

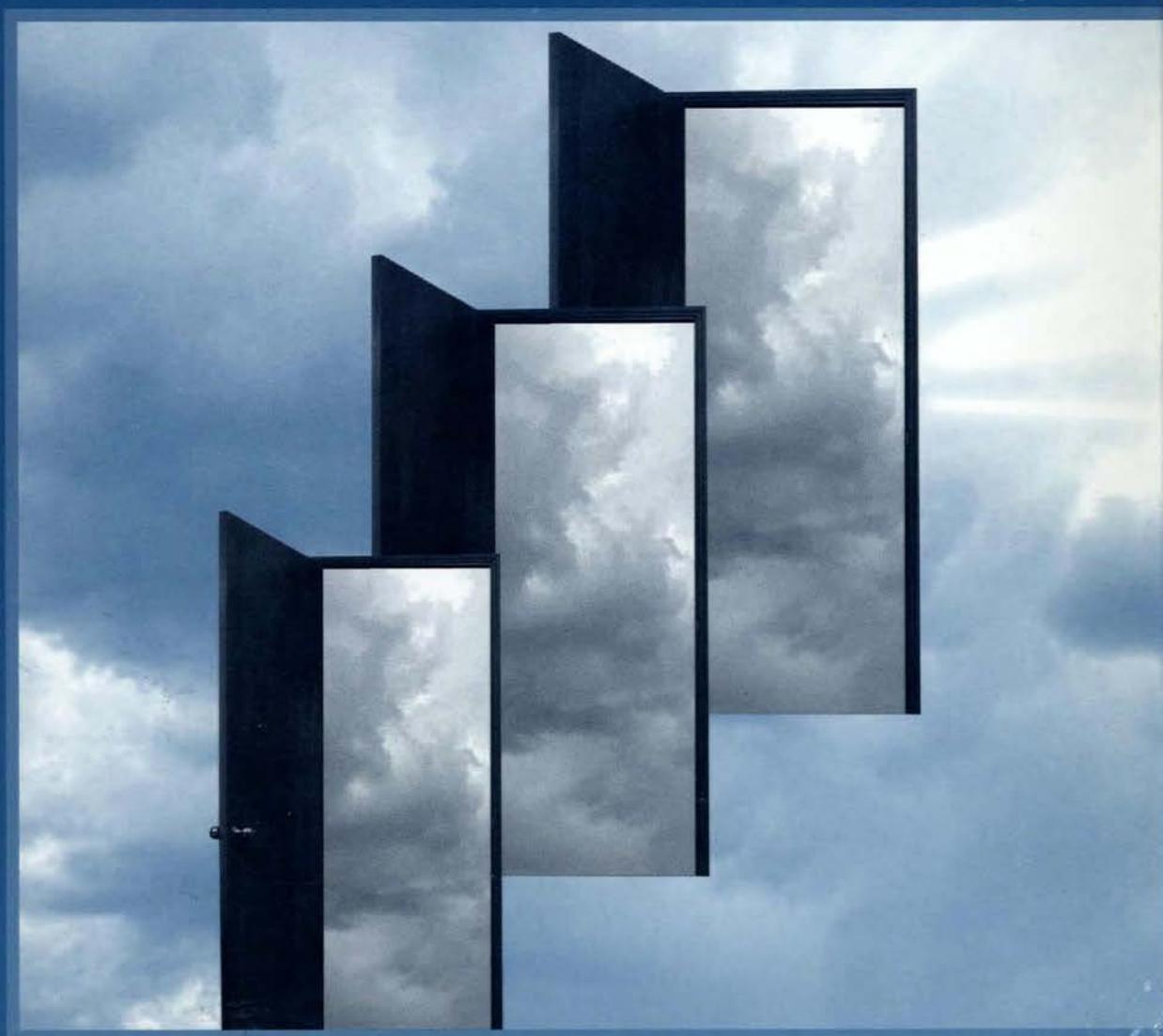


Industrie
Canada

Industry
Canada

Mesurer l'évolution des besoins

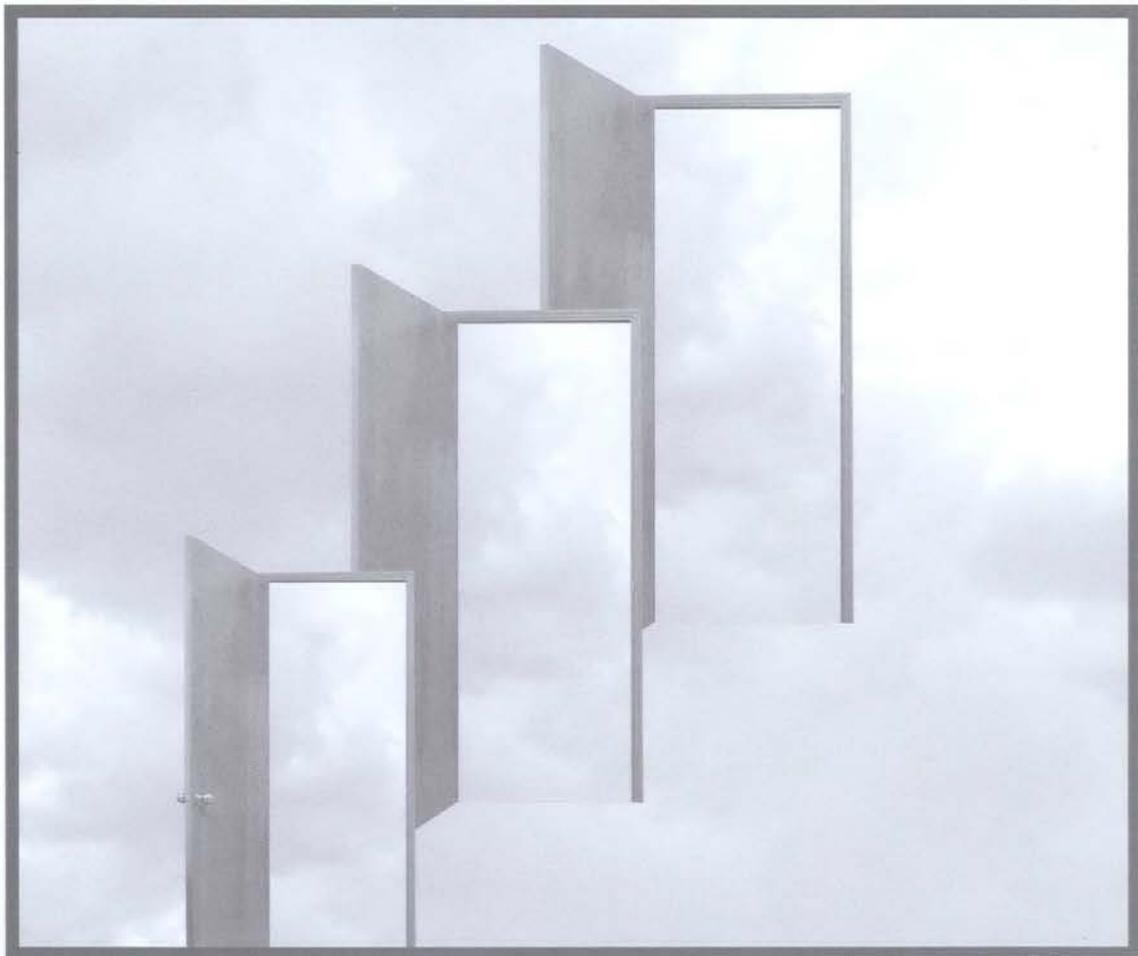
L'ACCÈS DES PETITES ENTREPRISES AU FINANCEMENT



Canada

L'ACCÈS DES PETITES ENTREPRISES AU FINANCEMENT

Mesurer
l'évolution des besoins



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.

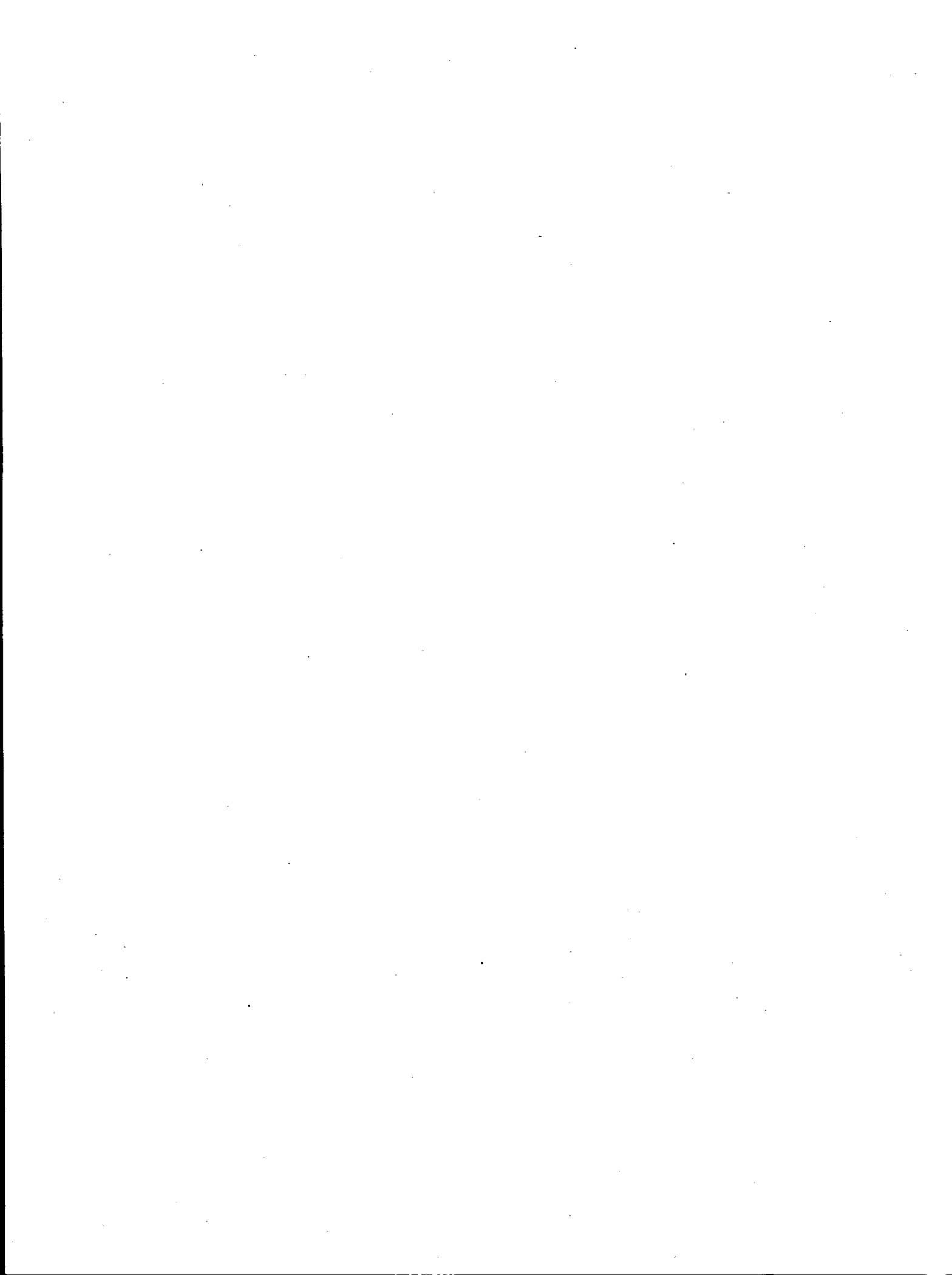
© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Industrie Canada) 1998
N° de catalogue C2-365/1998
ISBN 0-662-63811-5
52097B



