i>	6
Objet	6
Modalités	6
Emprunteurs	7
Prêteurs	7
Administration des prêts aux petites entreprises	11
Incidence	13
Programmes semblables	14
Historique du programme de la <i>Loi sur les prêts aux petites entreprises</i>, 1961-1998	
Sommaire	15
Les années 1960	16
Adoption de la <i>Loi sur les prêts aux petites</i> <i>entreprises</i>	16
Modalités de la <i>Loi sur les prêts aux petites</i> <i>entreprises</i> – 1961	18
La première année	19
De 1961 à 1969	19
Les années 1970	20
Taux d'intérêt variables – 1978	21
Les années 1980	21
Contrôle des coûts – 1985	22
Incidence des modifications de 1985	24
Les années 1990	24
Extension du programme – 1993	24
Incidence des modifications de 1993	25
Restructuration – 1995	26
Recouvrement des coûts	27
Contrôle des coûts	27
Incidence des modifications de 1995	27
Difficulté de faire des prévisions	28
Rationaliser les opérations, 1995-1998	29
L'avenir	30



Préface

Le présent document est le premier d'une série de trois volumes publiés à l'occasion de l'examen de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) entrepris par le Parlement en 1998.

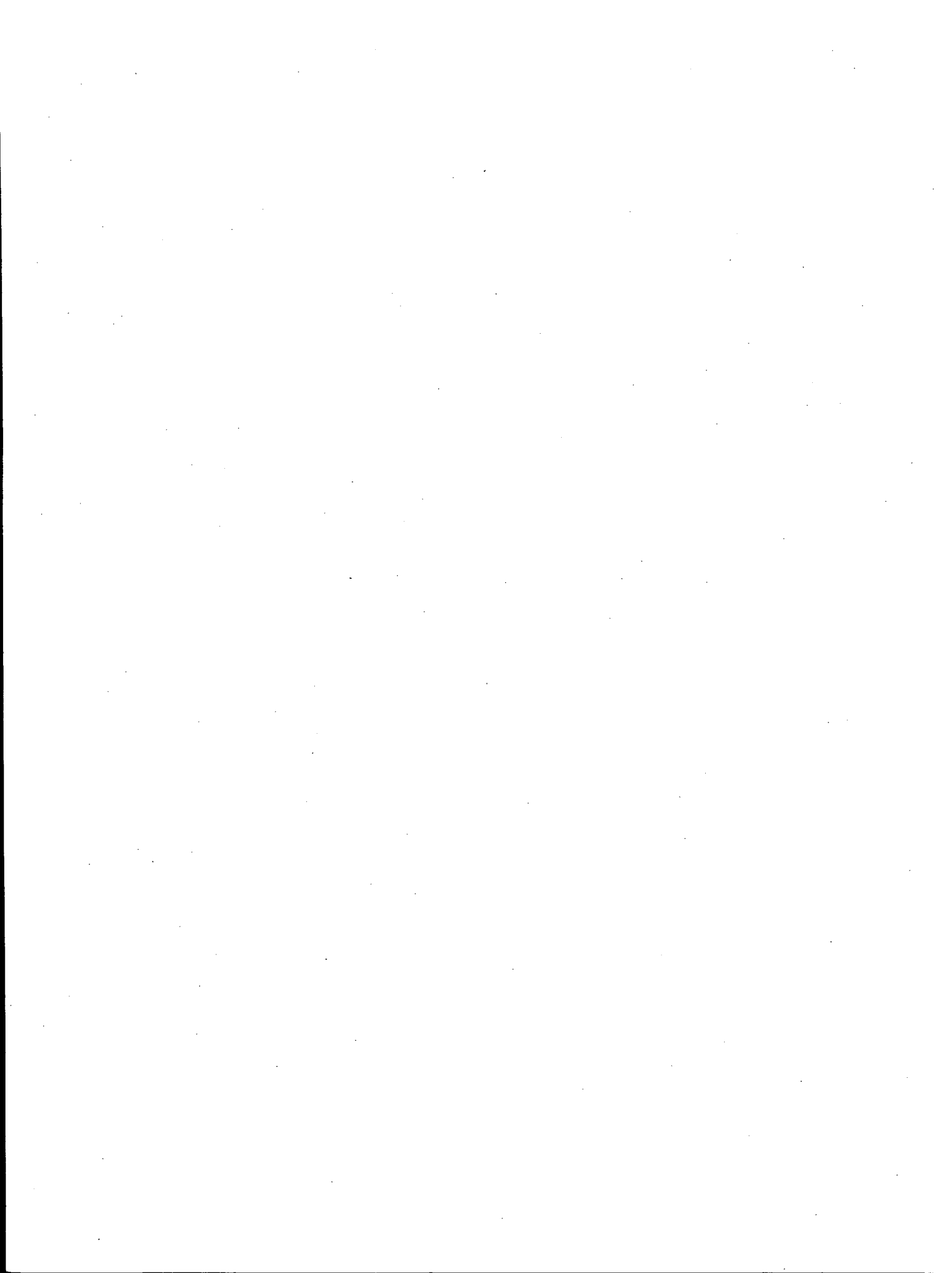
Intitulé *L'accès des petites entreprises au financement*, cette série retrace les origines et l'évolution de la Loi depuis son adoption en 1961 et présente un aperçu des modifications proposées pour l'avenir.

Le présent document, intitulé *Instrument de financement de la croissance depuis 37 ans : La Loi sur les prêts aux petites entreprises*, décrit comment le programme de la LPPE

s'est taillé une place dans le cadre de la stratégie de promotion de la croissance économique du gouvernement fédéral.

Le second document, intitulé *Mesurer l'évolution des besoins*, consiste en une synthèse des nombreux travaux de recherche consacrés à la LPPE au fil des années, dont la plupart ont été réalisés par des spécialistes de l'extérieur pour le compte du gouvernement.

Le troisième document, *S'adapter à l'évolution des besoins*, explique les modifications législatives actuellement proposées en vue de mettre à jour la LPPE.



Le contexte actuel

Les petites entreprises au Canada

Les petites et moyennes entreprises (PME) font une contribution importante à l'économie canadienne; elles représentent plus de la moitié de l'emploi du secteur privé et 43 p. 100 du produit intérieur brut (PIB).

Représentant 98 p. 100 des entreprises canadiennes, les PME constituent l'une des sources les plus dynamiques de croissance économique tous secteurs confondus. Plus compactes et plus souples que les grandes sociétés, les petites entreprises sont rapidement en mesure de déceler des produits et des possibilités nouvelles, d'adopter de nouvelles technologies et d'envahir de nouveaux marchés.

Mais l'innovation et les occasions qui se présentent comportent inévitablement une part de risque. De par leur nature même, les PME sont dans l'ensemble plus vulnérables sur le plan économique. Un grand nombre ne font que démarrer, tandis que d'autres explorent des méthodes et des marchés méconnus. La plupart ont des marges d'exploitation extrêmement minces et toutes sont très conscientes des dommages que peuvent causer des circonstances économiques défavorables.

Les petites entreprises sont habituellement créées par des gens qui ont suffisamment confiance en eux et dans leurs idées pour y risquer leurs ressources personnelles. Cependant, elles doivent invariablement avoir accès au capital pour se développer. Les parents et amis sont souvent les premiers à être approchés pour fournir ce soutien financier. Tôt ou tard, la plupart des

entrepreneurs ont aussi besoin d'emprunter et s'adressent aux prêteurs professionnels des institutions financières. L'accès à des sources extérieures de capital revêt une importance critique pour assurer leur réussite future.

Mais contrairement aux proches parents et amis, les gestionnaires de crédit professionnels doivent veiller à protéger les intérêts des institutions prêteuses qu'ils représentent; par conséquent, ils sont plus conscients des risques inhérents aux prêts accordés aux petites entreprises. Au fil des ans, de nombreux entrepreneurs ont manifesté leur frustration à la suite de tentatives infructueuses en vue d'obtenir des fonds pour financer leurs immobilisations.

De nombreuses études – dont celle du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes – ont de fait montré que l'accès au financement demeure un obstacle de taille à la croissance des entreprises canadiennes. Trop souvent, la conséquence d'un tel obstacle est l'échec de l'entreprise.

Le programme de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) visait à combler l'écart entre le financement privé des petites exploitations familiales et les prêts garantis aux entreprises classiquement offerts par les institutions financières. En garantissant les prêts accordés aux petites et moyennes entreprises, la LPPE encourage les prêteurs à soutenir les petites entreprises présentant un risque financier jugé marginalement inacceptable dans les circonstances habituelles.

Grâce à sa structure particulière, où le gouvernement ne traite pas directement avec les emprunteurs, le programme de la LPPE est en mesure d'exercer une influence positive et importante – quoique relativement restreinte – sur le marché du financement, favorisant la survie et la croissance des petites entreprises au Canada.

Aperçu du programme de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*

Objet

Depuis sa promulgation en 1961, l'objet premier de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* n'a pas changé : accroître la disponibilité du crédit en vue de l'établissement, de l'expansion, de la modernisation et de l'amélioration des petites entreprises commerciales.

Le programme de la LPPE favorise l'établissement, l'expansion, l'amélioration et la modernisation des petites et moyennes entreprises.

Son principal mécanisme est une garantie d'emprunt offerte par le gouvernement fédéral, qui incite les institutions financières à accorder les prêts qu'elles jugeraient trop risqués ou d'un montant insuffisant.

