

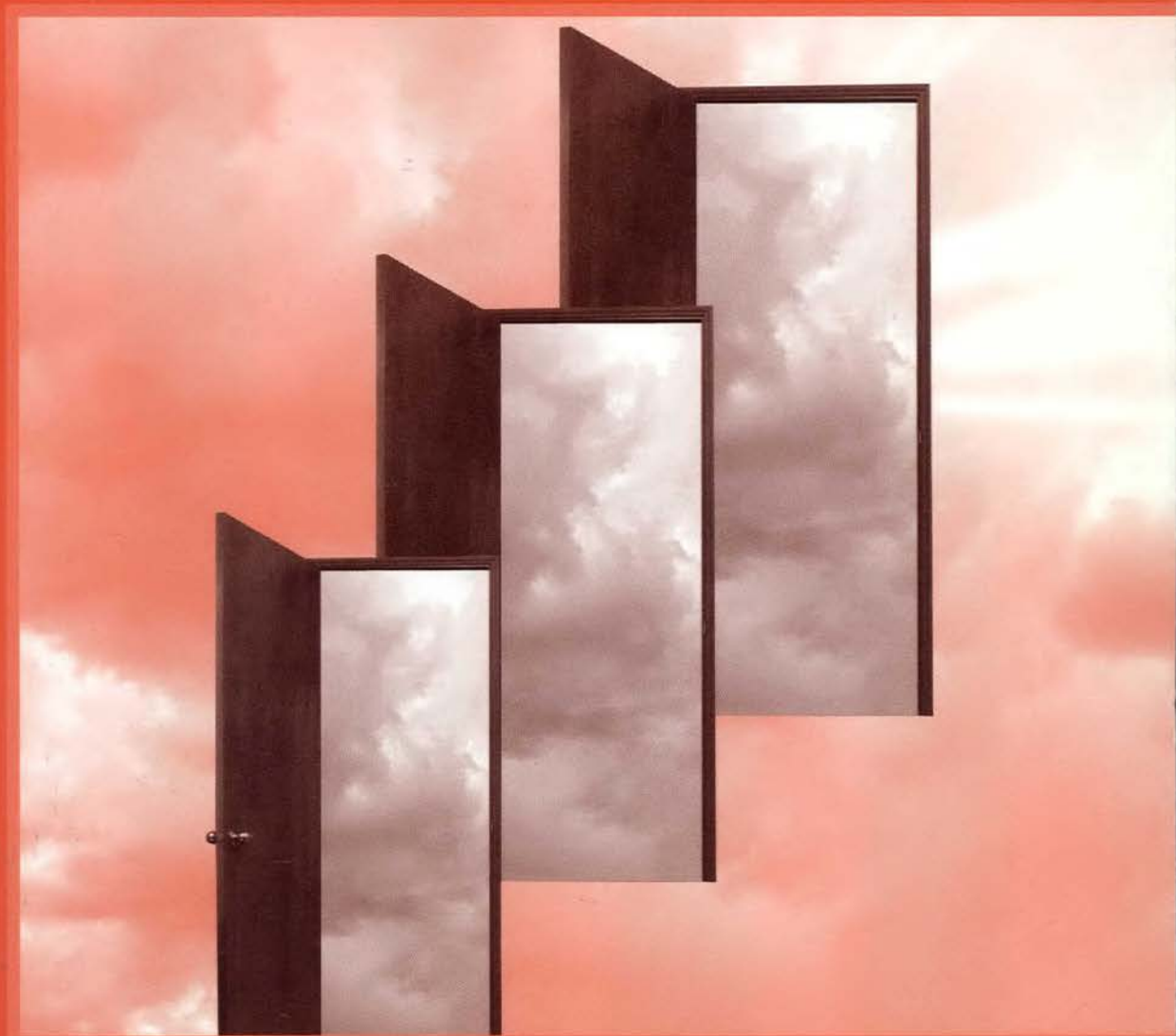


Industrie  
Canada

Industry  
Canada

# S'adapter à l'évolution des besoins

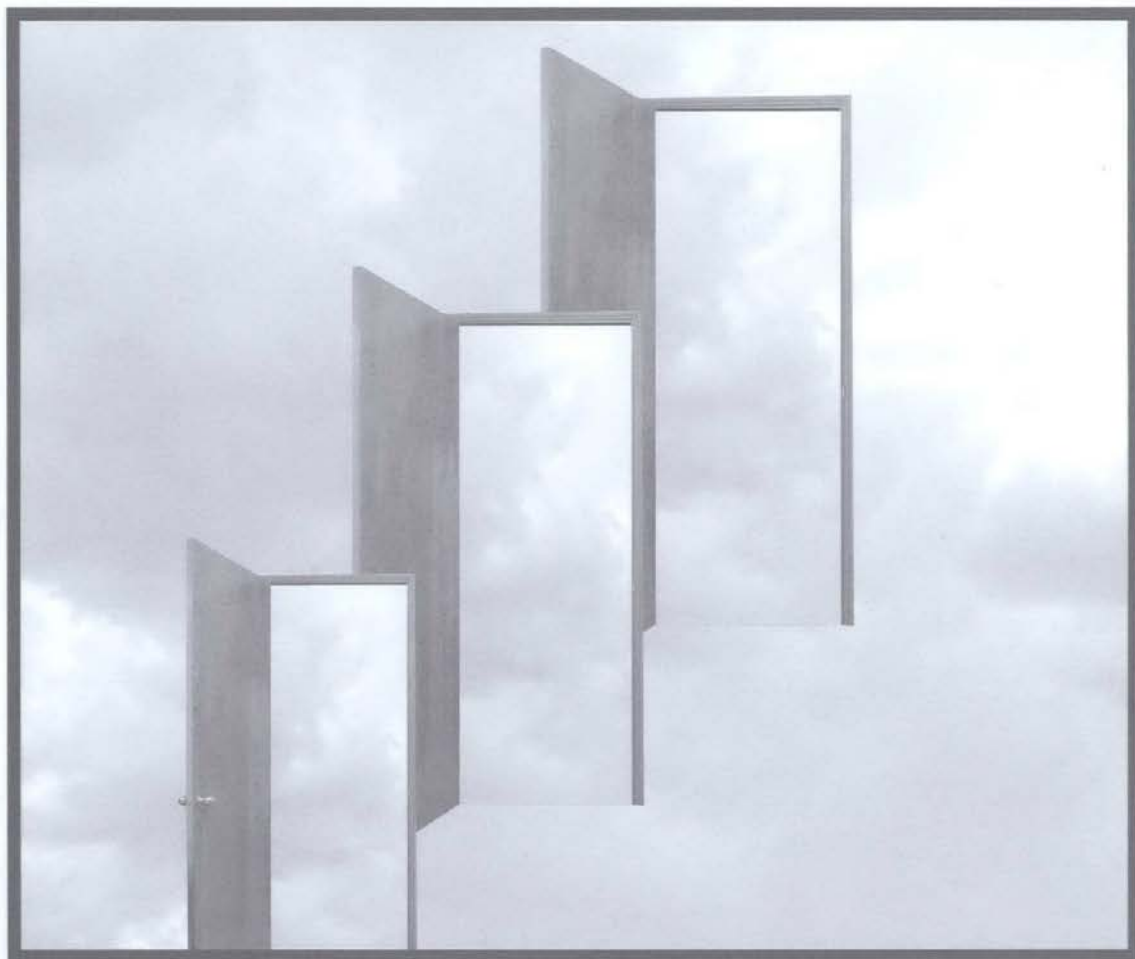
L'ACCÈS DES PETITES ENTREPRISES AU FINANCEMENT



Canada

# L'ACCÈS DES PETITES ENTREPRISES AU FINANCEMENT

S'adapter à  
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.