Contient 50 p. 100 de
matières recyclées

Table des matières

Préface	3
Introduction	5
Études d'incidence économique	7
Recent Experiences with the <i>Small Business Loans Act</i> : Economic Impacts, Incrementality and Risk Profile Analysis	7
The <i>Small Business Loans Act</i> : Economic Impacts	8
Impact of <i>Small Business Loans Act</i> Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the Small Business Loans Program	8
The Current Market for Small Business Financing	9
An Assessment of the Effectiveness of the <i>Small Business Loans Act</i> in Light of Financial Sector Developments	10
Études sur les prêts en défaut et la non-conformité	12
Small Business Loans Program: Loan Splitting and Other Events of Non-Compliance	12
Estimation of Models for Forecasting <i>Small Business Loans Act</i> Defaults: Final Report	13
Consultation des intéressés	14
A Future for the <i>Small Business Loans Act</i> : Stakeholder Perspectives ..	14
Sage Report on Focus Group Consultations	16
<i>Small Business Loans Act</i> Stakeholder Consultation Report	18
<i>Small Business Loans Act</i> Success Stories	19
Analyses avantages-coûts et évaluations futures	21
Cost-Benefit Scenarios for Loan Guarantees	21
A Review of Issues Surrounding Benefit-Cost Analyses of the Small Business Loans Program	22
Evaluation Framework for the Small Business Loans Program	24
Études sur la location-acquisition	26
Preliminary Study on the Implications of an Extension of the <i>Small Business Loans Act</i> to Capital Leasing	26
Operational Issues Related to the Provision of a <i>Small Business Loans Act</i> -Type Guarantee for Leasing	26
Report on the Focus Group Session to Develop Industry-Supported Requirements and Modalities Related to the Provision of a <i>Small Business Loans Act</i> -Type Guarantee for Capital Leasing	28
Synthèse	31



Préface

Le présent document est le deuxième 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.

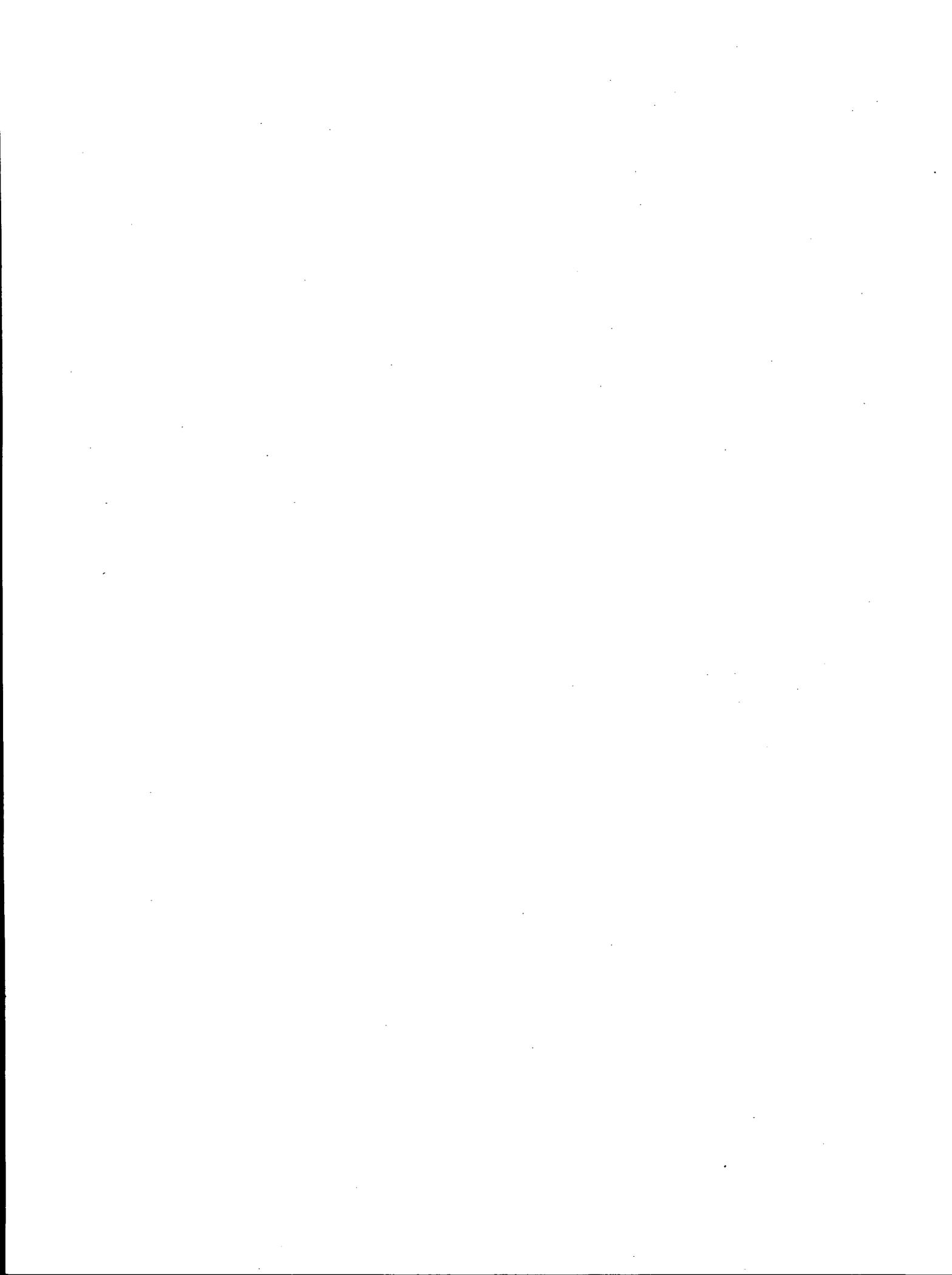
Intitulé *L'accès des petites entreprises au financement*, cette série retrace les origines et l'évolution de la Loi depuis son adoption en 1961 et présente un aperçu des modifications proposées pour l'avenir.

Le premier document de cette série, 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 présent 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.



Introduction

Depuis son adoption en 1961, la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) a été le principal instrument utilisé par l'administration fédérale pour faciliter l'accès des petites entreprises au financement par emprunt. L'attention accordée à l'efficacité de cette loi a augmenté proportionnellement au rôle joué par les PME dans l'économie canadienne.

Le succès de la LPPE, en tant qu'instrument de politique publique tient peut-être aux modifications qu'elle a subies au fil des 37 années écoulées depuis son adoption. Ces changements ont visé à remédier à ses faiblesses et à parfaire les éléments qui donnaient de bons résultats.

Voici les modifications les plus importantes qui ont été apportées :

- en 1970, les institutions financières autres que les banques ont acquis le droit de consentir 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 égal à 1 p. 100 du montant prêté est entré en vigueur et le taux de garantie a été modifié de façon à ce que les prêteurs commencent à assumer 15 p. 100 des pertes sur prêts;
- en 1993, on a permis dans la Loi de financer 100 p. 100 d'un élément d'actif, le montant maximum d'un prêt a été porté à 250 000 \$, le droit d'enregistrement a doublé et la garantie du gouvernement a été portée à 90 p. 100;

- en 1995, suite aux préoccupations en matière de recouvrement des coûts, la part de responsabilité assumée par les prêteurs pour les pertes sur prêts a été portée à 15 p. 100, le niveau maximal de financement a été ramené à 90 p. 100 de la valeur de l'actif et un droit d'administration annuel a été introduit¹.

Au cours des quatre dernières années, Industrie Canada a commandé diverses études afin d'être en mesure de poursuivre l'effort d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la LPPE. On peut les classer dans les grandes catégories suivantes :

- i. *Les études d'incidence économique* : Ces études ont tenté de mesurer ou de prédire l'incidence économique des dispositions de la LPPE et des prêts afférents, notamment l'incidence de ces prêts sur les petites et moyennes entreprises (PME) qui les ont reçus et leurs effets bénéfiques éventuels sur l'emploi. Certaines études ont aussi traité des lacunes au chapitre du financement et du rôle de la LPPE sur le marché.
- ii. *Les études sur les prêts en défaut et la non-conformité* : La première étude tente de prédire les taux de prêts en défaut; la seconde porte sur la fréquence des cas de fractionnement de prêts et des autres cas de non-conformité systémique.

1. Nicole Baer, *Tendre une main secourable aux petites entreprises : l'histoire de la Loi sur les prêts aux petites entreprises*, Industrie Canada, Ottawa, 1998.

iii. *La consultation des intéressés* : Ces études ont scruté les attitudes et les opinions des intéressés, actuels et éventuels, sur diverses questions. Les auteurs ont sollicité le point de vue des prêteurs, des emprunteurs, des emprunteurs éventuels et des associations.

iv. *Les analyses coûts-avantages et les évaluations futures* : Ces études ont cherché à préciser comment et sur quels points la LPPE pourrait être encore plus efficace (engendrer le plus d'avantages possibles pour les PME au coût le plus faible pour les contribuables). Quelques études renferment des suggestions sur la façon de recueillir de l'information sur l'application de la LPPE afin d'en faciliter l'évaluation dans l'avenir.

v. *Les études traitant de la location-acquisition* : De nombreuses études ont examiné en détail la question fondamentale de savoir si l'on devait étendre les dispositions de la LPPE à la location-acquisition.