Au cours des 37 années écoulées depuis son adoption, la LPPE a subi des douzaines de modifications, tant majeures que mineures. Les modifications apportées au texte de loi et les changements sur le plan de la procédure et de l'administration sont décrits dans la section suivante du présent document. Mais l'objet premier et les

principales modalités de la Loi sont demeurés inchangés pendant près de quatre décennies.

Modalités

À l'heure actuelle, toute entreprise à but lucratif (autre qu'une exploitation agricole) dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur à 5 millions de dollars peut présenter une demande de prêt d'un montant maximal de 250 000 dollars aux termes de la LPPE. Le financement peut servir à l'achat ou à l'amélioration de locaux et d'équipements, à l'achat de terrains ou à des améliorations locatives. Les prêts ne peuvent servir à financer un fonds de roulement, un fonds de commerce, l'achat d'actions, l'acquisition de biens immobiliers destinés à la revente, des créances existantes ou d'autres éléments d'actif incorporels.

Les entreprises s'adressent directement à une institution financière accréditée du secteur privé, ce qui comprend les banques à charte, les compagnies de fiducie, les caisses populaires et les *credit unions*. Sans que le gouvernement n'intervienne, le prêteur évalue la solvabilité de l'emprunteur éventuel, selon ses propres critères, en appliquant la même diligence que pour toute autre demande de prêt. Si l'institution financière accepte d'accorder le prêt, une demande d'enregistrement du prêt est acheminée à l'administration de la LPPE, d'Industrie Canada.

Du moment que la demande satisfait aux exigences d'admissibilité prévues dans la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et son règlement d'application, l'administration accepte d'enregistrer le prêt. L'emprunteur doit donner des garanties et, depuis 1993,

verser un droit initial de 2 p. 100 lors de l'enregistrement du prêt.

Emprunteurs

Au fil des années, on a sensiblement élargi la définition des catégories d'entreprises admissibles à un emprunt aux termes de la LPPE. Au début, seules étaient admissibles les entreprises œuvrant dans les secteurs du commerce de gros ou de détail, de la fabrication et des services, par exemple le tourisme.

Aujourd'hui, les entreprises offrant des services de santé ou d'éducation, des services sociaux, des services financiers et d'assurance, et des services commerciaux, de construction, d'abattage et d'exploitation minière, ainsi que les entreprises de nombreux autres secteurs industriels peuvent demander un prêt en vertu de la LPPE.

Lorsque j'ai débuté, plus ou moins par mes propres moyens, en prenant la relève de mes parents dans l'entreprise, la banque ne m'aurait peut-être pas accordé de prêt en l'absence de la LPPE.

Mike Berrigan, président, Guysborough Transfer
Halifax, N.-É.

À mesure que la Loi, le Règlement et les procédures connexes ont été modifiés, on a observé des fluctuations importantes, d'une année à l'autre, dans le nombre et la valeur des prêts accordés. Ainsi, 4 835 prêts furent accordés en 1975, représentant une valeur totale de 82 millions de dollars. Vingt ans plus tard, le programme a permis de garantir un niveau record de 68 379 prêts, atteignant

près de 4,4 milliards de dollars. La taille moyenne d'un prêt a aussi augmenté, passant de 27 000 \$ durant la période 1990-1993, à 40 000 \$ durant la période 1993-1996.

Notre expérience n'aurait jamais vu le jour sans l'aide du programme de la LPPE.

Byron Newberry, copropriétaire du Jaguar's
Sports Bar and Grill
Vancouver, C.-B.

Les chiffres les plus récents indiquent qu'en 1997-1998, près de 28 000 entreprises ont profité du programme pour avoir accès à des fonds totalisant 2 milliards de dollars destinés à financer des immobilisations.

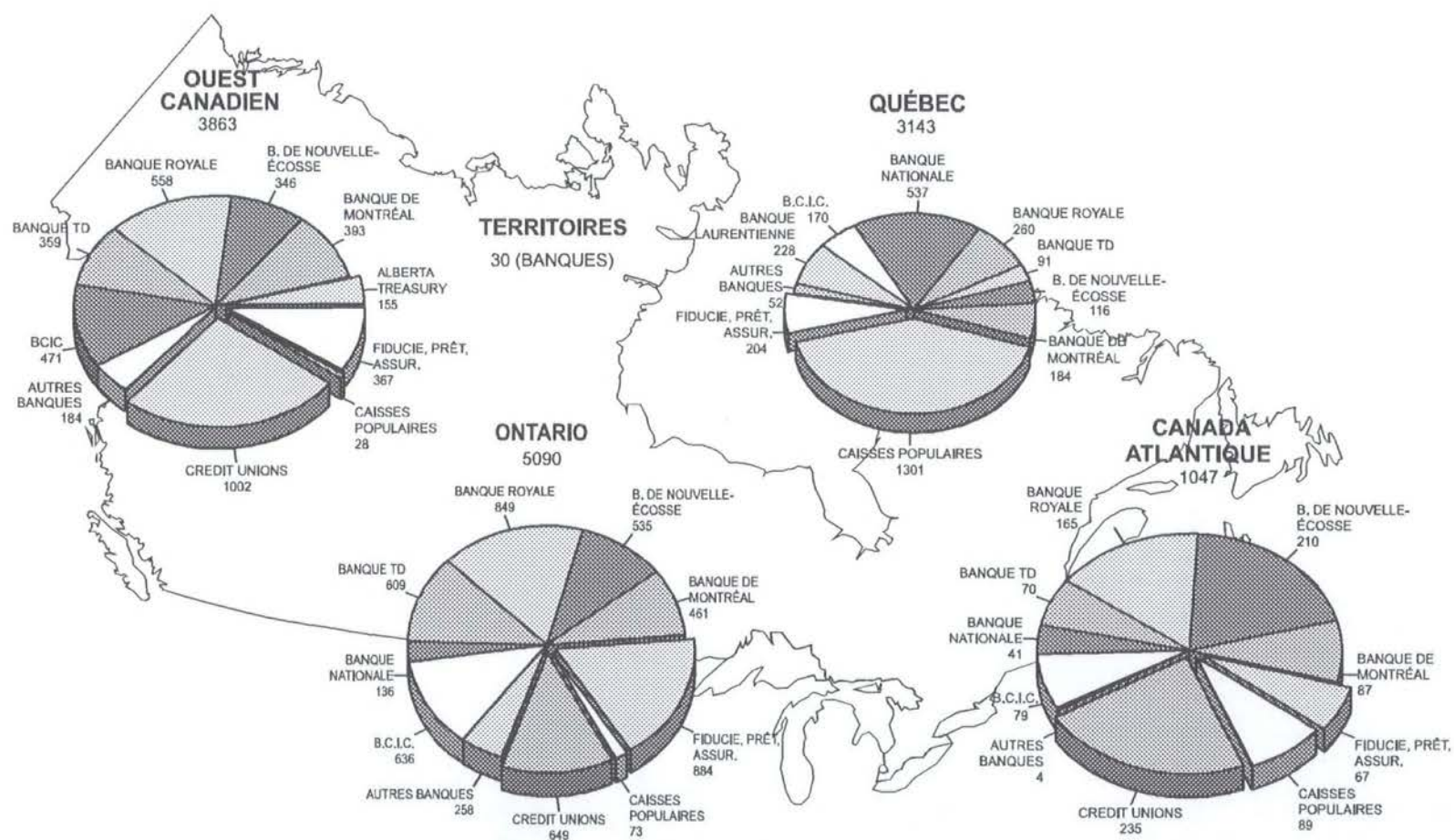
Prêteurs

Au départ, la LPPE a été rédigée en vue d'offrir des garanties uniquement pour des prêts accordés par les banques à chartre. En 1961, cela signifiait sept banques, dont deux desservant principalement le Québec. Dans les années qui suivirent, la définition de prêteur admissible a été considérablement élargie. Aujourd'hui, environ 1 500 sociétés de fiducie, *credit unions*, caisses populaires et autres institutions financières, totalisant quelque 13 000 points de service au Canada, peuvent accorder des prêts en vertu de la LPPE (voir la carte à la page suivante).

Étant donné que la garantie gouvernementale réduit le risque inhérent à un prêt accordé à une petite entreprise, les petits prêteurs sont à l'aise de participer au programme. Cela permet donc d'étendre la portée du programme à pratiquement toutes les localités du Canada.

PRÊTEURS LPPE

Répartition des points de service



Le taux d'intérêt exigé par les prêteurs peut être fixe ou variable. Le taux variable maximum est de 3 p. 100 en sus du taux préférentiel. Le taux d'intérêt maximum pour un prêt à taux fixe est de 3 p. 100 en sus du taux hypothécaire résidentiel équivalent.

Selon la procédure prévue dans la LPPE, le prêteur administre un prêt à l'amélioration d'une entreprise de la même manière que tout autre prêt. Depuis 1995, un droit d'administration annuel de 1,25 p. 100 est perçu; il est assumé par l'emprunteur à même le taux d'intérêt.