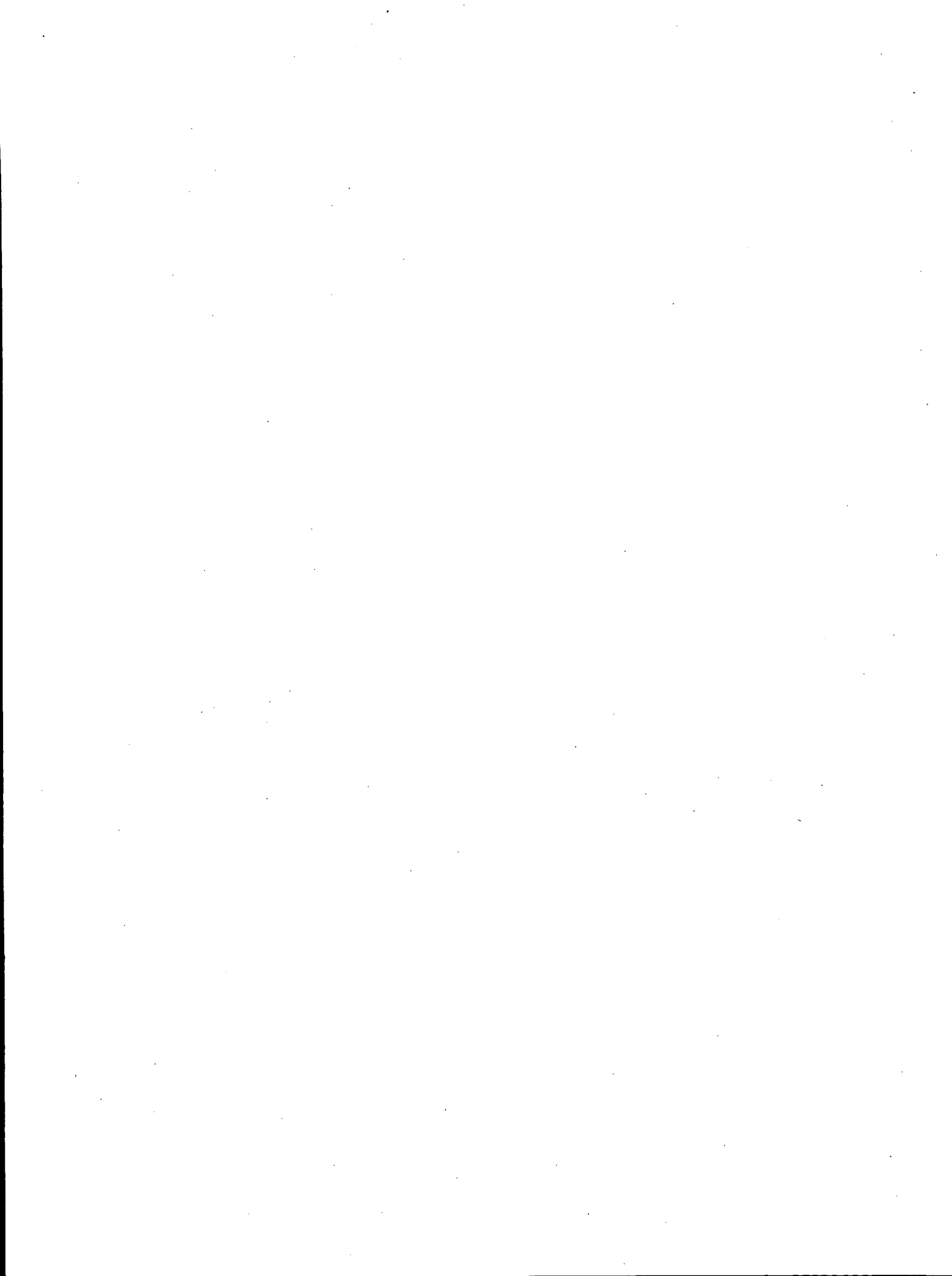
© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Industrie Canada) 1998  
N° de catalogue C2-366/1998  
ISBN 0-662-63812-3  
52098B



Contient 50 p. 100 de  
matières recyclées

# Table des matières

Préface .....	3
Résumé .....	5
<b>Bref historique du programme de la <i>Loi sur les prêts aux petites entreprises</i></b> .....	8
<b>Les défis posés par le réglage de précision du programme de la <i>Loi sur les prêts aux petites entreprises</i> en 1998</b> .....	10
<b>Examen détaillé</b> .....	11
<b>Évaluations futures</b> .....	16
<b>Propositions en vue d'une nouvelle <i>Loi sur le financement des petites entreprises du Canada</i></b> .....	17
1. Projets pilotes .....	18
A. Projet pilote sur la location-acquisition .....	18
B. Projet pilote pour le secteur bénévole .....	18
2. Examen quinquennal obligatoire du programme, en consultation avec le Parlement, pour remplacer l'arrêt automatique du pouvoir de prêter .....	19
3. Le passif éventuel comme mesure du risque auquel sont exposés les contribuables .....	19
4. La capacité du gouvernement de restreindre l'accès aux garanties d'emprunt du programme .....	20
<b>Répondre aux besoins futurs</b> .....	22
<b>ANNEXE : Questions étudiées dans le cadre de l'examen détaillé</b> .....	23



---

## Préface

Le présent document est le troisième 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.