Ces études sont résumées brièvement dans les pages qui suivent. Chacune a été condensée en une ou deux pages, en mettant l'accent sur les éléments que l'auteur a jugé les plus importants et sur ceux qui sont aussi mentionnés dans d'autres études. On trouvera, à la page 31 du document, une compilation des points saillants de ces études. On peut obtenir des exemplaires de ces études, dans la langue de publication originale, auprès d'Industrie Canada.

Études d'incidence économique

Recent Experiences with the *Small Business Loans Act*: Economic Impacts, Incrementality and Risk Profile Analysis

1994

Cette étude, réalisée pour Industrie Canada par George Haines et Allan Riding de l'Université Carleton, a été achevée en août 1994. Elle fournit un point de repère pour mesurer l'effet d'accroissement du programme durant la période où l'on a enregistré la plus forte croissance des prêts accordés de toute l'histoire de la LPPE. On peut ainsi comparer l'effet d'accroissement du programme après l'application du principe du recouvrement des coûts, en avril 1995. L'étude s'appuie sur des données provenant des banques ou recueillies lors d'enquêtes auprès des emprunteurs pour tracer le profil des sociétés qui se prévalent de la LPPE, et déterminer l'utilisation qu'elles font des sommes empruntées et la mesure dans laquelle les modifications apportées en 1993 ont eu des répercussions sur le recours au programme. Les auteurs ont tenté de mesurer l'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du programme et de prévoir le changement dans le taux de non-remboursement imputable à la révision des règles d'application en 1993.

Haines et Riding ont constaté que les entreprises types qui empruntent en vertu de la LPPE sont précisément celles qui sont ciblées par le programme, c'est-à-dire des entreprises plus récentes, plus petites, disposant de moins d'éléments d'actif et de

fonds propres et réalisant des profits moindres que les emprunteurs qui ne font pas appel à la LPPE. La plupart des prêts consentis en vertu du programme ont servi à acheter de l'équipement neuf ou à financer l'acquisition de biens ou de locaux. Ainsi, les entreprises bénéficiaires ont pu accroître leurs ventes, réduire leurs coûts et éviter l'échec.

L'étude (menée avant les modifications axées sur le recouvrement des coûts) a toutefois révélé que 30 à 40 p. 100 des prêts accordés en vertu de la LPPE n'avaient pas un effet d'accroissement. En d'autres termes, les entreprises auraient obtenu ces prêts en l'absence du programme. Pour près du tiers des entreprises, les prêteurs ont exigé un taux d'intérêt inférieur à celui imposé aux emprunteurs qui ne font pas appel à la LPPE, ce qui montre qu'elles n'avaient pas réellement besoin du programme de la LPPE.

En rendant les entreprises de plus grande taille admissibles au financement en vertu de la LPPE, les modifications de 1993 ont aussi accru la probabilité de non-remboursement. Selon l'étude, cela est en grande partie attribuable au fait que les entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de 2 à 5 millions de dollars présentent un risque plus élevé de non-remboursement que les entreprises plus petites ou plus grandes. L'étude arrive à la conclusion que le taux de non-remboursement pour ces entreprises serait de 14,5 p. 100 supérieur à celui des autres entreprises, entraînant un taux plus élevé de prêts en défaut pour l'ensemble du programme.

The Small Business Loans Act: Economic Impacts

1994

Il s'agit d'une analyse économétrique produite par C.A. Sonnen d'Informetrica en octobre 1994. Informetrica a mis au point deux modèles économétriques pour tenter de prévoir les répercussions macro-économiques de la LPPE jusqu'en 1998.

Utilisant des indicateurs comme le produit intérieur brut, l'étude arrive à la conclusion que l'incidence globale de la LPPE au niveau macro-économique serait limitée. Les modèles prévoient à long terme une hausse modeste des revenus et des autres incidences « réelles » du programme. L'auteur signale qu'un programme de ce genre offre l'avantage, par rapport aux autres mesures dont dispose le gouvernement pour stimuler l'économie, de favoriser l'acquisition de connaissances et l'esprit d'entreprise au sein de la population.

Les modèles *prédisent* qu'environ 10 000 emplois seront créés annuellement grâce aux prêts consentis en vertu de la LPPE. (Des études subséquentes ont mesuré la création *réelle* d'emplois.)

Impact of Small Business Loans Act Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the Small Business Loans Program

1996

Cette étude, réalisée par Allan Riding d'Equinox Management Consultants Ltd.

pour le compte d'Industrie Canada, a été achevée en décembre 1996. Elle visait à examiner les activités et les conditions de crédit aux termes de la LPPE et d'en préciser les répercussions économiques, notamment la création d'emplois et les effets sur la performance des entreprises et leur taux de survie. L'auteur a fondé son analyse sur des données tirées des formulaires d'enregistrement de 189 000 emprunts et d'entrevues téléphoniques menées auprès de 682 emprunteurs.

L'étude débouche sur la conclusion que la plupart des entreprises qui empruntent en vertu de la LPPE sont plus jeunes (45 p. 100 avaient moins d'un an lors de l'obtention du prêt) et plus petites (plus de 74 p. 100 avaient moins de cinq employés au moment du prêt) que les entreprises empruntant auprès des banques hors du programme de la LPPE.

La plupart des prêts ont servi à acheter de l'équipement. Environ 45 p. 100 des emprunteurs ont aussi obtenu des fonds pour couvrir les droits à verser aux termes de la LPPE, ce qui montre que les entreprises jugent ces sommes assez importantes.

Riding arrive à la conclusion qu'environ 54 p. 100 des prêts consentis en vertu de la LPPE avaient un effet d'accroissement, c'est-à-dire qu'ils sont allés à de nouvelles entreprises, de jeunes entreprises, des entreprises déjà établies qui n'avaient pas accès au financement pour quelque raison, ou des entreprises en difficulté, entreprises qui n'auraient pas obtenu de prêts sans l'appui de la LPPE. L'auteur a également constaté que 5 p. 100 des entreprises avaient bénéficié directement du programme de la LPPE en voyant leurs emprunts approuvés et conclus plus rapidement. En outre, 75 p. 100 des entreprises ont indiqué que le

programme avait largement contribué à améliorer leurs relations avec les prêteurs. Dans l'ensemble, Riding affirme qu'en retenant ces interprétations plus libérales de la notion d'effet d'accroissement, on pourrait dire que jusqu'à 86 p. 100 des prêts consentis en vertu de la LPPE ont eu un effet d'accroissement².

Les emprunteurs qui se sont prévalus de la LPPE s'attendaient à ce que leurs prêts leur permettent de créer entre deux et trois emplois par prêt. En réalité, l'auteur a constaté que l'embauche attribuable aux emprunts était plus élevée, soit près de quatre personnes par entreprise et par emprunt.

L'embauche additionnelle, c'est-à-dire l'embauche qui n'aurait pas eu lieu en l'absence de la LPPE, a été évaluée à 121 000 emplois en 1995, ce qui donne 350 000 emplois entre avril 1993 et décembre 1996.

L'étude a révélé que la plupart des entreprises qui ont emprunté dans le cadre de la LPPE ont vu leurs ventes et leurs bénéfices augmenter et, dans certains cas, leur survie assurée grâce à ces prêts.

The Current Market for Small Business Financing

1998

Cette étude, réalisée pour Industrie Canada par Roy Norton, a été achevée en avril 1998.

2. Allan Riding, *Cost-Benefit Scenarios for Loan Guarantees*, Equinox Management Consultants Ltd., Ottawa, 1998, p. 30.

Elle avait pour objet d'étudier le marché du financement par emprunt pour les PME depuis les modifications apportées en 1995 à la LPPE, afin de repérer les lacunes dans le domaine du financement des ces entreprises et d'évaluer si la LPPE faisait inutilement double emploi avec d'autres programmes de financement.

Norton arrive à la conclusion que les innovations récentes au chapitre du financement par emprunt sont survenues dans des domaines où la LPPE n'est pas présente, par exemple le financement du fonds de roulement ou la location-acquisition. D'autres nouveaux instruments de financement par emprunt ont ciblé des secteurs d'activité précis comme l'exportation ou les industries du savoir. Bref, la majorité des nouvelles initiatives répondent à des besoins de financement par emprunt que le programme de la LPPE est moins bien placé pour satisfaire.

Le créneau du financement par emprunt que le programme de la LPPE vise à combler, c'est-à-dire les besoins de financement des entreprises nouvelles, jeunes, petites ou sans antécédents financiers, continue d'être occupé avec succès par la LPPE, sans qu'il y ait chevauchement ou double emploi important. Même si d'autres mécanismes permettent aux PME de se financer, ce sont ces petites entreprises, jeunes et non spécialisées, qui seraient privées du financement nécessaire en l'absence du programme de la LPPE.

Norton a pu constater que les autres programmes fédéraux et provinciaux sont le plus souvent ciblés sur des groupes précis d'entreprises ou n'ont pas la simplicité, la souplesse et le caractère non bureaucratique qui ont fait le succès de la LPPE.

L'un des besoins les plus persistants demeure celui du financement du fonds de roulement. Norton est d'avis que, si le programme ne répond pas directement à ce besoin, il permet toutefois aux jeunes entreprises d'acquérir une certaine crédibilité financière. Comme il n'exige que peu de garanties, celles-ci peuvent se tourner vers d'autres sources pour financer leur fonds de roulement. Il y a d'autres secteurs où le financement demeure problématique, notamment celui des industries du savoir, qui ont moins besoin de prêts destinés à financer des immobilisations que ce qu'offre la LPPE.

An Assessment of the Effectiveness of the *Small Business Loans Act* in Light of Financial Sector Developments

1998

Cette étude, réalisée pour Industrie Canada par Pierre Vanasse et Kimberley Birkbeck, du Conference Board du Canada, s'est achevée en juin 1998. Elle avait pour objectif d'évaluer l'utilité du programme de la LPPE en tenant compte des innovations survenues récemment dans les services financiers et le mode de prestation de ces services. Vanasse et Birkbeck ont analysé les données et les études disponibles pour parvenir aux conclusions présentées ci-dessous.