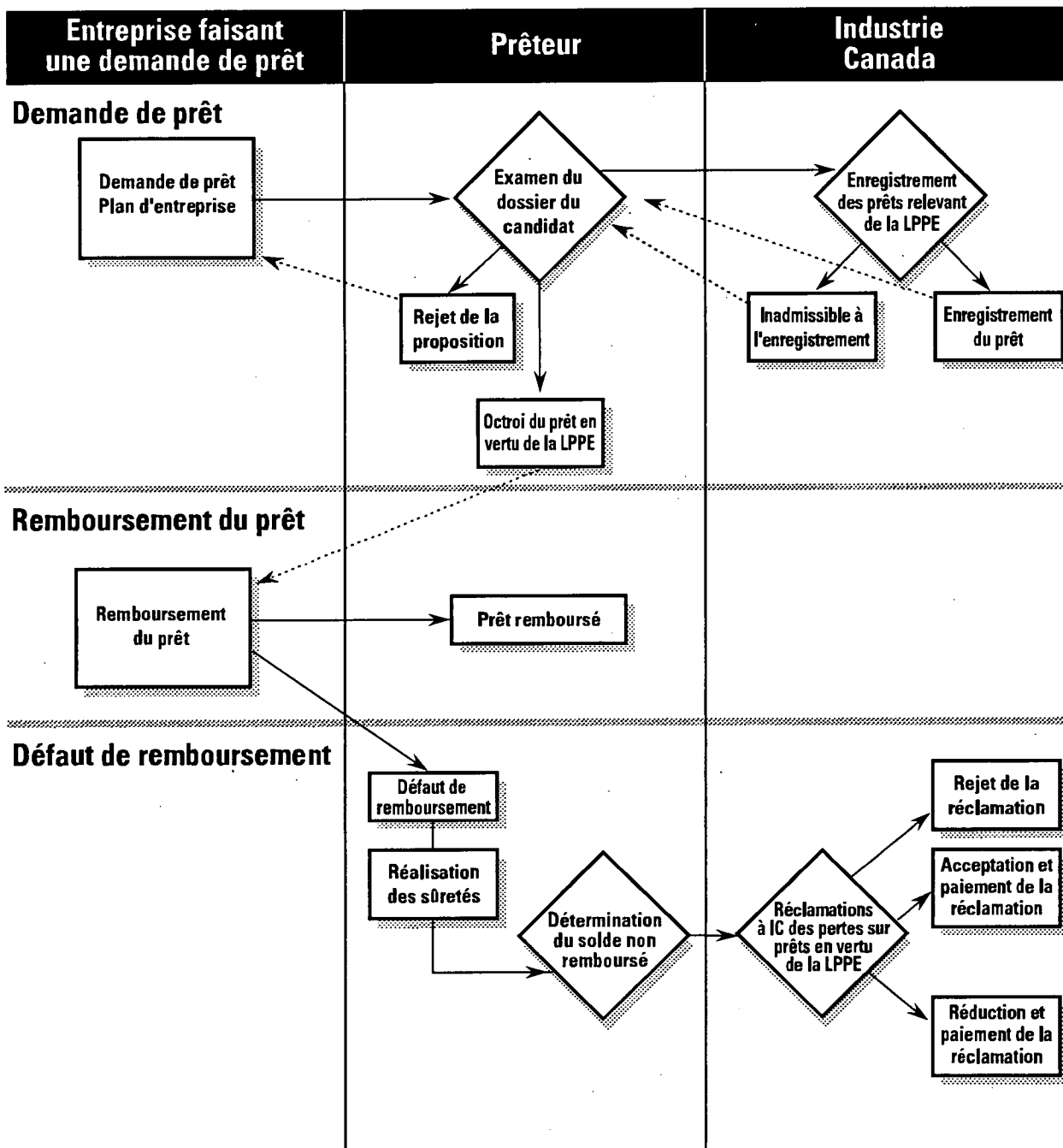
Si un prêt à l'amélioration d'une entreprise est remboursé normalement, le gouvernement n'intervient pratiquement

plus. Ainsi, environ 94 p. 100 des prêts à l'amélioration d'une entreprise sont remboursés entièrement, sans aucun coût pour les contribuables.

Si l'entreprise fait faillite ou si l'emprunteur est incapable de rembourser le prêt, le prêteur doit prendre les mesures habituelles pour réduire la perte subie. Comme pour tout autre prêt commercial en souffrance, ces mesures comprennent le recouvrement de toute garantie liée au prêt et sa liquidation en vue de réduire le solde impayé.

Lorsque le prêteur a pris toutes les mesures raisonnables pour obtenir le recouvrement d'une garantie, il peut présenter une réclamation à l'administration de la LPPE pour la perte subie sur le prêt (voir « Cheminement décisionnel » à la page suivante).

CHEMINEMENT DÉCISIONNEL



Administration des prêts aux petites entreprises

L'Administration des prêts aux petites entreprises, qui relève d'Industrie Canada, procède à une vérification des demandes de réclamation pour s'assurer que la procédure appropriée a été rigoureusement suivie et que les dispositions et les règles de la LPPE ont été respectées.

Actuellement, le gouvernement assume 85 p. 100 du coût des réclamations approuvées et le prêteur, les 15 p. 100 restants.

Selon moi, c'est un excellent programme et j'espère qu'il sera maintenu.

Mike Forcillo, président, Cam-Tec Ltée,
Laval, Québec

Chaque prêteur tient des livres distincts pour les prêts accordés en vertu de la LPPE. Le gouvernement rembourse, à l'égard des réclamations présentées, 90 p. 100 de la première tranche de 250 000 \$ de prêts inscrits aux livres d'un prêteur, 50 p. 100 de la seconde tranche de 250 000 \$ et 10 p. 100 du solde de l'ensemble des prêts. Cela signifie que les petits prêteurs sont incités à participer au programme, tandis que le passif éventuel à l'égard des gros prêteurs est limité au niveau moyen de 10,6 p. 100.

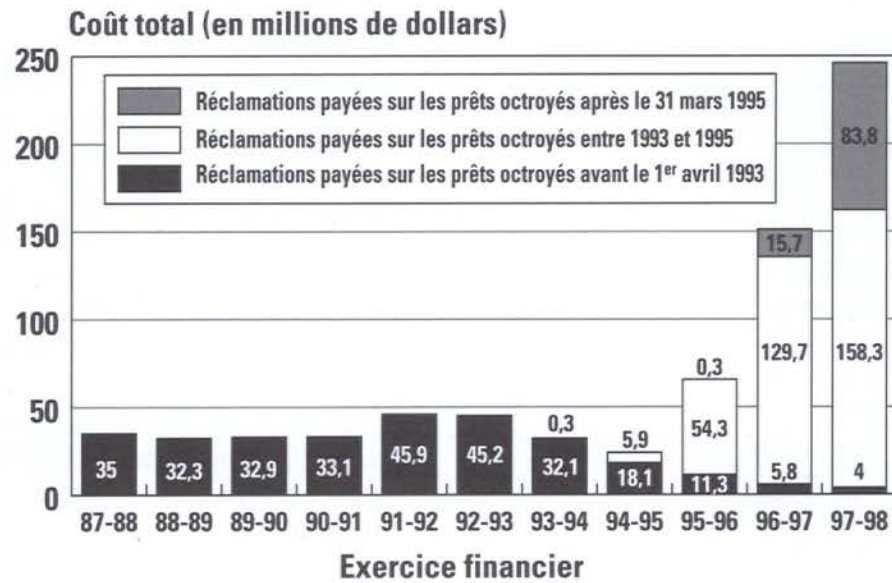
Il y a un décalage variant habituellement de trois à cinq ans entre le dépôt d'une

réclamation pour perte sur prêt et la date d'enregistrement du prêt. À la suite des modifications apportées en 1993, les prêts accordés sur une période de 24 mois seulement ont représenté près du tiers du montant total prêté depuis la création du programme. Cette hausse spectaculaire du nombre et de la valeur des prêts fait maintenant sentir ses effets, avec un certain délai, au poste des réclamations. En outre, étant donné que le remboursement des prêts peut être étalé sur une période maximum de dix ans, les réclamations présentées entre 1993 et 1995 se répercuteront sur le coût des réclamations pendant quelques années encore.

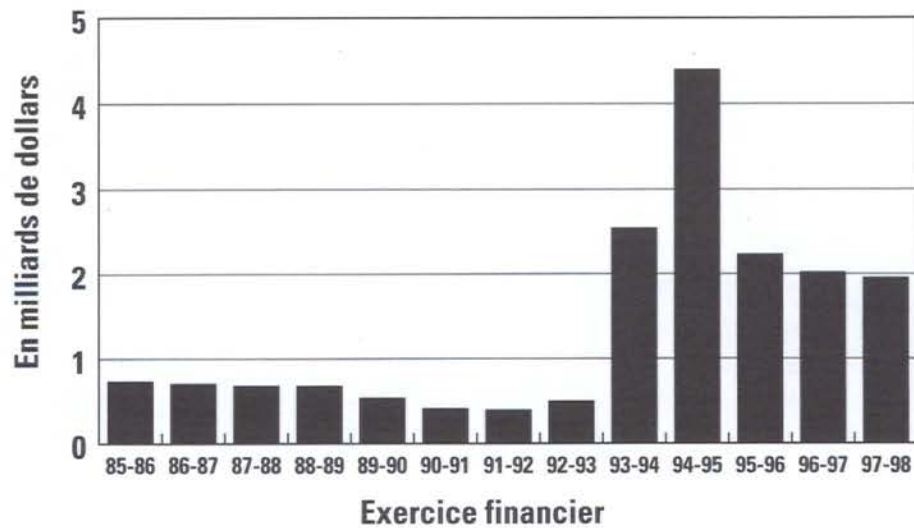
Les prêts accordés au cours de la période 1993-1995 sont à l'origine de la plus grande partie des déboursés récents au titre des réclamations, comme il ressort de la figure au haut de la page suivante.