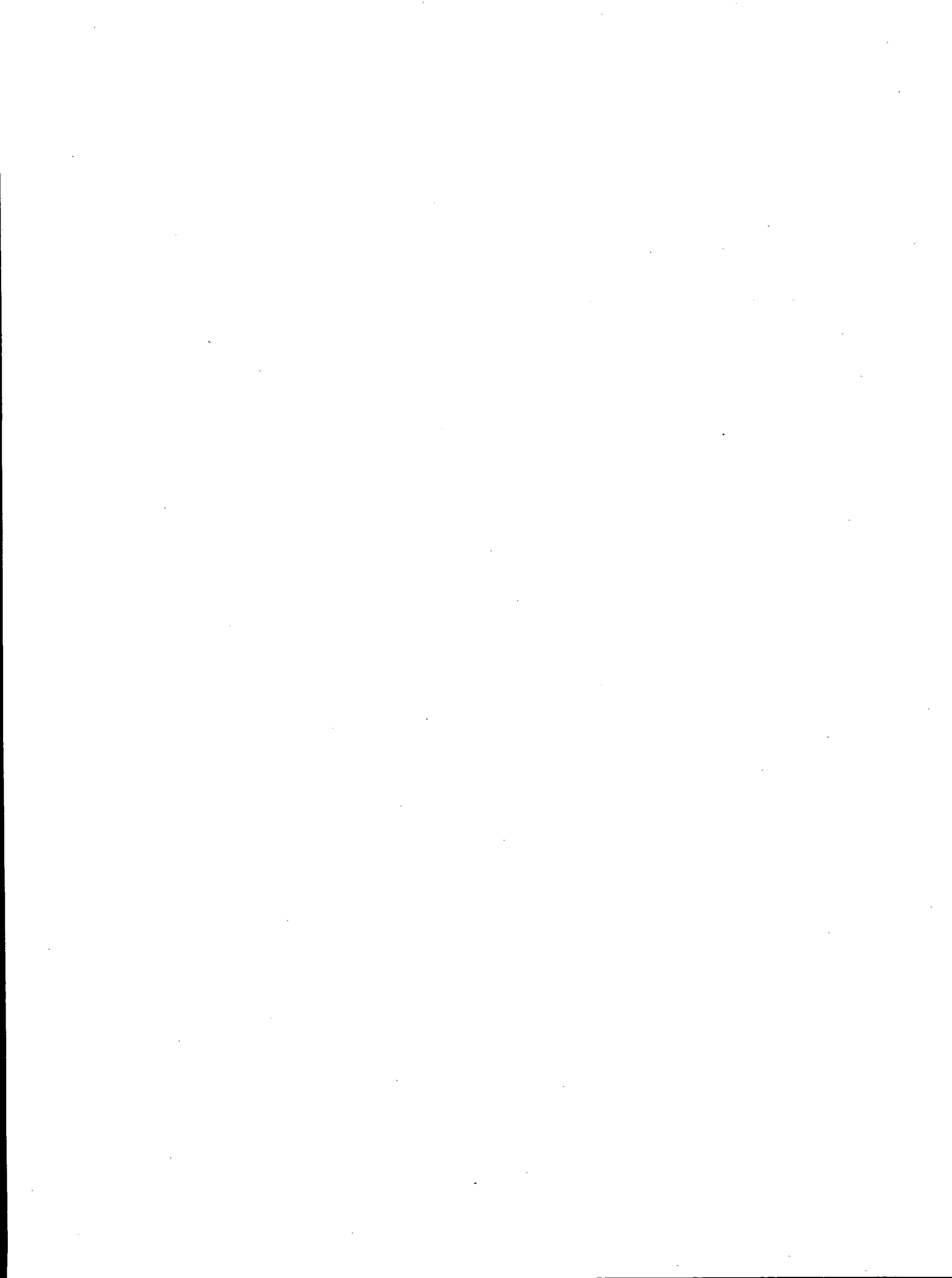
Intitulé *L'accès des petites entreprises au financement*, cette série retrace les origines et l'évolution de la Loi depuis son adoption en 1961 et présente un aperçu des modifications proposées pour l'avenir.

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



---

## Résumé

Le programme de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) a facilité, depuis 1961, le financement par emprunt des éléments d'actif des petites et moyennes entreprises (PME). Ces dernières années, son importance dans l'économie canadienne a augmenté sensiblement avec l'essor du secteur des petites entreprises qu'elle dessert.

Les PME sont une part essentielle de l'économie canadienne. Les entreprises de moins de 50 employés ont été responsables de la création de 81 p. 100 des emplois au Canada au cours de l'exercice 1996-1997. La LPPE dessert les entreprises de petite taille ou qui sont à l'étape du démarrage. Le programme de la LPPE a garanti à ces entreprises des prêts d'une valeur totale d'environ 2 milliards de dollars en 1997-1998, comparativement à environ 500 millions annuellement durant les années 1970 et 1980.

Des examens détaillés ont montré que le programme de la LPPE est un mécanisme fondamentalement efficace, efficient et simple pour répondre aux besoins de financement par voie d'emprunt des immobilisations des PME. En outre, des études continuent de démontrer que l'économie a toujours besoin d'un tel instrument. Le marché financier a beaucoup évolué ces dernières années, mais il subsiste toujours de sérieuses lacunes au chapitre du financement. En l'absence du programme de la LPPE, les obstacles à la création et à la croissance des PME seraient encore plus grands.

Suite à un examen approfondi où l'on a tenu compte des points de vue des emprunteurs, des emprunteurs éventuels, des prêteurs et des principales associations commerciales, Industrie Canada propose une série de changements qui accroîtront l'efficacité et l'efficience du programme.

La *Loi sur les prêts aux petites entreprises* a démontré son utilité pour la collectivité des petites entreprises au Canada depuis plus de 37 ans. L'examen détaillé du programme, effectué récemment, a confirmé que cette mesure est toujours adaptée aux besoins des petites entreprises, un des trois objectifs du Ministre, et qu'elle est structurée de manière à atteindre son objectif de recouvrement des coûts sur une période de dix ans. Le troisième et dernier objectif de l'examen a été atteint grâce à l'adoption d'un nouveau cadre d'évaluation du programme.

Tous les paramètres principaux du programme actuel demeurent inchangés dans la *Loi sur le financement aux petites entreprises du Canada* (LFPEC) qui est proposée. En outre, on propose plusieurs dispositions qui résultent de l'étude détaillée et des recommandations du vérificateur général et du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Voici les principaux changements proposés.

- Afin d'atteindre les cibles établies pour le recouvrement des coûts, le projet de loi donnerait au gouvernement plus de souplesse pour se servir de règlements afin de restreindre l'accès aux prêts garantis en vertu du programme.



---

Selon la réglementation proposée, le gouvernement ne recevrait aucun nouveau pouvoir lui permettant d'étendre la portée du programme ou d'y ajouter d'autres types de financement.