La LPPE a atteint ses objectifs quant à l'amélioration de l'accès des petites entreprises au financement. Elle a permis de prêter plus de 20 milliards de dollars à plus de 500 000 PME depuis son adoption en 1961. Les réclamations au titre de la

garantie n'atteignaient que 699 millions de dollars au 31 mars 1997, ce qui veut dire que des prêts d'une valeur de plus 19 milliards de dollars accordés à des PME en vertu du programme sont arrivés à échéance sans difficulté. Plus de la moitié des fonds ont été prêtés depuis 1990 et, jusqu'à maintenant, les deux tiers de ces prêts ont été remboursés.

En utilisant sa propre méthodologie, l'étude du Conference Board corrobore l'évaluation d'Allan Riding, selon laquelle la vaste majorité des prêts effectués en vertu du programme depuis les modifications de 1995 ne l'auraient pas été en l'absence du programme. Ces prêts sont allés surtout à de nouvelles entreprises, de jeunes entreprises ou des entreprises qui avaient de la difficulté à se financer par voie d'emprunt ou qui étaient en péril. Vanasse et Birkbeck soutiennent que les prêts accordés en vertu de la LPPE ont souvent eu un effet d'accroissement parce que le barème des frais et des droits d'enregistrement qu'ils comportent les rendent plus coûteux pour les emprunteurs et moins rentables pour les institutions financières qui les accordent. Rien n'incite donc à enregistrer des prêts en vertu de la LPPE sans raison et il est peu probable que les emprunteurs et les prêteurs feraient appel à ce programme s'ils disposaient d'autres solutions.

Vanasse et Birkbeck affirment que la LPPE reste une mesure viable et nécessaire, même si de nombreuses autres possibilités de financement sont apparues pour les PME. En effet, ces nouveaux instruments ne sont pas destinés aux PME que la LPPE vise précisément à aider, soit les petites et nouvelles entreprises sans antécédents financiers.

Les auteurs font valoir que s'il y a encore des lacunes en matière de financement dans le secteur des PME, notamment dans les industries du savoir et pour ce qui est de la location-acquisition et du fonds de roulement, il pourrait être impossible ou non souhaitable que des mesures de portée générale comme la LPPE tentent de répondre à tous les besoins. Ainsi, le financement du fonds de roulement par exemple fait surgir d'autres types de risques pour lesquels la LPPE n'est pas nécessairement bien adaptée. Par contre, ils donnent raison à Roy Norton quand ce dernier affirme que le programme de la LPPE vise à permettre aux PME d'acquérir une certaine crédibilité financière et de ne pas grever leurs garanties pour que celles-ci puissent servir à financer le fonds de

roulement par des instruments classiques. La LPPE fournit ainsi une aide indirecte au chapitre du financement du fonds de roulement.

Les auteurs de l'étude sont d'avis que l'administration de la LPPE devrait envisager de tirer parti de la technologie de l'information pour promouvoir le programme et en simplifier la prestation. Ainsi, les formulaires de demande pourraient être remplis sur Internet ou aux guichets électroniques installés dans les banques. Il serait également possible d'élargir la définition des prêteurs admissibles pour englober des prestataires de services bancaires sur Internet comme ING Direct, Wells Fargo ou mbanx.

Études sur les prêts en défaut et la non-conformité

Small Business Loans Program: Loan-Splitting and Other Events of Non-Compliance

1998

Cette étude, réalisée pour Industrie Canada en mai 1998 par Ernst & Young, a consisté en un examen de 110 dossiers de prêts à l'amélioration d'une entreprise afin d'y détecter tout indice de non-conformité aux dispositions de la LPPE.

L'échantillon sélectionné et la méthodologie employée commandent la prudence au moment de tirer des conclusions au sujet de l'ensemble des prêts à l'amélioration d'une entreprise qui ont été accordés. Cependant, Ernst & Young est d'avis qu'une telle étude aurait permis de déceler les cas de non-conformité systémique, le cas échéant. L'échantillon comprenait des dossiers provenant de six institutions financières et de trois villes (Toronto, Ottawa et Montréal), dont aucun n'était antérieur à 1995.

En dépit du fait que quelques dossiers aient révélé certains indices d'irrégularité, Ernst & Young en est arrivé à la conclusion que le fractionnement des prêts et la fraude ne sont pas des problèmes répandus dans l'échantillon de dossiers examinés. L'étude a fait ressortir quelques cas de non-conformité mettant en cause des emprunteurs apparentés. Elle a également montré quelques cas de prêts enregistrés qui

dépassent le plafond de 250 000 \$. Un prêteur a exigé des frais non admissibles sur un prêt. Dans deux dossiers fautifs, des garanties personnelles dépassant la limite prescrite ont été exigées, et un dossier laissait planer des doutes quant à la procédure de diligence raisonnable appliquée par le prêteur. Certaines de ces dérogations apparaissaient dans le même dossier. (Sur les 110 dossiers examinés, 8 n'ont pu être localisés et l'on a relevé 7 cas de fractionnement de prêts.) La plupart des dossiers examinés renfermaient toutefois un plan d'entreprise ou une prévision des mouvements de caisse. L'étude a aussi montré que la plupart des prêteurs appliquaient la procédure relative aux prêts en défaut de manière à réduire au minimum le montant des réclamations.

L'étude renferme diverses recommandations destinées à limiter de tels incidents à l'avenir. Elles visent essentiellement à apporter des précisions à la Loi à l'intention des prêteurs et des emprunteurs, à envisager de procéder à une vérification des dossiers des prêteurs ou à surveiller par d'autres moyens la conformité, à demander des évaluations indépendantes des biens financés et à exiger de l'emprunteur qu'il divulgue davantage de renseignements.

Estimation of Models for Forecasting *Small Business Loans* Act Defaults: Final Report

1997

Cette étude, réalisée par Equinox Management Consultants Ltd. en mars 1997, a servi à élaborer des modèles statistiques afin de prévoir, pour les prêts consentis en vertu de la LPPE, les niveaux de non-remboursement et le montant des réclamations qui en découlent. Deux méthodes de prévision différentes ont été employées.

Les auteurs, A. Riding, G. Haines et R. Thomas, expliquent qu'indépendamment de la façon d'approcher les prévisions, celles-ci prennent leurs racines dans les profils chronologiques. Quand les profils sont erratiques ou instables pour une raison ou une autre, cela limite la fiabilité des prévisions qui en dépendent. Ainsi, durant les années 1990, les taux de prêts en défaut ont été beaucoup plus variables au Québec que dans les autres régions.

L'étude débouche sur les conclusions suivantes :

- Les cas de non-remboursement sont plus fréquents parmi les prêts importants que parmi les prêts plus modestes. Il faudrait donc peut-être revoir le plafond d'emprunt fixé à 250 000 \$.
- Il y a des différences selon le type de prêt : les prêts accordés pour des améliorations locatives par exemple sont plus souvent en défaut que les autres prêts.
- Les entreprises plus jeunes et de plus petite taille éprouvent plus souvent de la

difficulté à rembourser leurs prêts que les entreprises plus importantes et mieux établies. Toutefois, comme la raison d'être de la LPPE est d'offrir du financement à ces entreprises, il serait possible d'atténuer l'incidence de ces prêts en défaut en abaissant le plafond d'emprunt et, ainsi, réduire le nombre d'emprunts élevés qui se retrouvent plus souvent en souffrance.

Les diverses techniques de prévision révèlent ce qui suit :

- Environ un tiers des prêts en défaut donnent lieu à une réclamation durant l'exercice financier au cours duquel le prêt a cessé d'être remboursé; un peu plus du tiers donnent lieu à une réclamation au cours de la seconde année et les autres, au cours de la troisième année.
- De plus en plus, les réclamations sont présentées dans l'année qui suit l'enregistrement du prêt. La fréquence de ce phénomène a plus que doublé depuis avril 1995.
- La hausse des réclamations, ainsi que les taux plus élevés de prêts en défaut depuis avril 1995, montrent que le coût plus élevé des emprunts en vertu de la LPPE en raison des droits annuels entrés en vigueur à cette date, ont modifié le portefeuille de prêts. Une hausse du coût d'emprunt se traduit généralement par une diminution de la qualité du portefeuille de prêts parce que les emprunteurs qui présentent des risques moindres utilisent des sources de financement moins coûteuses. (On peut donc dire que les frais qui ont permis d'accroître l'effet d'accroissement du programme ont également entraîné des taux de non-remboursement plus élevés.)

Consultation des intéressés

A Future for the *Small Business Loans Act*: Stakeholder Perspectives

1996

Cette étude de l'opinion des intéressés a été réalisée par Roy Norton et remise à Industrie Canada en mars 1996. L'auteur a interrogé des emprunteurs, des prêteurs et des responsables de la LPPE afin d'obtenir leurs avis sur un certain nombre de questions.

Ces opinions sont résumées ci-dessous.

- Les répondants croyaient que la simplicité du programme de la LPPE était la principale raison expliquant son franc succès et ils ont recommandé que l'on maintienne cette caractéristique.
 - Les répondants n'étaient pas en faveur de la conversion du programme de la LPPE en une société d'État d'assurance-crédit, et ne favorisaient pas le transfert du programme à une société d'État existante comme la Banque de développement du Canada. Les répondants ne voyaient pas d'un œil favorable la réorganisation du programme sur le modèle de la banque de développement allemande, essentiellement parce que la structure de cette dernière est perçue comme mal adaptée au contexte canadien. De même, les répondants ne considéraient pas la privatisation comme une solution viable.
 - Les intéressés ont recommandé que l'on conserve le mode de fonctionnement
- actuel du programme de la LPPE, en y ajoutant quelques modifications pour accroître son efficacité. C'est ainsi qu'ils ont proposé que tous les prêteurs soient tenus de renouveler périodiquement leur demande d'admissibilité comme prêteur en vertu de la LPPE, en particulier si les sociétés de location-acquisition doivent se joindre à la concurrence dans ce domaine. De plus, les répondants estiment que le bon fonctionnement du programme dépend du traitement efficace des réclamations et, à cet effet, ils ont proposé que les réclamations fassent l'objet d'une vérification après leur paiement aux prêteurs.
- Les répondants n'étaient pas en faveur d'étendre la portée du programme de la LPPE pour ce dernier englobe la location-acquisition, bien qu'ils aient eu de la difficulté à justifier le maintien de cette exclusion. Ils ont indiqué qu'il faudrait étudier attentivement les effets d'une telle mesure sur le volume des prêts et sur les taux de non-remboursement.
 - Les répondants jugeaient peu importante la question de l'effet d'accroissement parce que les mesures de recouvrement des coûts ont fait en sorte que les PME qui sont en mesure d'emprunter hors du programme le feraient certainement.
 - En ce qui concerne les garanties personnelles, les prêteurs les considèrent comme nécessaires et les emprunteurs, comme inévitables.