Cependant, des modifications fondamentales apportées au programme en 1995 ont permis de l'orienter vers l'objectif du recouvrement des coûts. Le gouvernement a maintenu le droit d'enregistrement initial et le droit d'administration annuel. Avec ces modifications, les nouveaux prêts accordés en vertu des dispositions de la LPPE devraient dorénavant couvrir le coût des réclamations, de sorte que les contribuables n'auront pas à subventionner les entreprises ou les banques par l'intermédiaire du programme de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*. La figure au bas de la page suivante illustre cette tendance.

Partage des dépenses du programme



Prêts enregistrés



Incidence

Chaque entreprise dont la croissance est facilitée par un prêt accordé en vertu de la LPPE profite à l'économie canadienne. La réussite engendrée grâce à l'accès au capital se traduit par de nouveaux emplois, la prospérité et la sécurité pour nos collectivités¹. Ainsi, en 1997-1998, les emprunteurs qui se sont prévalus de la LPPE ont indiqué qu'ils créeraient, au total, 74 600 emplois².

La LPPE revêt une importance particulière pour les très petites entreprises, qui constituent la grande majorité des entreprises canadiennes. Près des trois quarts des entreprises qui ont eu recours à la LPPE comptaient moins de cinq employés, comparativement à 56 p. 100 des autres emprunteurs faisant affaire avec les banques³. En l'absence de la LPPE, de nombreuses entreprises parmi les plus petites seraient incapables d'obtenir le financement essentiel à leur réussite.

Dans une étude sur les répercussions économiques de la LPPE, réalisée en 1996 par Allan Riding, l'auteur a constaté ce qui suit :

- 54 p. 100 des prêts accordés en vertu de la LPPE avaient un effet d'accroissement complet; autrement dit, ils n'auraient pas été consentis selon les critères de prêt habituels;
- au total, 86 p. 100 des prêts avaient un effet d'accroissement partiel, allant à des entreprises qui n'avaient :
 - aucune marge de crédit ou autre prêt,
 - aucun actif à céder en garantie, et/ou
 - aucune relation établie avec une banque;
- 45 p. 100 des entreprises échantillonnées existaient depuis moins d'un an. En comparaison, seulement 5 p. 100 des prêts bancaires hors LPPE sont allés à des entreprises qui démarraient, un écart de 40 points de pourcentage.

Ne pas donner aux gens la possibilité d'avoir accès à ce genre de crédit constituerait un pas en arrière.

Mike Miletic, président, Delta Grinding,
Cooksville, Ontario

-
1. Les estimations de l'incidence de la LPPE sur la création d'emplois parmi les PME varient selon la méthode employée. Les chiffres cités dans les rapports annuels sur la LPPE se situent dans la partie inférieure de cet intervalle et représentent, par conséquent, des estimations conservatrices de la part des emprunteurs.
 2. *Loi sur les prêts aux petites entreprises, Rapport annuel 1997-1998*, Industrie Canada, p. 7.
 3. Allan Riding, *Impact of SBLA Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the SBLA Program*, Equinox Management Consultants Ltd., décembre 1996, p. 7.

Programmes semblables

D'autres programmes gouvernementaux visent des objectifs semblables à ceux de la LPPE, sans pour autant la chevaucher de manière significative :

- La *Loi sur les prêts consentis aux agriculteurs et aux coopératives de commercialisation des produits agricoles* vise des objectifs semblables à ceux de la LPPE. Cependant, elle est conçue pour répondre aux besoins particuliers du secteur agricole canadien. Les agriculteurs ne peuvent obtenir de prêts en vertu de la LPPE.

En l'absence de la LPPE, il n'est pas sûr que je serais en affaires aujourd'hui.

Jim Heath, directeur général, Ure Seal Ltd.
Tottenham, Ontario

- La Banque de développement du Canada partage l'objectif d'appuyer le financement des petites entreprises. Cependant, une étude réalisée en 1998 par Roy B. Norton et intitulée *The*

Current Market for Small Business Financing, n'a révélé que peu de chevauchement entre les deux. Le mandat de la Banque est de combler les lacunes du marché en ciblant ses activités de prêts sur les entreprises du savoir et les exportateurs.

- L'Alberta Opportunity Company (AOC), une société d'État provinciale, offre de l'aide axée sur des prêts à termes, des garanties à l'exportation et des garanties classiques aux entreprises exploitées en Alberta. Ses prêts totalisant 38 millions de dollars en 1996, l'AOC est considérée comme un prêteur « de rechange » ou « de dernier recours » offrant du crédit à des taux d'intérêt plus élevés aux entreprises plus risquées.
- Le gouvernement du Québec offre deux programmes d'investissement complémentaires : Garantie Québec et le Programme d'aide au démarrage des entreprises. Ces programmes diffèrent de la LPPE pour ce qui est des critères d'admissibilité, de la garantie du gouvernement, des barèmes de droits et des modalités de remboursement.

Historique du programme de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, 1961-1998

Sommaire

Le programme de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) a été dévoilé en 1960 dans le cadre de la politique de création d'emplois d'hiver du gouvernement.

Modeste au début, le programme a survécu jusqu'à aujourd'hui, ce qui montre son utilité.

Au cours des quatre dernières décennies, le programme de la LPPE a connu à tour de rôle expansion, contraction, modifications et révisions. En dépit de tous ces changements, il a toujours conservé son objectif premier, qui est de faciliter l'accès des petites entreprises au capital privé grâce à une garantie d'emprunt fédérale.

La raison d'être du programme est simple : les petites entreprises sont l'un des principaux moteurs de l'économie canadienne et elles créent une part de plus en plus importante des emplois. L'innovation comporte cependant des risques et les petites entreprises ont toujours éprouvé de la difficulté à se financer auprès des institutions financières.

Le programme de la LPPE a été conçu en vue de surmonter ces réticences en réduisant sensiblement les risques auxquels les prêteurs sont exposés (sans toutefois les éliminer). Le gouvernement a assumé l'essentiel du coût des pertes subies dans les cas de non-remboursement. Ce programme a donc constitué un moyen pour le gouvernement de promouvoir de saines relations d'affaires

dans le secteur privé entre les petites entreprises et les institutions financières, sans s'impliquer directement dans des activités de prêt.

Au fil des années, les gouvernements canadiens successifs ont appuyé les principes de la LPPE. Mais l'économie canadienne et la société toute entière ont subi de profonds changements depuis les débuts du programme. La LPPE a dû évoluer elle aussi pour demeurer au diapason de son époque.

Depuis qu'il a été institué, le programme a connu des douzaines de changements législatifs, réglementaires et administratifs. Le thème commun qui s'en dégage est la recherche d'une taille et d'une portée idéales, de même que de meilleures façons de mettre la LPPE à la disposition des entrepreneurs, au moindre coût pour les contribuables canadiens.

Dans certains cas, les modifications ont été mineures, comme lors du relèvement du montant maximum d'un prêt ou de la révision de la définition d'une petite entreprise. D'autres modifications avaient une portée beaucoup plus large, transformant d'un seul coup plusieurs éléments importants du programme de prêt.

Voici les modifications les plus importantes qui ont été apportées :

- en 1970, les institutions financières autres que les banques ont été autorisées à accorder des prêts en vertu de la LPPE;

- en 1978, les taux d'intérêt, jusqu'alors fixes, sont devenus variables;
- en 1985, un droit d'enregistrement correspondant à 1 p. 100 du montant du prêt est entré en vigueur et les banques ont dû assumer 15 p. 100 des pertes sur prêts;
- en 1993, on a permis de financer à 100 p. 100 les éléments d'actif, le partage des pertes sur prêts a été modifié en faveur des institutions de prêt et le taux du droit d'enregistrement a doublé;
- en 1995, dans le cadre d'une nouvelle politique de recouvrement des coûts, la répartition des pertes sur prêts et le montant maximal des prêts ont été ramenés à leurs niveaux d'avant 1993 et un nouveau droit d'administration annuel a été introduit.

Ces mesures ont parfois donné des résultats surprenants. À plus d'une reprise, les modifications apportées ont déclenché une réaction qui a nécessité des mesures urgentes en vue de contenir les coûts.

Bien que la popularité du programme ait fluctué au gré des années, la tendance générale a été clairement à la hausse. Ainsi, deux milliards de dollars ont été prêtés en 1997, une somme qu'il aurait été difficile d'imaginer dans le contexte des paramètres du programme à sa première année, où les prêts totalisèrent 25,6 millions de dollars.

Si la portée et les détails du programme de la LPPE ont changé au fil des ans, son objet et ses principales modalités sont restés les mêmes. Dès le départ, l'intention du

Parlement n'était ni de renflouer le secteur des petites entreprises, ni de s'interposer dans les rapports commerciaux entre banquiers et emprunteurs. Plutôt, on a toujours cherché à aider les entrepreneurs à s'aider eux-mêmes – à construire, à développer et à améliorer leurs entreprises, créant du même coup des emplois pour les autres Canadiens.