- Le projet de loi propose de plafonner le passif éventuel assumé par le gouvernement pour chaque période de cinq ans. Ce plafond serait le montant maximum que le gouvernement pourrait devoir verser à l'égard des pertes sur prêts.
- En vertu de la Loi actuelle, le pouvoir de prêter s'arrête abruptement après une certaine période, ce qui engendre :
  - a) une échéance immuable, forçant le Parlement à prendre des décisions pour éviter une interruption des emprunts, et
  - b) beaucoup d'anxiété parmi les prêteurs.Le projet de loi propose un examen quinquennal du programme en consultation avec le Parlement. Les emprunts continueraient d'être accordés pendant cet examen.
- Le projet de loi propose d'autoriser la réalisation d'un projet pilote sur la location-acquisition, un type de financement non autorisé dans la LPPE. La conception du projet se fera en consultation avec le Parlement et le projet devra être approuvé par le Conseil du Trésor et le ministère des Finances.
- Le projet de loi propose aussi d'autoriser la réalisation d'un projet pilote visant à faciliter l'octroi de garanties d'emprunt dans le secteur bénévole. Jusqu'à maintenant, ce secteur n'était pas admissible aux prêts garantis de la LPPE.

- Des modifications administratives sont proposées en vue de réduire les coûts et d'améliorer la procédure de diligence raisonnable. Parmi ces changements, on peut mentionner les suivants :

- le pouvoir de procéder, au besoin, à une vérification des dossiers des prêteurs pour les prêts garantis en vertu du programme afin de s'assurer de leur conformité;
- l'élaboration de normes de diligence raisonnable;
- le versement de paiements provisoires à l'égard des réclamations afin de contenir les coûts d'intérêt;
- l'exclusion de deux catégories de transactions à faible valeur ajoutée et à coût élevé;
- l'accélération de la collecte des droits d'administration annuels, selon un calendrier de versements trimestriels, afin d'améliorer la gestion de caisse des recettes du programme.

Plusieurs propositions soumises à la discussion durant les consultations avec les intéressés n'ont pas été retenues dans ce nouveau projet de loi :

- *La Loi sur le financement des petites entreprises du Canada (LFPEC)* qui est proposée ne renferme aucune disposition spéciale pour les industries du savoir étant donné que le financement par apport de fonds propres leur convient davantage que le financement par emprunt. Le gouvernement a confié à la Banque de développement du Canada

(BDC) le mandat d'intensifier ses activités de financement dans les secteurs axés sur le savoir en ayant recours à des instruments mixtes; il voudra sans doute évaluer d'abord les progrès de cette initiative avant d'envisager de nouvelles mesures.

- La LFPEC proposée ne renferme *aucune* disposition visant à faciliter les prêts dans les réserves indiennes. Les consultations menées auprès des chefs autochtones ont abouti à la conclusion que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui a le pouvoir de prendre des garanties dans les réserves, serait mieux placé pour mettre au point un programme semblable à celui de la LPPE pour les prêts dans les réserves.
- De plus, la LFPEC proposée n'étend pas la portée du programme au financement du fonds de roulement parce que les consultations ont fait ressortir que cette formule n'était jugée pratique ni par les emprunteurs ni par les prêteurs.

Les changements proposés à la structure du programme s'appuient sur un grand nombre de travaux de recherche et de consultations. Bien que ces changements soient mis de l'avant afin d'améliorer l'administration du programme et les modalités de reddition de comptes, aucun changement n'est proposé aux principaux paramètres du programme (p. ex., le taux de garantie, le ratio de financement, la taille des entreprises admissibles ou le montant maximum d'un prêt). Le bien-fondé des propositions ainsi que les résultats des travaux de recherche et des consultations sur lesquels elles s'appuient sont décrits dans le présent document.

### **Rapport du Groupe de travail sur l'avenir de l'industrie des services financiers au Canada**

Le Groupe de travail MacKay a fait de nombreuses recommandations qui pourraient toucher la structure de l'industrie des services financiers. Il a mis l'accent sur le renforcement de la concurrence et de la responsabilité des institutions financières envers les petites entreprises qu'elles desservent. Le Groupe de travail a attiré l'attention sur l'évolution technologique rapide qui caractérise la période actuelle et transformera les rapports entre les fournisseurs de services financiers et l'ensemble de leurs clients. En outre, le Groupe a fait des recommandations qui pourraient déboucher sur un choix plus vaste d'instruments de crédit commercial pour les petites entreprises. L'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché, telle qu'envisagée par le Groupe de travail, pourrait élargir le choix qui s'offre. Mais pour que ces prévisions puissent se concrétiser, de nombreuses décisions devront être prises, tant par les institutions du secteur privé que par le gouvernement, au cours des mois à venir. Durant cette période, la présence d'un programme stable facilitant l'accès au financement contribuera à donner aux petites entreprises l'assurance dont elles ont besoin pour prendre de l'expansion. C'est ce que permettrait d'accomplir la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* qui est proposée.

---

## Bref historique du programme de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*

Depuis son lancement en 1961 jusqu'en 1993, le programme de la LPPE était relativement modeste. Au début, seules les entreprises enregistrant des ventes de moins de 250 000 \$ par an étaient admissibles. Ce montant a progressivement été relevé au fil des ans pour atteindre 2 millions de dollars en 1985. Le montant maximum prêté était de 25 000 \$ à l'origine; il a été porté à 100 000 \$ en 1980 et à 250 000 \$ en 1993. Des prêts totalisant environ 500 millions de dollars par an ont été garantis au cours de cette étape du programme. L'État a versé jusqu'à 85 p. 100 du coût des réclamations admissibles. Celles-ci ont atteint environ 36 millions de dollars par an durant les cinq années qui ont précédé 1993.

Les changements les plus importants au cours de cette période sont survenus :

- en 1970, lorsque les institutions financières autres que les banques sont devenues des prêteurs admissibles en vertu de la LPPE;
- en 1978, lorsqu'on est passé d'une formule de taux d'intérêt fixes à une formule de taux variables;
- en 1985, lorsqu'un droit d'enregistrement de 1 p. 100 a été imposé et que le ratio de garantie a été modifié pour que les prêteurs assument 15 p. 100 des pertes sur prêts.

En 1993, la portée du programme de la LPPE a été considérablement élargie :

- les entreprises dont les ventes allaient jusqu'à 5 millions de dollars sont devenues admissibles aux garanties d'emprunt;
- le programme a permis de financer à 100 p. 100 un élément d'actif;
- le montant maximum d'un prêt a été porté à 250 000 \$;
- le droit d'enregistrement a été haussé à 2 p. 100;
- la garantie du gouvernement a été haussée à 90 p. 100 des pertes admissibles.

Les prêts garantis en vertu du programme ont grimpé en flèche, pour atteindre 2,5 milliards de dollars en 1993-1994 et 4,4 milliards en 1994-1995. Les prêts garantis au cours de ces deux années seulement ont représenté le tiers de la valeur totale de tous les prêts accordés depuis le début du programme. Outre le nombre accru de prêts garantis durant cette période, la valeur totale des prêts en défaut a aussi sensiblement augmenté.