-
- Les prêteurs, et bien évidemment les emprunteurs, étaient favorables à une approche souple pour déterminer la proportion d'un prêt qui devrait être autofinancée (10 p. 100 à l'heure actuelle).
 - Aucun répondant n'a jugé qu'il faudrait, ou que l'on pourrait, hausser le montant des frais ou des droits exigés. Mais on a manifesté un certain intérêt à l'idée de lier ces droits au montant ou à la nature du prêt (les droits pourraient être plus élevés sur les emprunts ayant des taux de non-remboursement statistiquement plus élevés, comme les emprunts pour les améliorations locatives). Les prêteurs ont particulièrement appuyé la suggestion voulant que le montant des droits ou des frais soit calculé en fonction du dossier de rendement du prêteur, c'est-à-dire de sa capacité de maintenir un bon portefeuille de prêts en vertu de la LPPE.
 - Aucun prêteur n'a appuyé une réduction du niveau de garantie assumé par le gouvernement.
 - La grande majorité des répondants ont affirmé que le prochain plafond des prêts ne devrait pas être fixé tant que l'on aura pas mieux compris la façon dont évolue le taux de non-remboursement, ses principales causes et les facteurs connexes.
 - Les répondants à l'enquête ont également jugé que le chiffre d'affaires annuel maximum de 5 millions de dollars pour établir l'admissibilité d'une entreprise était satisfaisant. Seule une faible minorité aurait voulu qu'il soit abaissé.
 - La plupart des répondants trouvaient idéal le plafond d'emprunt de 250 000 \$.
 - Les emprunteurs se sont opposés énergiquement à un relèvement des taux d'intérêt. Les prêteurs étaient divisés entre ceux qui souhaitaient que les taux varient en fonction du risque (taux plus élevé pour un risque plus grand) et ceux qui estimaient que des taux plus élevés ne compensaient pas des risques plus grands, avec pour résultat que l'effet d'accroissement disparaîtrait à toute fin pratique avec un tel système.
 - Les répondants ont reconnu que la LPPE ne cible pas avec beaucoup de précision les divers types d'entreprises et plusieurs estimaient qu'on ne devait pas tenter de le faire, même dans le cas des entreprises axées sur le savoir et des petits exportateurs. On a soutenu que ces deux types d'entreprises seraient mieux servies en élargissant la portée du programme de la LPPE pour englober le financement du fonds de roulement.
 - L'idée d'améliorer les modalités de prêt en vertu de la LPPE pour les entreprises qui démarrent, y compris les micro-entreprises, a suscité beaucoup d'enthousiasme.
 - La plupart des répondants ont affirmé (certains avec insistance) que le financement du fonds de roulement ne devrait pas être assuré en vertu de la LPPE.
-

Sage Report on Focus Group Consultations

1998

Sage Research Corporation a organisé, en avril et mai 1998, une série de 15 groupes de discussion avec des emprunteurs actuels ou éventuels en vertu de la LPPE. Un rapport a ensuite été rédigé et remis à Industrie Canada au cours de l'été 1998.

Des emprunteurs actuels ou éventuels, des organismes sans but lucratif et des entreprises autochtones ont participé à ces groupes de discussion. Les participants avaient reçu, avant la rencontre, des documents de travail exposant les diverses questions de politiques que Sage souhaitait évaluer. Voici les conclusions de ce rapport.

Parmi les emprunteurs actuels ou éventuels ayant des activités lucratives :

- De nombreux répondants savaient peu de chose de la LPPE et ont jugé que ce programme ne faisait pas suffisamment l'objet de publicité ou d'explications.
- Les participants ont estimé que la paperasserie et les procédures administratives étaient raisonnables.
- La plupart des emprunteurs actuels s'étaient vu demander le maximum de garantie personnelle permis en guise de sûreté sur leur emprunt. La plupart des répondants ont reconnu qu'il fallait exiger des garanties personnelles et que les règles actuelles étaient judicieuses.
- La plupart des répondants estimaient que le montant maximal d'un prêt devrait demeurer à 250 000 \$. Mais environ la moitié d'entre eux étaient d'avis que, si cela était nécessaire pour des raisons de recouvrement des coûts, la garantie du gouvernement pour les emprunts dépassant 150 000 \$ ne devrait être que de 80 p. 100. L'autre moitié des répondants étaient favorables au statu quo.
- Par contre, quand on a demandé aux répondants quelles mesures il serait possible de prendre pour atteindre les objectifs de recouvrement des coûts, la majorité a recommandé une réduction du taux actuel de garantie de 85 p. 100. La seconde solution proposée par les répondants était une réduction du montant maximal des emprunts. La solution la moins souhaitable était une augmentation des taux d'intérêt sur les prêts.
- Les répondants étaient partagés sur l'opportunité d'étendre la portée du programme pour permettre le financement d'éléments d'actif incorporels au bénéfice des industries du savoir. Ceux qui étaient opposés à une telle mesure estimaient que ces PME étaient plus exposées à un échec et présentaient donc un risque plus élevé. Ceux qui étaient favorables à l'initiative invoquaient l'importance du secteur de la connaissance pour le dynamisme futur de l'économie canadienne. Presque tous les répondants ont indiqué que si la portée de la LPPE devait être étendue au financement de ces éléments d'actif, le secteur du savoir devrait assumer les coûts supplémentaires que cela occasionnerait.

- La plupart des entreprises voulaient que le programme de la LPPE continue d'offrir du financement pour les améliorations locatives, mais jugeaient que l'achat de franchises existantes ou de sociétés apparentées très rentables devrait être interdit.
- Les répondants étaient partagés sur l'opportunité de permettre le financement du fonds de roulement. Ceux qui y étaient opposés ont soutenu que ce type de financement présentait un risque plus élevé et pensaient que le taux de non-remboursement des prêts accordés en vertu de la LPPE augmenterait en conséquence. Ceux qui y étaient favorables soutenaient que le manque continu de sources de financement pour le fonds de roulement des PME était un problème persistant.
- La plupart des participants du secteur des entreprises à but lucratif estimaient que la portée de la LPPE ne devait pas être étendue aux organismes à but non lucratif parce que ces derniers présentent plus de risque et ne seraient sans doute pas en mesure de rembourser leurs emprunts.

Parmi les répondants des organismes à but non lucratif :

- Ceux-ci n'avaient pratiquement aucune connaissance de la LPPE.
- Tout en affirmant que leurs besoins financiers se comparent à ceux des PME, ces répondants étaient partagés quant à l'opportunité d'étendre la portée de la LPPE à leurs activités. Ceux qui s'y opposaient s'inquiétaient des risques qui

accompagnent les emprunts, en disant qu'ils préféreraient continuer à gérer leurs organisations sans y recourir. Ceux qui y étaient favorables soutenaient que, dans bien des cas, les organismes à but non lucratif existent depuis plus de vingt ans et présentent donc un risque plus faible que de nombreuses PME.

Parmi les répondants des entreprises autochtones :

- Peu de représentants de ce groupe connaissaient la LPPE, mais ils étaient presque tous conscients que le principal obstacle au financement par emprunt des entreprises autochtones situées sur les réserves est que les prêteurs ne peuvent prendre en garantie des éléments d'actif se trouvant dans les réserves.
- La plupart reconnaissaient que l'accès au financement est un problème important.
- Les répondants ont indiqué que la souplesse des exigences sur le plan des garanties, de l'utilisation des fonds et des types de prêts serait essentielle pour offrir du financement dans les réserves.
- La plupart des répondants souhaitaient qu'un programme semblable à la LPPE soit mis en place pour faciliter l'octroi de prêts aux entrepreneurs autochtones, à la fois sur les réserves et hors de celles-ci. Un tel programme devrait tenir compte des conditions propres aux réserves et être sensible aux besoins des Autochtones.
- Aucun répondant n'était prêt à accepter le maintien du statu quo, et aucun n'était en faveur de modifier la *Loi sur les*

Indiens pour permettre aux prêteurs en vertu de la LPPE de prendre des garanties sur les réserves.

- La plupart des répondants étaient d'avis que les sociétés de financement des Autochtones (SFA) devraient être reconnues comme prêteurs admissibles en vertu de la LPPE, principalement parce que ces organismes sont perçus comme ayant une bonne connaissance des particularités culturelles et y étant attentifs.

Small Business Loans Act **Stakeholder Consultation Report**

1998

Ce rapport sur les intéressés a été produit par Judith Szabo Broadcast Consultants pour Industrie Canada. Il est constitué, pour l'essentiel, des réponses écrites et des transcriptions des discussions de groupe avec des dirigeants et des associations concernées (comme la Canadian Taxpayers Association) qui ont eu lieu entre décembre 1997 et mai 1998.

Voici les conclusions de ce rapport :

- Les répondants étaient d'avis que la LPPE est utile et nécessaire.
- La plupart ont affirmé être en faveur des prêts sur les réserves, mais les opinions étaient partagées sur l'opportunité de permettre aux sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) ou aux sociétés de financement des Autochtones (SFA) de faire des prêts.
- Les répondants n'étaient pas d'avis que les sociétés financées par des fonds publics devraient devenir des prêteurs.
- La plupart des répondants ne croyaient pas que la portée de la LPPE devrait être étendue au financement du fonds de roulement ou des industries du savoir, ni d'ailleurs aux organismes à but non lucratif ou pour fournir un financement plus important au démarrage d'entreprises.
- L'extension du programme à la location-acquisition a suscité beaucoup de controverse. Les cinq banques et l'association qui s'y opposaient fermement ont soutenu que la mise en œuvre d'une telle mesure présenterait des difficultés et entraînerait un taux élevé de prêts en défaut. Les partisans de cette mesure (trois associations, une société de location-acquisition et un prêteur) ont affirmé qu'elle offrirait une source de financement additionnelle aux PME et qu'elle était dès lors valable.
- Les répondants ne voulaient pas que l'on modifie les droits d'administration du programme, les niveaux de financement ou de garantie, ni le plafond des prêts. Tout en reconnaissant le taux élevé de non-remboursement dans la catégorie des prêts pour améliorations locatives, la plupart des participants ne voulaient pas que ce type de prêts soit supprimé de la LPPE; ils ont plutôt proposé qu'on en donne une meilleure définition dans la nouvelle loi.
- Tous ont reconnu l'importance des garanties personnelles et certains ont fait valoir que celles-ci devraient être rehaussées.