Les années 1960

Adoption de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*

Le programme de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* a été annoncé dans le discours du Trône de novembre 1960. Décrit comme un programme fédéral de garantie d'emprunt qui permettrait aux petites entreprises d'avoir plus facilement accès au capital dont elles avaient sérieusement besoin, ce programme devait s'inscrire dans la stratégie de création d'emplois d'hiver du gouvernement.

Le discours du Trône précisait que la Loi autoriserait le gouvernement fédéral à garantir des prêts bancaires aux petites entreprises. Ces prêts serviraient à la rénovation et à l'expansion de locaux commerciaux, ainsi qu'à l'acquisition et à l'amélioration d'équipements.

Cependant, l'annonce n'a pratiquement pas retenu l'attention des médias. Ainsi, l'*Ottawa Citizen* en a à peine fait mention, loin dans la section des nouvelles, tandis que la mesure était complètement passée sous silence dans les articles consacrés au discours du Trône.

Dans les cas où l'on a pris acte de la LPPE, la réaction a été plutôt tiède. Ainsi, *The Globe and Mail*, dans un éditorial par ailleurs favorable où l'on se félicitait de la philosophie d'affaires qui animait la stratégie de création d'emplois à long terme du gouvernement, s'interrogeait sur la nécessité du programme de garantie d'emprunt.

On vous demandera aussi d'examiner en priorité le projet de loi autorisant le gouvernement à donner des garanties aux banques à l'égard des prêts qu'elles accordent aux petites entreprises pour financer des ajouts et des améliorations à leurs locaux commerciaux et à leurs équipements. Mes ministres sont convaincus que des facilités de crédit additionnelles à moyen terme pour les petites entreprises permettront la réalisation de nombreux projets privés au cours de l'hiver prochain partout au Canada, créant un nombre élevé d'emplois supplémentaires. En outre, ce complément à notre législation en matière de crédit constituera un stimulant continu à la croissance de l'entreprise privée au Canada. (Traduction)

Discours du Trône, 17 novembre 1960

Les banquiers, qui allaient devenir les prestataires en première ligne de ce nouveau programme, affichaient dans l'ensemble une attitude neutre. Certains estimaient que l'expansion de la masse monétaire ou la modification des politiques fiscales de la nation constitueraient peut-être des stratégies plus efficaces. Mais le président

de la Banque Toronto-Dominion, A. C. Ashforth, exprima un optimisme prudent en indiquant que cette mesure pourrait contribuer à réduire le chômage.

Je crois que le gouvernement prend des mesures qui pourraient soulager le chômage. Accorder des prêts à moyen terme aux PME devrait leur permettre de moderniser leurs installations et leur équipement. Cela devrait se répercuter sur le niveau d'emploi dans toutes les localités du pays.

A. C. Ashforth, Banque Toronto-Dominion, 1960

Pour le Parlement, toutefois, il était évident que la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* constituait un outil essentiel dans la lutte contre le chômage. Ainsi, la loi créant le nouveau programme fut l'un des premiers textes de loi à être déposé pour être débattu durant la session parlementaire de 1960-1961.

Une résolution fut déposée à la Chambre des communes, réclamant une mesure visant, par l'intermédiaire d'une garantie sur les prêts accordés par les banques aux propriétaires de petites entreprises commerciales, l'amélioration et la modernisation des locaux et de l'équipement et prévoyant en outre que tout montant versé à une banque dans le cadre de cette mesure provienne du Trésor.

Le projet de loi fut adopté à l'unanimité le 30 novembre 1960. Il prit force de loi le 20 décembre suivant et les opérations de prêts dans le cadre de la loi débutèrent le 19 janvier 1961.

Modalités de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* – 1961

Dans sa première version, la législation sur les prêts aux petites entreprises était destinée à faciliter la négociation de prêts entre les sept banques à charte et les petites entreprises œuvrant dans quatre grands secteurs d'activité : le commerce de gros, le commerce de détail, la fabrication et les services, tel le tourisme. À l'époque, les petites entreprises admissibles étaient définies comme celles dont les recettes brutes n'excédaient pas 250 000 \$ lors de l'année de la demande de prêt en vertu de la LPPE. On estimait alors qu'environ 400 000 entreprises satisfaisaient à ce critère, soit à peu près 92 p. 100 de l'ensemble des entreprises de ces quatre secteurs d'activité.

Banques admissibles aux garanties d'emprunt en vertu de la LPPE, 1961

- ▶ Banque Impériale de Commerce
- ▶ Banque de Nouvelle-Écosse
- ▶ Banque Royale
- ▶ Banque de Montréal
- ▶ Banque Toronto-Dominion
- ▶ Banque Nationale*
- ▶ Banque Provinciale*

* Exploitée principalement au Québec.

La Loi précisait que les entreprises pouvaient faire une demande de prêt pour l'acquisition ou l'amélioration d'éléments d'actif fixes ou mobiliers, ou la rénovation ou l'agrandissement de leurs installations commerciales. Le montant maximum du prêt était de 25 000 \$. À cette époque, comme c'est le cas aujourd'hui, la législation ne

permettait pas d'accorder des prêts en vertu de la LPPE pour financer le fonds de roulement.

S'inspirant de lois comparables qui permettaient alors aux agriculteurs, aux anciens combattants, aux pêcheurs et à leurs familles d'obtenir des prêts garantis pour l'amélioration de leurs maisons, le législateur attribuait au gouvernement le rôle de bailleur de fonds indirect.

Selon les dispositions de la Loi, les modalités de la LPPE entraient en jeu au moment où un prêteur examinait les activités commerciales et les plans d'un requérant, en faisant preuve de la même vigilance que s'il n'y avait pas de garantie d'emprunt fédérale. En tant que mesure à laquelle les banques pouvaient recourir si un requérant n'arrivait pas tout à fait à satisfaire aux critères de crédit habituels, la LPPE visait à encourager l'approbation de certains dossiers marginaux.

Si un prêt consenti par une banque était conforme à toutes les dispositions de la Loi, alors administrée par le ministère des Finances, une garantie d'emprunt était accordée à cette dernière en vertu de la LPPE; cette garantie permettrait à la banque de réclamer au gouvernement le solde impayé en cas de non-remboursement du prêt. À l'origine, le texte de la LPPE garantissait à une banque à charte le recouvrement de ses pertes jusqu'à concurrence de 10 p. 100 du montant total de tous les prêts accordés en vertu de la LPPE. Le montant maximal de prêts que les banques pouvaient collectivement accorder aux termes de la LPPE était de 300 millions de dollars pour les trois premières années du programme.

La première année

Une fois la LPPE entrée en vigueur, la première année d'activité fut au plus « modeste ». Du 19 janvier au 31 décembre 1961, un peu moins de 3 000 prêts, d'un montant moyen de 8 600 \$ par entreprise, furent accordés en vertu de la LPPE.

Environ la moitié du montant des prêts est allé à des entreprises de services, surtout des établissements de restauration et d'hébergement; un quart est allé à des commerces de détail; un cinquième, à des entreprises de fabrication et le reste à des commerces de gros. Selon le rapport annuel de 1961 sur le programme, le total des prêts s'élevait à 25,5 millions de dollars, soit nettement moins que les 100 millions prévus pour chacune des trois premières années du programme.

Ce rapport d'une seule page, auquel étaient joints six tableaux, précisait que les banques avaient collaboré efficacement à l'octroi de prêts en vertu de la LPPE.

De 1961 à 1969

À mesure qu'avancait la décennie 1960, le Parlement voulut apporter des améliorations à la LPPE. La plupart des mesures adoptées à cette époque visaient à élargir la portée du programme et à en accroître la popularité tant parmi les emprunteurs que parmi les prêteurs.

Les parlementaires estimaient essentiel de faire la promotion du programme auprès des milieux d'affaires et de tenter de vaincre la réticence apparente des banques à charte à consentir des prêts en vertu de la LPPE. L'économie était alors en plein essor et le secteur des petites entreprises était considéré

comme une importante source de création d'emplois. La LPPE apparaissait alors comme un outil essentiel pour stimuler la croissance des petites et moyennes entreprises au Canada.

Les modifications apportées à la Loi et au Règlement au cours de cette période englobaient les mesures d'expansion suivantes :

- la définition de petite entreprise a été élargie pour englober celles ayant un chiffre d'affaires annuel allant jusqu'à 500 000 \$, contre 250 000 \$ auparavant;
- les entreprises des secteurs de la construction, des transports et des communications ont été ajoutées à la liste des emprunteurs admissibles;
- il est devenu possible d'emprunter non seulement pour agrandir ou moderniser des locaux d'affaires, mais aussi pour en faire l'acquisition.

Malgré ces changements, le montant des prêts consentis en vertu de la LPPE est demeuré relativement stable pendant les années 1960, fluctuant entre 20 et 26 millions de dollars par an. La seule exception a été 1967, année où l'on a enregistré un repli à 11 millions de dollars.

En 1968, par suite de la hausse continue des taux d'intérêt durant toute la décennie, le gouvernement a modifié la formule de calcul des taux. Il fut décidé par décret que le taux serait calculé deux fois l'an à partir de la moyenne du rendement des obligations du gouvernement canadien. En 1969-1970, ce taux atteignait 8,5 p. 100 alors qu'il était de 5,5 p. 100 à l'origine.