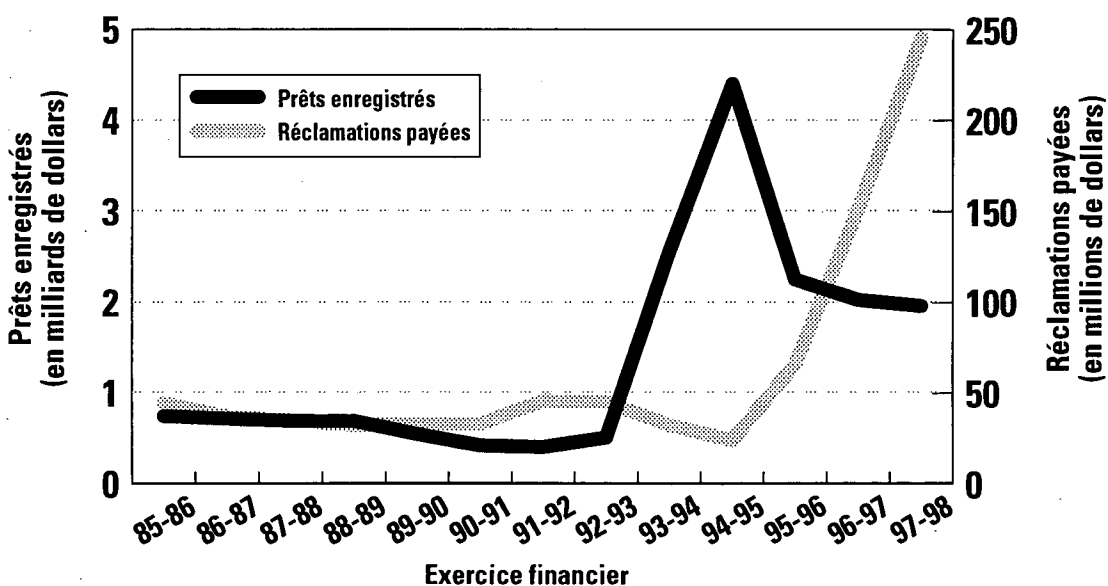
En 1995, le gouvernement est intervenu afin d'orienter le programme vers l'objectif du recouvrement des coûts. En conséquence :

- la garantie du gouvernement a été ramenée à 85 p. 100, comme avant 1993;

- le ratio maximum de financement a été ramené à 90 p. 100 de la valeur de l'actif;
- un droit d'administration annuel de 1,25 p. 100 a été imposé, lequel pouvait être transféré à l'emprunteur par l'intermédiaire du taux d'intérêt, dont le plafond a été relevé.

Ces changements ont entraîné une baisse de la valeur des prêts à environ la moitié du sommet atteint en 1994-1995. Les prêts garantis en vertu du programme sont demeurés à environ 2 milliards de dollars par an depuis l'adoption de ces changements.

## Croissance et activité du programme



---

## Les défis posés par le réglage de précision du programme de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* en 1998

Le 20 novembre 1997, le ministre de l'Industrie annonçait qu'Industrie Canada entreprendrait un examen détaillé de la LPPE en visant trois grands objectifs. Dans l'éventualité où le programme serait prolongé, il devrait :

- demeurer pertinent eu égard aux besoins des petites entreprises;
- s'autofinancer;
- disposer d'un cadre adéquat de reddition de comptes.

Ces objectifs ont été réaffirmés dans les rapports du vérificateur général et du Comité permanent sur les comptes publics de la Chambre des communes.

Le principal défi que pose le programme de la LPPE en 1998 est de créer les moyens de passer efficacement au recouvrement des coûts, tout en assurant que le programme

conserve sa raison d'être, à savoir de faciliter le financement par emprunt pour les petites entreprises récemment créées qui ne pourraient probablement pas en obtenir autrement. De plus, le programme doit répondre à une demande qui s'est considérablement accrue depuis sa création.

Pour atteindre ces objectifs, il faut modifier la portée du programme, parfaire son administration et mettre en place les conditions nécessaires à un examen périodique plus approfondi du programme. En raison de l'évolution du programme, il est maintenant nécessaire de recueillir davantage de données de meilleure qualité pour être en mesure d'en évaluer le rendement. C'est seulement de cette manière que le programme pourra continuer de répondre aux besoins de ses utilisateurs, aux préoccupations des contribuables à l'égard du recouvrement des coûts et à l'évolution du contexte financier.

---

## Examen détaillé

Les propositions présentées dans ce document et dans le projet de loi déposé à la Chambre des communes ont fait l'objet de recherches minutieuses dans le cadre d'un examen détaillé, qui a englobé l'étude des questions pertinentes avec les emprunteurs, les emprunteurs éventuels, les prêteurs et les principales associations concernées. Les propositions présentées ici s'appuient sur les résultats de cet examen.

Dans le cadre de la phase d'analyse de cet examen détaillé, Industrie Canada a commandé une série d'études portant sur les grands domaines suivants.

- *Études d'incidence économique* : Ces études ont servi à mesurer ou à prévoir l'incidence économique du programme de la LPPE et des prêts garantis, notamment les effets de ces prêts sur les PME bénéficiaires et le genre d'emplois créés. Elles ont aussi traité des lacunes comblées par le programme et des éventuels chevauchements importants avec d'autres programmes.
- *Études sur la non-conformité et les prêts en défaut* : Ces études ont servi à examiner le degré de non-conformité des prêteurs et des emprunteurs aux dispositions de la Loi et la fréquence des prêts en défaut.
- *Consultation des intéressés* : Ces études ont porté sur les attitudes et les opinions des intéressés, actuels et éventuels, sur toute une série de questions. Les points de vue des prêteurs, des emprunteurs,

des emprunteurs éventuels et des associations concernées ont été sollicités.

- *Analyses avantages-coûts et évaluations futures* : Ces études ont tenté d'établir si le programme de la LPPE pourrait être plus efficace et efficient (engendrant le maximum de bénéfices pour les PME au moindre coût pour les contribuables) et de déterminer les façons de mettre en œuvre les changements proposés. Certaines études renferment des suggestions précises sur les données qui devraient être recueillies au sujet du programme et la façon d'en faciliter la collecte pour permettre des évaluations exhaustives.
- *Études sur la location-acquisition* : L'opportunité d'étendre la portée de la LPPE à la location-acquisition est examinée en détail dans un certain nombre d'études.

Les résultats de ces études, présentés ci-après, ont joué un rôle essentiel dans la conception du nouveau programme. Dans l'ensemble, les études ont abouti à la conclusion que le programme de la LPPE demeure un instrument indispensable et efficace, qui facilite le financement par emprunt des nouvelles petites entreprises.