- On a affirmé que le plafond actuel de 5 millions de dollars applicable au chiffre d'affaires annuel pour déterminer l'admissibilité d'une PME était trop élevé et que les PME de cette taille n'avaient pas besoin de la LPPE.
- Les banques ont clairement indiqué qu'elles ne voulaient pas de nouvelles exigences de rapports ni de fardeau administratif supplémentaire, mais étaient en faveur de modalités peu coûteuses de rapport par voie électronique.
- On a observé un certain intérêt parmi les participants pour une amélioration des modalités de partage de l'information et d'évaluation en rapport avec le recouvrement des coûts et la performance dans le cadre de la LPPE, dont la création d'emplois et l'effet d'accroissement des prêts.
- Les participants n'étaient pas opposés, en principe, à des vérifications externes, mais ils étaient partagés sur la question de l'attestation de l'effet d'accroissement. Ils ont proposé que le calcul du plafond cumulatif des prêts se fasse en utilisant le solde net des prêts en cours, c'est-à-dire après déduction des montants remboursés et des prêts en défaut de paiement.
- Tout en estimant que la fraude et les abus ne sont pas largement répandus, les participants ont cependant fait des propositions en vue d'en réduire l'incidence.
- La plupart des répondants se sont dit en faveur d'une formule de paiement intérimaire des réclamations, qui

permettrait le règlement partiel des réclamations avant la réalisation de toutes les garanties. Les participants ont aussi fait quelques propositions sur la façon de resserrer les contrôles.

Small Business Loans Act Success Stories

1998

Cette enquête auprès d'emprunteurs aux termes de la LPPE a été réalisée pour le compte d'Industrie Canada par David Eadie et achevée en juillet 1998. Des entrevues détaillées ont été faites avec certains répondants à l'enquête menée en 1996 dans le cadre de l'étude d'Allan Riding, intitulée *Impact of SBLA Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the SBLA Program*.

La plupart des répondants ont indiqué qu'ils n'étaient pas opposés au versement initial de droits ni à des taux d'intérêt plus élevés, ce qu'ils considèrent comme un coût inévitable de faire des affaires. La majorité a indiqué que leur entreprise avait manifestement mieux fait au chapitre des ventes et des bénéfices grâce aux prêts obtenus.

La section de l'étude intitulée *Success Stories* est une compilation d'expériences personnelles des participants dans le cadre de la LPPE. Il s'agit de personnes travaillant dans d'autres secteurs, qui ont acheté des entreprises existantes avec l'aide de la LPPE ou qui ont utilisé le programme pour moderniser leur machinerie, acheter de nouvelles franchises ou faciliter des fusions. Ces personnes exploitent des entreprises de restauration rapide, des restaurants, des

centres de villégiature, des agences de publicité et des studios d'enregistrement. Ce sont des menuisiers et des entrepreneurs en béton ainsi que des fabricants de supports d'entretoise. Dans une large mesure, ce sont des gens qui ont réussi à trouver des

débouchés solides pour leurs produits et services et qui estiment que, sans l'aide du programme de la LPPE, leur entreprise ne serait pas aussi concurrentielle et pourrait même ne pas exister du tout.

Analyses avantages-coûts et évaluations futures

Cost-Benefit Scenarios for Loan Guarantees

1998

Cette étude a été réalisée par Allan Riding, d'Equinox Management Consultants Ltd., et remise à Industrie Canada en mai 1998. Elle visait à déterminer comment il serait possible de modifier les paramètres de la LPPE pour optimiser le recouvrement des coûts.

Les données du programme de la LPPE ont servi à déterminer les circonstances qui caractérisent le plus souvent les prêts en défaut et comment il serait possible de réduire au minimum ces situations à l'avenir.

L'auteur avise le lecteur que les données, et donc les conclusions, soulèvent des problèmes parce que les réclamations et les défauts de remboursement n'ont été enregistrés par la LPPE qu'à compter de 1990. Comme la plupart des prêts consentis pendant cette période n'étaient pas encore arrivés à échéance au moment de l'étude, il n'est pas possible de savoir avec certitude quels prêts ne seront pas remboursés, ni pourquoi. De plus, les décideurs ont besoin, pour prendre des décisions judicieuses, de comprendre exactement les liens qui existent entre les taux de non-remboursement et divers autres aspects du programme. Or, comme plusieurs modifications importantes sont survenues depuis 1990, il est difficile de savoir précisément quels sont les paramètres du programme qui sont à l'origine des cas de non-remboursement.

Riding affirme, malgré cela, qu'il est possible de déceler des tendances de non-remboursement pour diverses catégories de prêts et a tiré les conclusions suivantes :

- La fréquence des non-remboursements semble augmenter avec la taille des prêts. Plus le montant des prêts éventuellement en défaut est élevé plus les difficultés surgissent tôt, avec comme conséquence que les réclamations sont plus élevées.
- Le taux de non-remboursement est plus élevé parmi les nouvelles entreprises que parmi celles qui sont bien établies. (Cependant, ce sont les prêts aux nouvelles entreprises qui donnent au programme le degré le plus élevé d'effet d'accroissement.)
- Les cas de non-remboursement sont particulièrement élevés parmi les emprunteurs qui affectent les fonds empruntés à des améliorations locatives ou pour financer les droits d'enregistrement. On observe aussi un haut taux de non-remboursement dans les services d'alimentation et de boissons. (Riding précise toutefois qu'on n'a pas assez d'information pour limiter l'admissibilité sur une base sectorielle.)
- Les taux de non-remboursement élevés, notamment durant la première année, ressortent manifestement pour la période au cours de laquelle la garantie d'emprunt en vertu de la LPPE a été haussée à 90 p. 100.

-
- La sous-période de prêt la plus récente (depuis janvier 1996) ne peut être analysée parce que les prêteurs disposent d'un délai maximum de trois ans pour déclarer les prêts en défaut, ce qui signifie que nous n'avons pas de données fiables.

L'étude de Riding mène à la conclusion que le recouvrement des coûts serait maximisé si la garantie donnée par le gouvernement était ramenée de 85 à 80 p. 100. Cela inciterait davantage les prêteurs à la prudence au moment d'approuver les prêts et réduirait dans une certaine mesure le nombre de prêts plus risqués. Le taux de financement pourrait aussi être augmenté, ce qui aurait une incidence plus directe sur les emprunteurs et inciterait certains à chercher d'autres moyens de financement. Une variation du taux de garantie toucherait les prêteurs plus directement que les emprunteurs et viserait à éviter qu'un prêt soit accordé dans les cas les plus risqués.

A Review of Issues Surrounding Benefit-Cost Analyses of the Small Business Loans Program

1998

Cette étude a été réalisée pour Industrie Canada par KPMG Canada en 1998. On y passe en revue les études d'incidence économique antérieures d'Allan Riding et George Haines et d'Infortmetrica. Elle renferme des conseils sur les scénarios de recouvrement optimal des coûts et d'évaluation future des répercussions économiques.

La principale conclusion de l'étude est que, pour comprendre le mieux possible les répercussions économiques de la LPPE, il faudrait, en plus des études réalisées au cours des dernières années, procéder à des études macro-économiques détaillées tenant compte d'indicateurs comme le produit intérieur brut et les impôts payés et englobant des analyses avantages-coûts complètes de la dimension sociale du programme.

L'effet d'accroissement du programme devrait faire l'objet d'un examen détaillé, en déterminant notamment quels prêts n'auraient pas été accordés en l'absence du programme, et en scrutant les conditions rattachées aux prêts, le montant et l'affectation des fonds reçus, leur opportunité et la mesure dans laquelle le programme agit sur les rapports entre prêteurs et emprunteurs.

L'analyse avantages-coûts des aspects sociaux devrait mesurer des éléments tels que les hausses de productivité, la qualité et le niveau de vie, les revenus et la création d'emplois, le développement économique, le renforcement de l'esprit d'entreprise, ainsi que les prêts en défaut et les réclamations et les coûts administratifs du programme.

L'étude de KPMG n'indique pas comment on pourrait mesurer la « qualité de vie » ni « le renforcement de l'esprit d'entreprise », mais elle précise qu'une telle approche nécessiterait un « investissement important en temps et en ressources ».

L'étude examine ensuite quatre solutions élaborées par les responsables de la LPPE en vue d'en améliorer le fonctionnement et de

mettre le programme sur la voie du recouvrement des coûts. Ces solutions sont :

- *Scénario de base* : Modifications visant à réduire le risque de l'ensemble du portefeuille en resserrant la procédure de diligence raisonnable lors de l'octroi des prêts à l'amélioration des entreprises, en faisant un meilleur suivi du programme, en contrôlant les coûts d'intérêt et en interdisant le refinancement des améliorations locatives existantes. Tout cela nécessiterait de recueillir davantage d'informations, mais n'entraînerait pas de modifications particulières aux paramètres du programme.

KPMG précise que cela hausserait les coûts d'administration, mais que cette hausse serait compensée par les économies réalisées grâce à des taux de non-remboursement plus faibles. Les prêteurs pourraient devoir modifier leur procédure d'examen et d'évaluation du crédit. La simplicité et la convivialité du programme, qui sont deux de ses principaux attraits, pourraient en souffrir si les renseignements additionnels demandés se révélaient trop complexes.

- *Solution n° 2* : Cette solution reprend le scénario de base en faisant passer le niveau de responsabilité du gouvernement de 90-50-10 à 90-50-12-8. Ces chiffres correspondent à des pourcentages décroissants de prêts à l'amélioration des entreprises dans le portefeuille du prêteur garantis par l'État. En d'autres termes, dans la formule proposée, le gouvernement garantirait 90 p. 100 de la première tranche de 250 000 \$ de prêts, 50 p. 100 de la seconde tranche de 250 000 \$,

12 p. 100 de la troisième tranche de 500 000 \$ et 8 p. 100 du solde de l'ensemble des prêts à l'amélioration des entreprises.

KPMG précise qu'il faudrait faire d'autres études car les prêteurs pourraient réagir à cette formule en réduisant leur portefeuille de prêts de la LPPE à moins de 1 million de dollars, ce qui restreindrait l'accès au financement.