On espérait que la souplesse accrue au niveau des taux rendrait les prêts de la LPPE plus attrayants pour les banques à charte, mais les résultats furent décevants. Comme les législateurs l'ont découvert par la suite, les banques parvenaient à trouver quantité d'emprunteurs prêts à payer des taux d'intérêt encore plus élevés.

À vrai dire, le manque d'intérêt apparent des banques à charte pour le secteur des petites entreprises est à l'origine de certaines des modifications apportées à la LPPE dans les années qui ont suivi. Le premier changement important fut proposé en 1969 et entra en vigueur au début de la décennie suivante. Il visait à mettre un terme au monopole dont avait joui les banques à charte depuis déjà un certain temps sur le programme de la LPPE.

Les années 1970

Au début de la nouvelle décennie, près de 21 000 petites entreprises avaient obtenu des prêts aux termes de la LPPE, totalisant 195 millions de dollars. Mais le programme ne cadrait pas avec les autres programmes semblables de garantie d'emprunt du gouvernement, comme celui de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, en ce qu'il ne permettait à aucune institution financière autre qu'une banque à charte d'accorder ce type de prêt.

Le Parlement modifia donc la LPPE en 1970 afin d'autoriser les compagnies de fiducie, d'assurance et de prêt hypothécaire, les coopératives de crédit, les caisses populaires et les *credit unions* à présenter au ministre des Finances une demande d'accréditation en vue de devenir des prêteurs admissibles.

Prêts à l'amélioration des entreprises
durant les années 1970

Année	Nombre de prêts	Montant (en millions de dollars)
1970	1 367	13,8
1977	5 001	99,6
1979	10 821	268,8

Les modifications de 1970 visaient aussi à inciter les petits prêteurs, à faible volume, à participer au programme en appliquant une échelle mobile à la garantie offerte par le gouvernement. La proportion du total des prêts garantis par le gouvernement passait ainsi de 90 p. 100 sur la première tranche de 125 000 \$ de prêts à 10 p. 100 sur la tranche en sus de 250 000 \$.

Le Parlement considéra diverses formules pour accroître l'utilisation du programme de la LPPE. Il était notamment conscient des pressions exercées en vue d'inclure des professionnels, comme les médecins, les avocats et les dentistes, aux catégories d'emprunteurs admissibles. On demandait aussi un relèvement du plafond d'emprunt, demeuré inchangé à 25 000 \$ depuis 1961.

En 1971, la limite d'un prêt a d'ailleurs été doublée à 50 000 \$. Au fil des années, les entreprises d'autres secteurs d'activité comme la pêche, l'exploitation forestière, les mines, ainsi que les entreprises des services de santé et financiers sont venues s'ajouter à la liste des emprunteurs admissibles.

De fait, les années 1970 ont été marquées par une expansion très graduelle du programme et par des modifications de portée restreinte, alors que le gouvernement cherchait une formule qui aurait séduit à la fois les dirigeants des petites entreprises et les institutions financières.

Ainsi, la définition de petite entreprise admissible fut élargie en 1971 pour englober toutes celles dont le chiffre d'affaires annuel ne dépassait pas 1 million de dollars. En 1974, les points de service du Trésor de l'Alberta furent ajoutées à la liste des prêteurs admissibles. Deux ans plus tard, on transféra la responsabilité de l'administration de la LPPE du ministère des Finances au nouveau ministère d'État à la petite entreprise.

En 1977, le plafond des recettes brutes annuelles des petites entreprises admissibles a été relevé encore une fois, à 1,5 million de dollars. Du même coup, le plafond d'un emprunt garanti en vertu de la LPPE a été porté à 75 000 \$.

Taux d'intérêt variables – 1978

Une modification annoncée en décembre 1977 et entrée en vigueur l'année suivante se révéla un point tournant de l'histoire du programme de la LPPE. La formule de calcul du coût d'emprunt prévue dans la Loi, en vertu de laquelle le taux était révisé deux fois par an, fut remplacée par une formule de taux d'intérêt variables. Ce changement eut un effet spectaculaire. Auparavant, le total des prêts accordés n'avait jamais dépassé 100 millions de dollars au cours d'une année, mais 1978 marqua le début d'un regain d'enthousiasme à l'égard du programme.

La modification avait été motivée par les fortes fluctuations des taux d'intérêt. De plus, les taux fixes s'étaient le plus souvent retrouvés sous le taux préférentiel, alors que le nouveau taux variable était fixé à 1 p. 100 en sus du taux préférentiel. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, les taux dépassaient largement les 10 p. 100 et ont même, à une époque, franchi la barre des 20 p. 100.

Les résultats furent immédiats. En 1978, 7 320 prêts à l'amélioration d'une entreprise, totalisant 177 millions de dollars, furent accordés. En 1981, il y eut 17 544 prêts, d'une valeur totale de 522 millions de dollars.

Les prêteurs eurent tôt fait de reconnaître que le programme était devenu une solution plus attrayante, qui leur permettait de desservir plus efficacement le secteur des petites entreprises. En échange du droit d'exiger des taux d'intérêt concurrentiels sur les prêts entièrement garantis accordés aux petites entreprises, les prêteurs se sont engagés à appuyer davantage le programme. Vers la fin de la décennie, le gouvernement a publié une brochure promotionnelle pour mieux faire connaître le programme auprès des entrepreneurs et il en a transféré à nouveau la responsabilité, cette fois au ministère de l'Industrie et du Commerce.

Les années 1980

Dans l'histoire du programme de la LPPE, la meilleure façon d'évoquer la première moitié des années 1980 est sans doute de parler d'inaction dans l'agitation. Le Parlement a modifié la Loi en juin 1980, en décembre 1981, en juillet 1982, puis en mars 1983,

mais la seule modification importante a touché le plafond des emprunts. Le montant maximum qu'une entreprise pouvait emprunter a été relevé de 75 000 \$ à 100 000 \$, même si le montant moyen des prêts s'est établi entre 25 000 \$ et 30 000 \$ tout au long de la période. Le montant total des prêts garantis que l'on pouvait accorder en vertu de la LPPE a aussi été relevé plusieurs fois.

Pourcentage des entreprises à l'étape du démarrage ayant obtenu des prêts garantis en vertu de la LPPE

Période de prêt	Pourcentage des entreprises à l'étape du démarrage
1987-1988	38,5
1988-1989	39,3
1989-1990	38,6
1990-1991	40

En 1983, alors que le pays traversait une période de ralentissement économique, le Parlement considéra la LPPE comme un outil indispensable à la relance de l'économie. Il y avait alors au Canada plus de 645 000 petites entreprises, dont une sur dix avait eu recours au programme de la LPPE au cours des quatre années précédentes. Les petites entreprises se révélaient être un moteur essentiel de la croissance économique, fournissant 42 p. 100 des emplois en

entreprises et le quart du PIB. Chaque année, environ 150 000 entreprises étaient créées, une tendance dont les répercussions sur le programme de la LPPE étaient positives.

À mesure que le programme gagnait en popularité, les pressions s'intensifiaient pour qu'on en étende la portée aux prêts destinés à financer le fonds de roulement d'une entreprise. Le gouvernement résista néanmoins en affirmant qu'une telle garantie comporterait trop de risques. En principe, il est possible de liquider des éléments d'actif immobilisés pour recouvrer le solde impayé d'un prêt en défaut, mais le financement du fonds de roulement n'est pas adossé par une telle garantie. Le gouvernement a aussi fait valoir que cela nécessiterait une administration et des contrôles excessivement lourds.

Certains prêts consentis en vertu de la LPPE se retrouvaient malgré tout en défaut et les réclamations présentées par les prêteurs au titre des garanties de la LPPE augmentèrent sensiblement par rapport aux années antérieures. En 1977, avant la modification du barème des taux d'intérêt, 72 réclamations ont été présentées, représentant un coût pour le Trésor de 633 000 \$. En 1983, il y a eu 1 000 réclamations qui ont coûté 22,3 millions de dollars aux contribuables.

Contrôle des coûts – 1985

Au début de 1985, il était devenu clair que les efforts répétés en vue de rendre le programme plus attrayant avaient porté fruit – peut-être même trop. Le temps était venu de tempérer quelque peu l'enthousiasme.

**Niveau des réclamations au début
des années 1980**

Année	Nombre de réclamations	Coût net pour l'État (en millions de dollars)
1980	242	3,8
1983	998	22,1
1 ^{er} jan. 1984- 31 mars 1985	1 901	39,0

Pendant les quinze mois écoulés entre janvier 1984 et mars 1985 (le programme a été aligné sur l'exercice financier du gouvernement à la fin de 1984), 42 339 prêts totalisant 1,2 milliard de dollars ont été accordés à des petites entreprises en vertu de la LPPE. Il avait fallu 18 ans, soit de 1961 à 1979, pour que le programme atteigne la marque du milliard de dollars.

Dans l'intervalle, les pertes sur prêts avaient atteint 40 millions de dollars. Compte tenu de la durée des prêts, il devenait par ailleurs de plus en plus difficile de prévoir le niveau des réclamations futures.

Le mot d'ordre à l'époque était le contrôle des dépenses. Ainsi, en mars 1985, le programme de la LPPE a fait l'objet d'une révision en profondeur. Pour la première fois dans l'histoire de la LPPE, des mesures ont été adoptées afin de rendre le programme moins attrayant pour les prêteurs et les emprunteurs et, en même temps, d'engendrer des recettes.