- *Le rôle de la LPPE* : En raison des innovations récentes dans le domaine du financement par emprunt, les services offerts aux petites entreprises se sont améliorés, mais il subsiste toujours d'importantes lacunes. La LPPE ne peut pas les combler toutes, et n'a d'ailleurs

---

pas été conçue pour cela. Les lacunes au chapitre du financement par emprunt – le financement nécessaire aux entreprises nouvelles, récentes ou de petite taille, ou à celles qui n'ont pas d'antécédents financiers –, que la LPPE vise à combler, demeure un secteur où la LPPE donne de bons résultats sans double emploi ou chevauchement important. Bien qu'il existe d'autres mécanismes permettant aux PME d'obtenir du financement par emprunt, en l'absence d'un programme d'application générale tel que la LPPE, ce sont ces petites entreprises nouvellement créées qui ne pourraient normalement obtenir le financement dont elles ont besoin<sup>1</sup>.

- *Les assises de la LPPE sont saines* : De façon unanime, les intéressés veulent préserver le programme de la LPPE dans sa forme actuelle et sans changement majeur. On souhaite un réglage de précision qui permettrait de résoudre les problèmes actuels, mais sans compromettre les caractéristiques générales du programme, favorables aux nouveaux et jeunes entrepreneurs, ni sa simplicité.

Un élément clé du programme est que sa prestation comporte un minimum de paperasserie et est assurée par un réseau de 1 500 institutions financières disposant de 13 000 points de service. Ce mode de prestation offre deux avantages très importants. Tout d'abord, ceux qui sont le plus qualifiés pour évaluer le risque inhérent à un prêt y participent directement, puisque la

décision d'accorder le prêt leur revient. Ensuite, à peu de frais pour les contribuables, les petites entreprises de presque toutes les localités du pays ont facilement accès au financement offert dans le cadre du programme. Les avantages de cette approche sont considérables.

Mais le fait que les décisions en matière de crédit soient prises par les prêteurs plutôt que par des fonctionnaires soulève la question de savoir dans quelle mesure ces prêts auraient été accordés de toute façon. C'est la question de l'effet d'accroissement.

- *L'effet d'accroissement* : L'effet d'accroissement est la mesure dans laquelle les prêts consentis en vertu du programme ne l'auraient pas été autrement, ou auraient été consentis à des conditions moins favorables en l'absence du programme.

Bien qu'il soit difficile de mesurer l'effet d'accroissement, des études ont montré qu'en adoptant une définition libérale de cet effet, jusqu'à 86 p. 100 des prêts garantis par le programme depuis 1995 ont eu un effet d'accroissement<sup>2</sup>. Cela signifie que ces prêts n'auraient pas été consentis aux petites entreprises concernées (54 p. 100 des entreprises), ou auraient été accordés à des conditions moins favorables (32 p. 100). Les prêts

---

1. Roy Norton, *The Current Market for Small Business Financing*, 1998.

---

2. Allan Riding, *Cost-Benefit Scenarios for Loan Guarantees*, Equinox Management Consultants Ltd., 1998; Pierre Vanasse et Kimberley Birkbeck, *An Assessment of the Effectiveness of the Small Business Loans Act (SBLA) in Light of Financial Sector Developments*, Conference Board du Canada, 1998.

---

garantis en vertu du programme servent principalement à acheter de l'équipement, surtout dans des entreprises plus petites et plus jeunes n'ayant pas d'antécédents financiers et qui ne pourraient obtenir de financement autrement. Ces prêts ont permis une rentabilité accrue, une augmentation des ventes et, dans certains cas, ils ont signifié la survie de petites entreprises qui, autrement, n'auraient pas été en mesure de passer au travers une période de ralentissement économique.

L'effet d'accroissement total a augmenté après l'imposition d'un droit d'administration annuel en 1995, aux fins du recouvrement des coûts, en plus du droit d'enregistrement versé une seule fois. Cela s'explique parce que le coût d'emprunt dans le cadre de ce programme est devenu assez élevé, à la fois pour les prêteurs et les emprunteurs, de sorte que les emprunteurs se sont servi du programme seulement s'ils n'avaient pas accès à des sources de financement moins coûteuses.

Un certain nombre de points importants se dégagent de l'examen récemment complété.

- *Les nouvelles et les petites entreprises sont le marché clé desservi :*  
L'emprunteur moyen qui se prévaut de la LPPE est une entreprise nouvelle ou jeune qui aurait de la difficulté à trouver du financement par emprunt si le programme n'existait pas.
- *La LPPE contribue au dynamisme des petites entreprises :* Les études d'incidence économique montrent que le programme permet d'accorder du

financement par emprunt à des entreprises qui, pour la plupart, seraient incapables d'en obtenir autrement et indiquent que ces prêts ont permis à leur tour à ces entreprises d'accroître leurs ventes, d'embaucher un plus grand nombre d'employés que prévu et, dans plusieurs cas, de survivre pendant les périodes difficiles.

- *La prévision des taux de prêts en défaut :* De nombreux travaux de recherche ont été consacrés aux effets des modifications des paramètres du programme sur les taux de non-remboursement et le coût des réclamations. Ils ont montré qu'étant donné que des tiers assurent la prestation du programme, il y a souvent un important décalage dans le temps entre l'enregistrement d'un prêt et le rapport indiquant que le prêt est en défaut. La succession rapide de modifications fondamentales aux paramètres clés du programme et le décalage temporel des données ont engendré une base statistique fragmentaire, ce qui a eu des conséquences sur la capacité du gouvernement de faire des prévisions. La recherche montre qu'un minimum de trois à cinq ans d'activité de garanties d'emprunt sans changer la structure du programme était nécessaire pour produire des données permettant de faire des prévisions fiables. La structure actuelle fournit des données pour seulement 20 mois d'activité, ce qui n'est pas suffisant pour faire des prévisions fiables sur les taux de prêts de défaut sous ce régime.
- *Les lacunes qui subsistent :* Des lacunes subsistent au niveau du financement des



---

PME sur les marchés de capitaux, surtout pour le fonds de roulement (tant le financement par emprunt que l'apport de fonds propres) et toutes les formes de financement pour les entreprises axées sur le savoir et les entreprises exportatrices. Les entreprises plus jeunes et de plus petite taille appartenant à ces catégories font face à des problèmes particuliers d'accès à un financement par emprunt et par apport de fonds propres qui sont adaptés à leurs besoins. Les jeunes entrepreneurs et les Autochtones vivant dans les réserves ont également de la difficulté à se procurer du financement. En dépit de ces lacunes persistantes, des innovations récentes dans le domaine du financement par emprunt ouvrent des possibilités aux entreprises axées sur le savoir. Le programme de Garantie générale sur les créances de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) aide également les exportateurs à obtenir des crédits à l'exportation. En outre, des modifications récentes à d'autres programmes gouvernementaux visent à répondre aux besoins des entreprises axées sur le savoir et des entreprises exportatrices, par exemple les programmes de financement du fonds de roulement et les fonds de démarrage de la Banque de développement du Canada (BDC).