- *Solution n° 3* : Cette solution reprend le scénario de base en réduisant la garantie gouvernementale de 85 à 80 p. 100 ou en haussant le pourcentage d'auto-financement de l'emprunteur de 10 à 15 p. 100 pour toutes les catégories de prêts (réduisant la garantie actuelle de l'État de 90 p. 100 à 85 p. 100).

À l'instar d'Equinox, KPMG arrive à la conclusion qu'une modification du taux de garantie aurait un effet relativement plus important sur le recouvrement des coûts en imposant aux prêteurs une proportion plus élevée des non-remboursements. Cela devrait les inciter à évaluer plus attentivement les demandes de crédit qui leur sont soumises tout en éliminant les prêts les plus risqués.

- *Solution n° 4* : Outre le scénario de base, on réduirait le montant maximal des prêts à 200 000 \$ ou à 150 000 \$ pour toutes les catégories de prêts.

Selon KPMG, cette mesure n'aurait probablement que peu d'effets sur le principal groupe ciblé par la LPPE, les PME nouvelles ou plus petites. Elle aurait l'avantage additionnel de

décourager le fractionnement des prêts parce que l'avantage qui peut en découler ne compenserait pas les coûts de constitution en société de plusieurs entreprises. KPMG ajoute cependant que les recettes provenant des droits annuels d'enregistrement diminueraient en proportion de la réduction du plafond des prêts.

Evaluation Framework for the Small Business Loans Program

1998

Cette étude a été réalisée en juin 1998 par Price Waterhouse pour Industrie Canada. Elle visait à proposer un cadre complet d'évaluation pour la LPPE englobant les questions d'évaluation, les indicateurs de rendement, les exigences en matière de cueillette de données, ainsi que les méthodologies et solutions éventuelles.

Ce cadre d'évaluation propose de mesurer jusqu'à quel point la LPPE a atteint ses objectifs, que Price Waterhouse définit de la façon suivante :

- accroître l'accès des petites entreprises au financement en offrant des prêts garantis;
- réduire au minimum les effets néfastes des cycles économiques;
- favoriser l'efficacité et la productivité des PME.

Depuis 1995, ces objectifs doivent être atteints en parallèle avec l'objectif du recouvrement des coûts. Le vérificateur

général a signalé que ce dernier objectif pourrait être incompatible avec le but principal de la LPPE.

Voici comment Price Waterhouse formule les principales questions d'évaluation :

- Le programme est-il toujours justifié?
- Permet-il d'atteindre l'objectif visé?
- Quelle est son efficacité et son efficacité?
- Y a-t-il d'autres moyens d'atteindre cet objectif?
- Quelles ont été les répercussions des diverses modifications apportées à la LPPE?

Le document présente ensuite les principales questions à élucider et les données à recueillir, étant donné que ces questions font l'objet d'évaluations systématiques et périodiques.

L'étude recommande de recueillir annuellement les données nécessaires pour faire rapport sur les principaux critères de rendement et, à intervalle de deux ans, des données comparatives sur les prêts accordés hors de la LPPE. Le document énumère les données qu'on collecte déjà et celles qu'il faudrait commencer à recueillir.

Les auteurs indiquent qu'il pourrait être difficile d'accéder à une grande partie des données, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles en format électronique, soit parce que les prêteurs ne seraient pas disposés à les communiquer pour une raison ou une autre, notamment la protection des renseignements

jugés confidentiels. Price Waterhouse recommande donc à Industrie Canada de consulter les prêteurs pour conclure avec eux des ententes leur donnant accès à ces données afin de les compiler progressivement dans un format électronique utilisable.

Le document signale qu'il est actuellement difficile de réaliser des enquêtes auprès des emprunteurs parce qu'on ne connaît pas leur numéro de téléphone. Price Waterhouse suggère à Industrie Canada d'exiger des prêteurs qu'ils inscrivent ce renseignement sur les formulaires d'enregistrement des prêts.

L'étude note aussi que les nouvelles exigences en matière de contrôle et de rapport imposeront un fardeau supplémentaire aux prêteurs et aux emprunteurs, ainsi qu'aux responsables de l'administration de la LPPE. Les auteurs proposent d'étudier plus en détail ces

répercussions, qui pourraient se révéler problématiques.

L'étude reconnaît que, indépendamment de la quantité de données recueillies, l'analyse de certaines questions posera des difficultés, notamment l'évaluation de l'effet d'accroissement du programme, l'attribution précise et certaine de divers effets et causes à la LPPE et l'évaluation du degré de recouvrement des coûts du programme.

L'étude recommande d'effectuer, idéalement, une évaluation complète du programme tous les cinq ans après la refonte de la LPPE, en faisant une évaluation moins détaillée à mi-terme. Elle décrit trois niveaux d'évaluation, les deux plus complexes faisant davantage appel à des enquêtes par entrevue et à des études de cas, ce qui permettrait d'augmenter le niveau de précision mais aussi les coûts.

Études sur la location-acquisition

Preliminary Study on the Implications of an Extension of the *Small Business Loans Act* to Capital Leasing

1995

Cette étude a été produite par Basil Kalymon, de Kalymon Consulting Ltd., et remise à Industrie Canada en octobre 1995. Elle visait à évaluer les données disponibles et à mener des entrevues auprès de membres de l'Association canadienne de financement et de location, afin d'établir la viabilité d'une extension de la portée de la LPPE à ce marché.

Les contrats de location-acquisition sont des ententes en vertu desquelles le propriétaire d'un bien d'équipement (le bailleur) accorde à l'utilisateur (le preneur à bail) le droit d'utiliser ce bien pendant la majeure partie de sa durée de vie en échange d'une série convenue de paiements. À l'expiration du bail, le preneur à bail devient le plus souvent propriétaire de l'équipement. Les paiements sont parfois échelonnés de façon irrégulière, mais le taux auquel ils sont calculés est fixe pour la durée du bail. En règle générale, les bailleurs ont une bonne connaissance de l'équipement qu'ils louent et savent établir précisément sa valeur marchande.

Ayant constaté que les PME utilisent largement la location-acquisition pour financer des améliorations et que la LPPE vise à accroître les possibilités de financement s'offrant aux PME, l'auteur conclut que l'extension de la portée du programme à la location-acquisition serait

conforme à l'objet de la loi et pourrait se faire de façon assez simple.

Kalymon conclut aussi que les répercussions de cette extension du programme seraient limitées et que, en principe, les contrats de location-acquisition ne présentent pas un risque plus élevé que les autres types de prêts.

Comme la location-acquisition n'est pas réglementée, Kalymon reconnaît qu'il faudrait imposer des lignes directrices rigoureuses pour s'assurer que seuls les bailleurs fiables et réputés aient accès au programme.

Kalymon recommande que la portée de la LPPE soit élargie pour englober la location-acquisition et que l'on fasse d'autres études pour préciser la nature des modifications qu'il faudrait y apporter, sans oublier l'adoption d'un barème de droits permettant le plein recouvrement des coûts de ce volet du programme.

Operational Issues Related to the Provision of a *Small Business Loans Act*-Type Guarantee for Leasing

1996

À la suite de l'étude de Kalymon, Michael Andrews et Mahmood Iqbal, du Conference Board du Canada, ont réalisé la présente étude pour Industrie Canada en décembre 1996. Elle visait à cerner les problèmes que pose l'extension de la portée de la LPPE à la location-acquisition.

Dix-sept cadres de grandes entreprises de location-acquisition bien établies ont été interrogés aux fins de l'étude.

L'étude du Conference Board établit une distinction entre d'une part, les contrats de location-acquisition qui servent à financer des équipements pendant la plus grande partie de leur durée utile et incluent le transfert de la propriété au preneur à bail à la fin de période de location, et d'autre part les contrats de location-exploitation qui servent à financer de l'équipement pendant une durée plus courte, au terme de laquelle le bailleur reprend généralement son équipement. Les risques pour le bailleur sont différents dans chaque cas.

Conceptuellement, les contrats de location-acquisition correspondent à des contrats de prêts à terme ou à des contrats de vente conditionnelle, qui sont déjà tous deux admissibles aux garanties de la LPPE. Le cas des contrats de location-exploitation est plus complexe et ne cadre pas facilement avec les garanties offertes en vertu de la LPPE. (Dans le cas des contrats de location-acquisition, comme dans celui des prêts à terme, seul le crédit présente un risque. Dans le cas des contrats de location-exploitation, le bailleur est exposé à un autre risque, celui inhérent au coût et à la difficulté de relouer l'équipement ou de s'en défaire d'une autre façon à l'expiration du contrat.)

Cette étude arrive donc à la conclusion que les problèmes opérationnels que poserait l'extension de la portée de la LPPE à la location-acquisition sont plus faciles à solutionner que ceux qui se poseraient dans le cas de la location-exploitation, mais que les deux pourraient être intégrés à un programme élargi de la LPPE.

Les autres points qui ressortent de l'étude sont résumés ci-dessous :

- Comme les dirigeants de l'industrie s'attendent à ce que le nombre de transactions garanties par le gouvernement soit peu élevé, ils s'inquiètent des coûts de mise en place des modalités d'enregistrement et de production de rapports.
- Ce secteur d'activité est constitué d'une poignée de grandes entreprises (AT&T Capital Canada, Commcorp Financial Services, GE Capital Canada et Newcourt Credit Group) et de plus d'une centaine d'entreprises spécialisées dans des créneaux étroits. Ces entreprises plus petites souffriraient de façon disproportionnée des coûts de mise en œuvre des modalités d'enregistrement et de production de rapports, surtout si le nombre de contrats garantis était limité.
- Il est de pratique courante dans ce secteur de transférer les contrats de location d'une entreprise à une autre. De plus, les bailleurs financent souvent leur portefeuille au moyen de titres adossés à des garanties mobilières. Il faudrait voir si ces pratiques sont compatibles avec les modalités de garantie du gouvernement.
- Les droits versés par le bailleur devraient être concurrentiels avec ceux payés pour obtenir une garantie dans le cadre d'un prêt à terme comparable.
- Il faudrait réviser les dispositions relatives au « risque moral » pour tenter de s'assurer que les entreprises de location-acquisition continuent de bien évaluer la solvabilité des emprunteurs au moment d'accorder cette forme de financement.