D'abord, le gouvernement a imposé un droit d'enregistrement, fixé à 1 p. 100 du montant du prêt. Pour sa première année d'application, soit en 1985-1986, cette mesure a produit des recettes de 7,1 millions de dollars, contribuant ainsi à réduire le coût des réclamations, qui a atteint 44 millions de dollars cette année-là.

Ensuite, le gouvernement a innové en transférant aux prêteurs une partie du fardeau des pertes sur prêts. La garantie offerte sur les prêts accordés en vertu de la LPPE a été réduite, passant de 100 p. 100 à 85 p. 100, le reste étant à la charge des institutions financières.

À une époque où le taux de chômage atteignait 11 p. 100, on craignait que l'imposition de ce droit et le partage des pertes sur prêts ne freinent les emprunts. Les députés se demandaient si les entrepreneurs n'auraient pas du mal à fournir des sûretés et des garanties personnelles adéquates et si le coût plus élevé du crédit ne rendrait pas celui-ci inabordable dans les régions les moins riches du pays.

Dans le monde bancaire et celui des affaires, toutefois, ces modifications ne rencontrèrent que peu de résistance. Les groupes représentant les petites entreprises et les porte-parole des banques étaient en faveur de ces changements qui permettaient de moderniser le texte de loi pour l'aligner sur les réalités de l'heure.

En outre, le train de mesures de 1985 comportait une disposition visant à faciliter l'accès au programme : toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépassait pas 2 millions de dollars y étaient dorénavant admissibles.

Incidence des modifications de 1985

La rigueur des mesures de contrôle des coûts adoptées en 1985 a eu des effets immédiats et importants qui ont duré jusqu'à l'adoption d'autres modifications en 1993.

Le nombre de prêts à l'amélioration des entreprises accordés en vertu de la LPPE a diminué régulièrement, passant de 34 743 en 1985 à 10 557 en 1992. La valeur des prêts est tombée, au cours de la même période, de 1 milliard à 400 millions de dollars.

Mais les effets de l'augmentation rapide du nombre de prêts dans les années antérieures ont continué de se faire sentir : les institutions financières ont présenté au gouvernement entre 1 200 et 2 000 réclamations, dont le montant brut a atteint annuellement jusqu'à 46 millions de dollars, pendant chacune de ces sept années. Heureusement, les recouvrements de dettes et le nouveau barème de droits ont permis de réduire les coûts assumés par l'État de 6 à 8 millions de dollars par an.

Après les modifications de 1985, le gouvernement n'a apporté qu'un autre changement au programme de la LPPE. Cela s'est produit en 1987, quand, à l'insistance du groupe de travail sur la restructuration du gouvernement, la *Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche*, en vigueur depuis 32 ans, a été abrogée et que les pêcheurs se sont ajoutés à la liste des emprunteurs admissibles en vertu de la LPPE.

Les années 1990

Au Canada, le début des années 1990 a été marqué par l'incertitude et le ralentissement

de l'activité économique. On a assisté à l'effondrement d'empires immobiliers et à des faillites; des sociétés qui rationalisaient leurs activités ont mis au chômage des centaines, voire des milliers de travailleurs d'un coup.

En décembre 1992, le gouvernement promettait aux petites entreprises de les aider à amorcer la relance de l'économie. Il y avait alors près d'un million de petites entreprises, qui étaient à l'origine de quatre nouveaux emplois sur cinq. Dans le cadre de cet engagement, le gouvernement voulait parfaire les modalités de la LPPE afin d'atténuer en partie l'insatisfaction engendrée par les modifications de 1985.

Extension du programme – 1993

Cette promesse fut remplie en mars 1993, grâce à l'adoption d'un ensemble de modifications à la Loi et au Règlement. Ces changements visaient à rendre le programme de la LPPE plus attrayant à la fois pour les prêteurs, pour les emprunteurs *et* pour les contribuables.

Mais ce qui devait être un exercice de calibrage assez modeste a eu des résultats inattendus. De fait, malgré les mesures de repli prises tout juste deux ans plus tard, les répercussions des changements de 1993 se font encore sentir aujourd'hui.

Les prêteurs

Les 58 institutions financières enregistrées en vertu de la LPPE ont été autorisées à demander des taux d'intérêt plus élevés (1,75 p. 100 en sus du taux préférentiel au lieu de 1 p. 100), même si certaines banques

ont promis aux parlementaires de tenter de garder les taux sous le plafond autorisé.

Les prêteurs ont aussi bénéficié d'un changement dans la répartition des pertes sur prêts puisqu'ils ne devaient plus en assumer que 10 p. 100, au lieu du niveau 15 p. 100 en vigueur depuis 1985. En retour, les institutions financières ont à nouveau utilisé la formation interne et des campagnes de commercialisation pour promouvoir la LPPE.

Les emprunteurs

Les emprunteurs ont profité de diverses façons de la réforme de 1993. Tout d'abord, la définition d'une petite entreprise a été élargie pour inclure celles ayant un chiffre d'affaires annuel allant jusqu'à 5 millions de dollars. Ensuite, d'autres catégories d'entreprises professionnelles sont venues s'ajouter à la liste des emprunteurs admissibles, notamment les sociétés immobilières, les sociétés de crédit et les compagnies d'assurance.

Simultanément, le montant maximal d'un prêt était porté à 250 000 \$, le premier relèvement du plafond en 13 ans.

En outre, alors que les entrepreneurs n'étaient jusque-là autorisés, en vertu de la LPPE, à financer que 80 p. 100 du coût de l'équipement et 90 p. 100 du coût des terrains et bâtiments, ils ont obtenu le droit de financer ces éléments d'actif en totalité.

Les modifications restreignaient aussi les garanties personnelles qu'un prêteur pouvait exiger pour accorder un prêt et les biens personnels qu'il pouvait saisir en cas de non-remboursement. Comme ces modifications

s'appliquaient de façon rétroactive aux six mois précédents, les entrepreneurs avaient à leur disposition toute une gamme de solutions financières pour combler leurs besoins en capitaux.

Les contribuables

Au bénéfice des contribuables, les modifications prévoyaient de doubler à 2 p. 100 le droit d'enregistrement des prêts perçu par le gouvernement. L'effet fut immédiat : en 1994, les recettes tirées de ce droit ont atteint 47 millions de dollars, soit 10 fois le niveau de l'exercice précédent; cela renforçait la capacité du programme de couvrir le coût des réclamations.

Incidence des modifications de 1993

Au début, les modifications apportées à la LPPE en 1993 ont été considérées comme un immense succès en tant que stimulant de l'activité économique. Au cours de la première année, le nombre de prêts consentis en vertu de la LPPE est passé de 13 155 (d'une valeur de 502 millions de dollars) à 43 349 (totalisant 2,5 milliards). L'année suivante, 68 379 prêts étaient accordés, pour une valeur totale de 4,4 milliards de dollars.

Simultanément, le nombre de réclamations pour pertes sur prêts a diminué, passant de 1 826 en 1993 à 1 015 en 1995. En 1993, les contribuables ont dû assumer un coût net de 39 millions de dollars; en 1995, les droits perçus et les divers recouvrements ont produit un surplus de 56 millions de dollars.

Cependant, les responsables du programme ont eu tôt fait de se rendre compte que le long délai entre l'enregistrement d'un prêt et la présentation d'une réclamation signifiait

que les contribuables subissaient, durant la première moitié des années 1990, les effets assez modérés du déclin du nombre de prêts accordés après 1985. En d'autres termes, la facture des modifications de 1993 restait à venir.

Bien qu'on ne s'en soit pas rendu compte à l'époque, les modifications de 1993 ont eu des effets à long terme, dont le plus important s'est éventuellement répercuté sur le volume et le profil des réclamations pour pertes sur prêts. Les changements apportés ont provoqué une telle hausse du nombre de prêts enregistrés que le nombre de prêts en défaut a naturellement suivi. Comme le prêt moyen portait sur un montant plus élevé, les réclamations allaient aussi augmenter en valeur.

À la fin de 1994, alors que le montant total des prêts accordés dépassait le plafond réglementaire de 4 milliards de dollars, le nouveau gouvernement a annoncé que l'enveloppe de prêt en vertu de la LPPE serait triplée à 12 milliards de dollars.

Mais il y avait manifestement de sérieux problèmes à la base, auxquels il était devenu nécessaire de s'attaquer. Un défi imprévu était apparu : comment maintenir l'impulsion du programme révisé de la LPPE tout en amortissant le choc pour les contribuables futurs de ce qui pouvait se transformer en un déluge de réclamations.

Après toutes ces années d'activité, le programme avait soudainement explosé pour atteindre une taille huit fois et demie supérieure à celle qu'il avait deux ans auparavant. La taille démesurée et la

volatilité nouvelle du programme commandaient un important effort de restructuration.

Industrie Canada, le ministère responsable du programme, en est venu à la conclusion que l'abrogation des modifications de 1993 ne suffirait pas à donner une assise durable au programme.

D'abord, il fallait redonner au programme une solide assise financière. À court terme, il fallait donc rétablir quelques-unes des restrictions raisonnables qui, pendant de nombreuses années, avaient permis de cibler le programme sur le groupe approprié, en l'occurrence les petites entreprises. À plus long terme, il fallait remédier aux effets de la hausse spectaculaire du nombre de prêts accordés entre 1993 et 1995.

En outre, le gouvernement a reconnu que le programme devait être remanié en profondeur pour être en mesure d'absorber plus efficacement un volume accru d'activité.