- *Fonds de roulement* : Bien que les consultations et la recherche continuent de montrer que les nouvelles entreprises ont un fonds de roulement insuffisant, la plupart des intervenants ont indiqué clairement que la LPPE n'était pas l'instrument qui convenait pour résoudre ce problème, et cela parce que les risques

sont trop élevés, notamment dans le contexte de l'objectif du recouvrement des coûts.

- *Location-acquisition* : Les intervenants sont partagés sur l'opportunité d'étendre la portée de la LPPE pour qu'elle englobe la location-acquisition, bien que l'opposition principale semble provenir des banques. Les études montrent que l'extension du programme à la location-acquisition permettrait d'éliminer le biais actuel de financement en faveur du prêt et serait en accord avec le mandat général du programme. Les études indiquent toutefois qu'il faudrait parfaire le travail de conception avant d'inclure cette activité dans les dispositions de la Loi.
- *Non-conformité à la Loi et au Règlement* : Bien qu'il existe des cas de non-conformité parmi les prêteurs et les emprunteurs, ce n'est pas un phénomène très répandu. La LFPEC proposée renferme des dispositions visant à assurer que les règles du programme soient claires et plus faciles à mettre en application.
- *Recouvrement des coûts* : Plusieurs suggestions ont été faites concernant des mesures qui accroîtraient le recouvrement des coûts. Dans deux études, on a fait valoir que l'abaissement du ratio de garantie de 85 à 80 p. 100 accroîtrait le recouvrement des coûts. Selon une autre suggestion, le montant maximum d'un prêt pourrait être ramené en deçà de 250 000 \$, s'il apparaît que les plus gros prêts ont davantage tendance à se retrouver en défaut.

---

■ *Prêts dans les réserves* : Bien qu'il existe un besoin clair et pressant d'accroître le crédit dans les réserves, des consultations poussées auprès des peuples autochtones ont amené Industrie Canada à conclure que la prestation de services de prêts dans les réserves devrait se faire par un autre moyen que la LPPE. L'article 89 de la *Loi sur les Indiens* interdit de prendre en garantie les actifs appartenant

à des Autochtones dans les réserves. L'Assemblée des Premières nations a exprimé l'avis que ses membres n'appuieraient pas la subrogation de cette disposition à la LPPE. Étant donné l'objectif du recouvrement des coûts intégré à la LPPE, on ne peut envisager d'accorder de prêts sans garantie.

---

## Évaluations futures

Industrie Canada met actuellement en place un cadre étendu d'évaluation des programmes, conçu par Price Waterhouse, lequel servira à évaluer la LFPEC proposée au cours des cinq prochaines années.

L'évaluation portera sur les questions suivantes :

- la pertinence continue de faciliter l'accès au financement pour les petites entreprises et la nécessité d'une intervention continue du gouvernement fédéral dans ce domaine;
- la sensibilisation au programme et son effet d'accroissement;
- son incidence sur la création, le maintien et le déplacement des emplois;
- la performance des emprunteurs.

L'évaluation portera aussi sur les progrès accomplis en vue d'arriver à un recouvrement des coûts et de produire des prévisions fiables.

À cette fin, l'effort d'évaluation englobera la cueillette et l'analyse d'un plus grand nombre de données qu'à l'heure actuelle. Elle comprendra des entrevues avec les intéressés, une enquête auprès des petites entreprises et un examen des autres programmes semblables. Une évaluation détaillée du programme sera effectuée dans cinq ans. Les données recueillies et analysées seront présentées au fur et à mesure qu'elles deviendront disponibles, dans un rapport annuel dont la forme sera modifiée.

---

## Propositions en vue d'une nouvelle *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*

En vertu de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* (LFPEC) proposée, on commencerait à accorder des garanties d'emprunt le 1<sup>er</sup> avril 1999, en continuant à faciliter le financement par emprunt des éléments d'actif des PME dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 5 millions de dollars (les exploitations agricoles, qui bénéficient de programmes de financement distincts adaptés à leurs besoins, ne sont pas admissibles à ce financement).

Les principales caractéristiques du programme proposé dans le projet de loi sont identiques à celles du programme actuel, en l'occurrence :

- **Ratio de partage des pertes sur prêts :** Depuis 1995, le gouvernement assume 85 p. 100 des pertes admissibles des prêts en défaut (après les montants recouvrés à même les garanties). Les prêteurs sont responsables du reste.
- **Plafond sur les réclamations :** Chaque prêteur tient un compte distinct pour les prêts garantis en vertu du programme. Dans le cadre de la LFPEC proposée, pour chaque période quinquennale, le gouvernement paierait les réclamations jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la première tranche de 250 000 \$ de prêts inscrits au compte du prêteur, 50 p. 100 de la prochaine tranche de 250 000 \$ et 10 p. 100 du solde des prêts. Cela signifie que les prêteurs à faible volume
- sont incités à participer au programme, alors que le passif éventuel envers les gros prêteurs est plafonné à une moyenne d'environ 10,6 p. 100.
- **Pourcentage du coût des actifs immobilisés admissibles pouvant être financé :** Le montant maximum admissible au financement est de 90 p. 100 du coût des éléments d'actif.
- **Droits :** L'emprunteur doit payer initialement un droit d'enregistrement unique, équivalant à 2 p. 100 du montant du prêt accordé, avec la possibilité de financer le montant dans le cadre du programme. Par ailleurs, le prêteur doit verser un droit administratif annuel de 1,25 p. 100 du montant du solde du prêt pour toute la durée du prêt. Le prêteur ne peut transférer ce coût à l'emprunteur qu'indirectement, par l'intermédiaire du taux d'intérêt exigé sur le prêt.
- **Taux d'intérêt maximum :** À l'heure actuelle, les prêteurs ne peuvent exiger un taux d'intérêt dépassant 3 p. 100 en sus du taux préférentiel (taux variable) ou du taux hypothécaire résidentiel pour un terme équivalent (taux fixe). Entre 1993 et 1996, le taux variable équivalait, en moyenne, au taux préférentiel plus 2,6 p. 100.
- **Montant maximum du prêt :** Le plafond est fixé à 250 000 \$ par emprunteur.

---

Les recherches et les consultations approfondies ont amené le gouvernement à présenter, dans le projet de loi déposé au Parlement, les propositions qui suivent.

## **1. Projets pilotes**

On propose des projets pilotes pour étendre les garanties du programme à la location-acquisition et y inclure les membres du secteur bénévole parmi les emprunteurs admissibles. Ces projets pilotes seront conçus de manière à respecter dans chaque cas le principe du recouvrement des coûts, indépendamment du programme principal de garanties d'emprunt. La conception des projets pilotes débiterait à l'adoption du projet de loi. Les comités parlementaires seraient invités à y collaborer et les projets seraient soumis à l'approbation finale du Conseil du Trésor et du ministre des Finances.