- Il faudrait normaliser dans une certaine mesure la terminologie de ce secteur d'activité en rédigeant des contrats types de location-acquisition.
- Il faudrait définir ce qu'on entend par pertes dans le cas d'un contrat de location-acquisition, à tout moment, car la question est plus complexe dans le cas de la location-exploitation que dans celui de la location-acquisition, ou dans le cas d'équipement difficile à revendre.

Les auteurs du Conference Board en concluent qu'un tel programme ne serait utile que s'il tenait compte des préoccupations de l'industrie. Ils précisent également que les problèmes opérationnels décrits dans l'étude ne sont pas insurmontables.

Report on the Focus Group Session to Develop Industry-Supported Requirements and Modalities Related to the Provision of a *Small Business Loans Act*-Type Guarantee for Capital Leasing

1998

Pour réaliser cette étude, remise à Industrie Canada en mars 1998, le Conference Board du Canada a organisé une séance de discussion en groupe pour tenter de dégager un consensus sur les éléments d'un élargissement du programme de la LPPE à la location-acquisition. Ces discussions ont révélé un appui très marqué à un tel programme, appelé provisoirement dans le rapport Small Business Capital Leasing Program (SBCL). Ce document n'aborde

pas le problème des contrats de location-exploitation.

Selon une étude antérieure du Conference Board, le financement des contrats de location-acquisition consentis à des PME par des sociétés financières spécialisées a presque doublé entre 1994 et 1996³. Ce secteur d'activité est dominé par un petit nombre de grandes entreprises et plus de 100 petites sociétés financières spécialisées. Cela en fait un secteur très concurrentiel au chapitre de la qualité du service, de la facilité d'accès et de la rapidité des décisions suite à une demande de contrat de location-acquisition. À la différence de ce qui se passe avec les banques, les entreprises ont tendance à s'adresser à plusieurs bailleurs avant de prendre leur décision de location-acquisition. Les dirigeants de ce secteur estiment que, même si le marché de la location-acquisition est très florissant, la plupart des demandes rejetées s'expliquent par l'absence d'antécédents financiers.

La location-acquisition est intéressante pour les PME parce que les remboursements sont calculés selon un taux d'intérêt fixe (il ne fluctue pas avec le taux préférentiel comme c'est le cas de nombreux prêts), parce que les calendriers de remboursement sont souples (ce qui peut être très utile pour les entreprises saisonnières), parce que le bailleur connaît bien l'équipement en question, parce que ces contrats peuvent couvrir l'entretien de l'équipement et parce que les décisions de crédit sont prises rapidement, souvent en quelques minutes.

3. Conference Board du Canada, *What's New in Debt Financing for Small and Medium-Sized Enterprises*, Ottawa, 1997.

Tout programme de ce type dans le cadre de la LPPE devra prendre en compte et conserver ces caractéristiques et être sensible aux préoccupations particulières des bailleurs. Ce secteur d'activité est financé au moyen de titres adossés à des garanties mobilières et de nombreux contrats de location-acquisition sont titralisés par des tierces parties, qui sont nombreuses à posséder et à gérer de tels portefeuilles sur une base partagée. De plus, les contrats de location-acquisition imposent non seulement de faire les paiements aux dates fixées mais d'entretenir et d'assurer l'équipement en question. Ce sont des éléments importants qui affectent sa valeur lorsque le bailleur en reprend possession en cas de non-remboursement. La définition du non-remboursement dans le cas d'un programme de type SBCL devrait tenir compte de ces aspects.

Voici les principales suggestions formulées par le groupe de discussion :

- Le plafond d'emprunt garanti pour tous les prêts en vertu de la LPPE et tous les prêts de type SBCL consentis à une PME admissible devrait rester à 250 000 \$, y compris le droit d'enregistrement de 2 p. 100.
- Le remboursement devrait commencer dans les douze mois, mais il faudrait permettre des calendriers de remboursement souples et irréguliers. Le preneur à bail devra approuver formellement le calendrier de remboursement lors de la signature du contrat (au lieu de remettre un billet à ordre).
- Il faudrait appliquer aux contrats de location-acquisition garantis les taux du marché plutôt qu'un taux fixe. On a proposé d'utiliser une formule de calcul du taux maximal pour le financement de type location-acquisition, formule qui reposerait sur un taux fixe pour la période équivalant au taux pour les obligations du gouvernement du Canada de même échéance. Cet écart fixe devrait dépasser les 3 p. 100 appliqués actuellement aux termes de la LPPE car le coût de transaction réel pour une entreprise de location-acquisition est normalement plus élevé. Le prix est un élément distinctif important entre les prêteurs et les bailleurs; il est dès lors difficile d'appliquer la terminologie traditionnelle des banques à la location-acquisition.
- Les participants au groupe de discussion ont convenu que les lignes directrices de la LPPE sur l'admissibilité aux prêts pourraient s'appliquer aux prêts de type SBCL.
- Les bailleurs devront respecter certains critères financiers et être en affaires depuis au moins trois ans avant de devenir admissibles au programme.
- Industrie Canada aurait le pouvoir d'accréditer ou non les bailleurs en fonction de ces critères.
- La mise en place d'un système d'enregistrement électronique et d'un calendrier de suivi des remboursements et du solde permettrait d'obtenir la rapidité et les coûts peu élevés dont l'industrie a besoin pour être en mesure de satisfaire de façon économique aux exigences de rapport du gouvernement.

-
- Les recherches faites à ce jour indiquent que les taux de pertes sur prêts dans les cas de location-acquisition sont légèrement inférieurs à ceux enregistrés pour les prêts classiques. Les participants jugeaient aussi que les solutions appliquées en cas de non-remboursement dans le cadre de la LPPE

pourraient s'appliquer directement au programme de type SBCL envisagé à condition, comme il est expliqué ci-dessus, de réviser la définition de « non-remboursement » pour qu'elle englobe le défaut d'entretien ou d'assurance de l'équipement en cause.

Synthèse

Un certain nombre de points saillants ressortent d'une comparaison des études.

Les voici :

- Les intéressés sont unanimes à souhaiter que le programme de la LPPE conserve sa forme actuelle, sans modification majeure. Ils sont toutefois en faveur d'y apporter des améliorations pour résoudre les problèmes qui persistent, à condition de ne pas mettre en péril les caractéristiques fondamentales de la LPPE, qui sont de desservir une large clientèle en mettant l'accent sur les nouvelles entreprises et les entreprises récentes, ni de compromettre sa simplicité.
- Les études d'incidence économique révèlent que le programme a réussi à faciliter le financement par emprunt pour des entreprises qui auraient de la difficulté à obtenir du financement autrement et que cela a permis à ces entreprises de rehausser leurs ventes, d'embaucher plus d'employés que prévu et, dans bien des cas, de survivre pendant les périodes difficiles.
- L'emprunteur qui fait le plus souvent appel au programme de la LPPE est une entreprise nouvelle ou récente qui aurait de la difficulté à trouver du financement par emprunt en l'absence du programme.
- Les taux de non-remboursement ont augmenté sensiblement à la suite de l'assouplissement des critères d'admissibilité en 1993 (qui ont permis de consentir des prêts plus élevés à des entreprises de plus grande taille).
- L'effet d'accroissement global a augmenté après l'imposition en 1995, motivée par la volonté de recouvrer les coûts, de droits annuels en sus du droit d'enregistrement initial. Mais les taux de non-remboursement ont eux aussi augmenté. Cela tient au fait que le coût d'emprunt dans le cadre du programme est devenu suffisamment élevé, à la fois pour les prêteurs et pour les emprunteurs, pour que les emprunteurs n'aient recours au programme que s'ils n'ont pas d'autre choix moins coûteux. Cela a eu pour effet de dégrader la qualité du portefeuille de prêts.
- Un certain nombre d'études ont traité de la difficulté de mesurer l'effet d'accroissement. Alors qu'idéalement il serait utile de savoir si, du point de vue du *prêteur*, un prêt aurait été consenti en l'absence de la LPPE ou si les conditions de prêt auraient été sensiblement les mêmes, il n'est pas toujours possible de connaître la réponse. En effet, certains prêteurs peuvent vouloir obtenir la garantie du gouvernement pour un pourcentage donné de leurs prêts, indépendamment des risques inhérents à ces prêts. Une des études a montré que les coûts connexes à la LPPE depuis 1995 défavorisent un tel comportement des prêteurs en les décourageant d'avoir recours au programme, à moins qu'ils ne le jugent nécessaire.

-
- Les prêts consentis au titre des améliorations locatives ont des taux de non-remboursement plus élevés que les autres types de prêts.
 - Les entreprises axées sur le savoir ou tournées vers l'exportation éprouvent toujours de la difficulté à se financer par emprunt; il est aussi toujours difficile de financer le fonds de roulement (même si le marché semble faire des efforts pour améliorer cette situation); il est aussi difficile pour les femmes d'obtenir des prêts, domaine où il ne semble pas y avoir d'amélioration. Les jeunes entrepreneurs et les entreprises autochtones établies sur les réserves continuent d'avoir moins facilement accès aux sources de financement du marché et à celles des programmes gouvernementaux.
 - Les études et les consultations auprès des intéressés révèlent une opposition à l'extension du programme pour financer le fonds de roulement des entreprises. La raison invoquée est que ces prêts présentent plus de risques que ceux servant à financer des biens d'équipement.
 - Les intervenants sont partagés sur l'opportunité d'étendre le programme à la location-acquisition, bien que ce soit essentiellement les banques qui semblent s'y opposer. Les études révèlent qu'une telle mesure pourrait être mise en œuvre de façon équitable et relativement simple.
 - Outre les études et les méthodologies élaborées et employées pour répondre à ces questions jusqu'à maintenant, une étude a proposé un cadre d'évaluation pour permettre d'en arriver à des conclusions plus précises. Ses auteurs font toutefois une mise en garde : même en recueillant les données additionnelles proposées, il sera difficile de tirer des conclusions sur certains points d'importance capitale. Ils ajoutent qu'il serait coûteux et difficile de recueillir certaines de ces données.
 - Deux études font valoir que le fait de réduire le niveau de garantie de 85 à 80 p. 100 permettrait d'améliorer le recouvrement des coûts. Une autre propose de réduire le plafond d'emprunt actuel de 250 000 \$ s'il apparaît que les plus gros emprunts ont les taux de non-remboursement les plus élevés. Selon cette approche, la population cible du programme de la LPPE – les nouvelles entreprises et les entreprises récentes – serait la moins touchée par les changements.