Restructuration – 1995

Bien que le gouvernement ne pouvait espérer récupérer le coût des réclamations attendues à l'égard des prêts enregistrés entre 1993 et 1995, des mesures correctives s'avéraient essentielles pour faire en sorte que les prêts futurs couvrent les coûts des réclamations subséquentes. En l'absence de telles mesures, on estimait que les contribuables auraient à assumer un passif de 100 millions de dollars par an.

Devant cette situation, le gouvernement a adopté une stratégie en deux volets : le recouvrement des coûts et le contrôle des coûts.

Recouvrement des coûts

Le programme de la LPPE, comme bien d'autres programmes gouvernementaux de l'époque, s'est vu imposer l'objectif de recouvrer ses coûts auprès des utilisateurs. À cette fin, un droit administratif de 1,25 p. 100 par an a été institué pour les prêts accordés après le 31 mars 1995. Les institutions financières étaient autorisées à transmettre ces frais aux emprunteurs en les intégrant au taux d'intérêt, qui pouvait alors être rehaussé jusqu'à un maximum de 3 p. 100 au-dessus du taux préférentiel.

En outre, le droit d'enregistrement du prêt de 2 p. 100, versé une seule fois au début, qui provenaient des modifications de 1993, fut maintenu.

Contrôle des coûts

Deux autres modifications importantes sont entrées en vigueur en décembre 1995. Même si on craignait que les petites entreprises en fasse les frais, notamment les entreprises de haute technologie plus risquées, ces changements visaient à contrôler les coûts du programme en tempérant son immense popularité, tant auprès des prêteurs que des emprunteurs.

Tout d'abord, le Parlement est revenu au ratio de partage des coûts de 1985, rendant les prêteurs responsables de 15 p. 100 du coût des prêts en défaut, alors que leur part n'était que de 10 p. 100 depuis 1993.

En même temps, les emprunteurs ne pouvaient plus financer que 90 p. 100 des éléments d'actif admissibles alors qu'ils avaient pu les financer à 100 p. 100 durant les deux années précédentes.

Incidence des modifications de 1995

Les modifications de 1995 ont donné sans tarder les résultats attendus. De 1995 à 1996, le nombre et la valeur totale des prêts accordés ont tous deux diminué de moitié, à 34 613 et 2,2 milliards de dollars, respectivement. En 1997, ces chiffres ont encore baissé : 28 755 prêts, d'une valeur totale de 1,9 milliard de dollars, ont été accordés en vertu de la LPPE.

Tel que prévu, cependant, le nombre de réclamations a augmenté avec la vague des prêts en défaut de la fin des années 1980 et du début des années 1990. Entre 1995 et 1998, le nombre de réclamations au titre de la garantie gouvernementale est passé de 2 001 à 5 964. Le montant brut des réclamations a aussi augmenté considérablement, atteignant 246,3 millions de dollars en mars 1998. Cependant, les recettes tirées des droits d'enregistrement, du recouvrement des prêts et du nouveau droit d'administration ont permis de ramener la facture finale à 171 millions de dollars en 1997-1998.

Période de prêt	Nombre de prêts enregistrés	Montant (en milliards de dollars)
1995-1996	34 613	2,2
1996-1997	31 003	2,0
1997-98	28 755	1,9

Période de prêt	Nombre de réclamations	Coût brut des réclamations (en millions de dollars)	Coût net des réclamations (en millions de dollars)
1995-1996	2001	65,9	11,0
1996-1997	3827	151,2	96,6
1997-1998	5964	246,3	171,0

Difficulté de faire des prévisions

L'expérience acquise durant la période 1993-1995 montre que des changements soudains au programme de la LPPE peuvent engendrer un degré remarquable de volatilité. Elle fait aussi ressortir quatre facteurs qui ont accru la sensibilité du programme au changement.

- Premièrement, même dans les meilleures circonstances, les petites entreprises et leurs créanciers sont vulnérables aux fluctuations de l'économie et des conditions du marché, ce qui a des effets imprévisibles sur la capacité des petites entreprises de verser les intérêts sur un emprunt.
- Deuxièmement, les modifications successives apportées aux principaux leviers du programme (p. ex., la taille maximale des prêts ou les droits exigibles) ont contribué à l'instabilité de la base statistique du programme.
- Troisièmement, outre l'établissement des paramètres de politique, le gouvernement s'est retiré de la gestion du programme, sauf en cas de défaut de paiement. Les institutions de prêt appliquent le

programme selon leurs propres critères et pratiques en matière de crédit. Elles ne sont pas tenues de fournir à Industrie Canada des renseignements sur le profil de risque des prêts accordés en vertu de la LPPE (ou de tout autre prêt).

- Enfin, les prêteurs disposent d'une année complète pour communiquer au gouvernement leurs décisions relatives aux prêts accordés en vertu de la LPPE et jusqu'à trois ans pour présenter une réclamation en cas de défaut de paiement. Cela réduit la capacité de faire des prévisions quant au coût des réclamations d'une année à l'autre.

En raison de ces facteurs, il a été difficile pour les administrateurs de préciser, ces dernières années, l'état du programme à un moment particulier, ce qui a gêné la capacité du gouvernement de planifier les activités dans le cadre du programme.

Le gouvernement en est donc venu à la conclusion, au milieu des années 1990, que de nouvelles bases de données et des modèles de prévision sensibles seraient essentiels à la saine gestion du programme.

Rationaliser les opérations, 1995-1998

Depuis 1995, de nombreux ajustements de nature administrative ont été apportés au programme de la LPPE. Plusieurs visaient à mieux expliquer son fonctionnement aux prêteurs et aux emprunteurs et à permettre d'utiliser les nouvelles technologies pour simplifier, accélérer et, de façon générale, améliorer le fonctionnement du programme.

Ainsi, au niveau de l'administration, les processus opérationnels ont été révisés pour absorber la charge de travail additionnelle découlant de l'augmentation du nombre de prêts. Le traitement des réclamations a été réduit, passant de 90 à 30 jours. Un nouveau système informatisé a été mis au point pour utiliser de façon optimale les données disponibles et automatiser l'enregistrement des prêts ainsi que le traitement des réclamations et des demandes de documents. La paperasserie a ainsi été réduite de moitié.

De nouvelles directives à l'intention des prêteurs ont aussi permis de réduire de 80 p. 100 les demandes courantes de renseignements aux services administratifs. Des séances de formation et d'information ont été organisées à l'intention des principaux prêteurs. Un système d'« avis aux prêteurs » a été instauré pour informer rapidement et efficacement ces derniers des changements d'interprétation ou de pratiques administratives. Les nouveaux formulaires d'enregistrement des prêts et de réclamation ont aidé les administrateurs à recueillir davantage de renseignements de meilleure qualité.

Enfin, un site Internet sur la LPPE a aussi été créé pour expliquer le programme au grand public et permettre d'accéder par ordinateur à la Loi, au Règlement, aux lignes directrices et aux formulaires.

Étant donné que la volatilité du programme était devenue une question essentielle, on s'est aussi attaché, au cours des dernières années, à renforcer la capacité d'Industrie Canada de prévoir, plusieurs années à l'avance, l'incidence des modifications du programme sur les prêts et les coûts – une tâche assez redoutable.

Ainsi, le plus important changement apporté ces dernières années – l'imposition de l'objectif du recouvrement des coûts en 1995 – a changé le comportement des prêteurs et des emprunteurs de façons qui ne font que commencer à se révéler. Étant donné que les prêts peuvent avoir une durée de cinq ou même dix ans et que les réclamations peuvent être présentées trois ans après le défaut de paiement, la cause peut être dissociée de l'effet par un délai allant jusqu'à 13 ans. En conséquence, afin de mieux comprendre les déterminants du programme, le Ministère recueille maintenant plus de renseignements auprès des prêteurs.

Des études ont montré qu'une prévision fiable devait s'appuyer sur des données couvrant une période de trois à cinq ans, lorsque les paramètres d'un programme demeurent inchangés. Actuellement, nous disposons de telles données pour une période de seulement 20 mois. Afin de permettre une meilleure compréhension des facteurs qui déterminent le fonctionnement du programme, Industrie Canada recueillera plus de données sur les emprunteurs et resserrera ses liens avec les prêteurs.

L'avenir

En prévision de la prochaine série de modifications, on a procédé à un examen approfondi des modalités de prêt. Cet examen visait à faire en sorte que, dans l'éventualité où le programme serait maintenu, il puisse continuer de répondre aux besoins des petites entreprises, soit financièrement autosuffisant et dispose d'un cadre adéquat au chapitre de la reddition de comptes.

Cet examen a porté sur plus d'une vingtaine de points particuliers, notamment la désignation de prêteur, le barème des droits perçus, les effets du programme sur l'emploi et le montant maximal d'un prêt. À cela

s'ajoute une question soulevée pour la première fois en 1960 et qui refait surface : les modalités de la LPPE devraient-elles être élargies pour englober le financement du fonds de roulement?

Étant donné la portée des consultations et la complexité de ces questions, il serait imprudent de tenter de prédire les choix que fera le Parlement au sujet du programme. Mais quelles que soient les perspectives d'avenir, il n'en demeure pas moins que 500 000 entreprises canadiennes ont profité des garanties accordées en vertu du programme depuis quatre décennies, en empruntant au-delà de 22 milliards de dollars.