### **A. Projet pilote sur la location-acquisition**

La nouvelle LFPEC propose d'autoriser la réalisation d'un projet pilote sur la location-acquisition. À l'heure actuelle, la location-acquisition n'est pas admissible aux garanties d'emprunt de la LPPE.

La location-acquisition consiste en la location d'un équipement pour la plus grande partie de sa vie utile en supposant que le preneur à bail obtiendra la propriété de l'équipement à la fin du bail. Cette forme de financement est de plus en plus populaire parmi les PME et les grandes entreprises. Les consultations ont toutefois indiqué que le secteur de la location-acquisition ne traite généralement pas avec les entreprises qui ont moins de deux ans d'existence et cherchent

un financement inférieur à 100 000 \$. La plupart des clients du programme de la LPPE tombent dans ce créneau non desservi du marché de la location-acquisition.

Selon les consultations, la location-acquisition est une importante source de financement pour les petites entreprises et ce marché comporte des lacunes que le programme serait bien placé pour combler. Un projet pilote de location-acquisition établirait la mesure dans laquelle la nouvelle LFPEC est nécessaire sur le marché de la location-acquisition. Le projet pilote donnerait des résultats probants s'il révélait un effet d'accroissement au financement et assurerait une prestation conforme au principe du recouvrement des coûts.

### **B. Projet pilote pour le secteur bénévole**

Il est proposé que la nouvelle LFPEC renferme aussi le pouvoir de mener un projet pilote pour le secteur bénévole, qui a toujours été exclu des modalités de la LPPE.

Le gouvernement s'est engagé à examiner les programmes fédéraux pour les petites entreprises en vue d'en étendre la portée au secteur bénévole, en reconnaissant que ces organisations font partie intégrante de l'économie et du marché du travail.

Les consultations ont révélé qu'un certain nombre de groupes bénévoles jugeaient que ce programme serait utile et étaient d'avis que leur mode de fonctionnement leur permettrait de rembourser les prêts garantis par le gouvernement. Un projet pilote établirait la faisabilité d'inclure les organismes bénévoles dans la LFPEC proposée.

---

## **2. Examen quinquennal obligatoire du programme, en consultation avec le Parlement, pour remplacer l'arrêt automatique du pouvoir de prêter**

Le projet de loi propose un examen quinquennal obligatoire du programme et le retrait de l'expiration automatique du pouvoir de prêter dans le cadre du programme.

Aux termes de la loi actuelle, le pouvoir de prêter s'arrête abruptement à la fin de chaque période de prêt établie, obligeant les parlementaires à se prononcer sur son avenir dans un climat d'urgence. Les PME, les groupes d'entreprises et les prêteurs ont tous déploré l'incertitude et l'anxiété que cela suscite.

Le projet de loi prévoit que l'on procédera périodiquement à une évaluation critique du programme, en consultation avec le Parlement; pendant le déroulement de cet examen, on continuerait d'accorder des garanties d'emprunt. Cela supprimerait l'incertitude si préjudiciable aux petites entreprises, tout en imposant une nouvelle évaluation du programme à intervalles réguliers.

Un plan d'évaluation a été élaboré pour les examens futurs prévus dans la LFPEC; il permettrait de recueillir systématiquement des données durant la période quinquennale précédant l'examen. Ces modalités devraient donner aux parlementaires et aux décideurs l'information nécessaire pour mieux évaluer l'efficacité de la gestion du programme et la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs.

## **3. Le passif éventuel comme mesure du risque auquel sont exposés les contribuables**

La mesure actuellement employée pour exercer un contrôle général sur le programme, le plafond des garanties d'emprunt accordées, s'est révélée à la fois lourde et inexacte dans son expression du risque financier auquel le gouvernement fédéral est exposé. Devant la demande croissante de prêts garantis en vertu du programme, le ministre de l'Industrie a dû se présenter à de nombreuses reprises devant le Parlement pour faire relever le plafond des prêts et ainsi assurer la continuité du programme.

Le plafond global pour la période de prêt 1993 à 1999 a dû être relevé à trois reprises au cours des cinq dernières années et il atteint maintenant 15 milliards de dollars. Certaines personnes croient que cela signifie que le gouvernement prête 15 milliards de dollars à même l'argent des contribuables, ce qui n'est pas exact. En fait, le plafond des prêts, tel que défini, équivaut à la valeur des prêts enregistrés au programme au cours d'une période de prêt. Cette valeur ne diminue jamais pour tenir compte des remboursements de prêt ou des réclamations payées.

À l'heure actuelle, le total des prêts garantis en vertu du programme au cours de la période 1993-1999 atteint 13 milliards de dollars. Cela signifie que les responsables du programme sont autorisés à enregistrer des garanties d'emprunt pour un montant additionnel de 2 milliards de dollars avant d'atteindre le plafond actuel de 15 milliards. Cependant, ce chiffre de 13 milliards de

---

dollars ne tient pas compte du grand nombre de prêts qui ont été remboursés ou autrement réglés. En fait, le montant restant à rembourser sur les prêts enregistrés en cours n'atteint que 6 milliards de dollars. De ce montant, le passif éventuel maximum que les contribuables pourraient devoir assumer est de 1,4 milliard de dollars. Une telle perte ne surviendrait que si la totalité des prêts se retrouvaient en défaut simultanément. Pendant les 37 années écoulées depuis l'instauration du programme, les réclamations n'ont toutefois représenté qu'environ 5,6 p. 100 des montants prêtés.

En remplaçant le plafond global sur les prêts par un plafond sur le passif éventuel, le Parlement conserverait le contrôle qu'il exerce sur le programme. Le passif éventuel donne une idée plus juste du risque assumé par les contribuables. Bien que tous les prêts disposent de la même garantie, ils ne présentent pas tous le même risque pour le gouvernement. Chaque prêteur tient un compte distinct pour les prêts garantis en vertu du programme. Dans le cadre de la nouvelle LFPEC, le gouvernement paierait les réclamations (la perte nette après liquidation de la garantie) jusqu'à raison de 90 p. 100 de la première tranche de 250 000 \$ de prêts accordés durant la période quinquennale, 50 p. 100 de la seconde tranche de 250 000 \$ et 10 p. 100 du solde de l'ensemble des prêts. Cette formule permet de calculer le passif éventuel du programme.

Le projet de loi propose de plafonner le passif éventuel découlant du programme à 1,5 milliard de dollars pour chaque période quinquennale. Ce montant a été retenu parce qu'il permettrait d'enregistrer environ 10 milliards de dollars en prêts pour chaque

période. Cela représente environ cinq fois le niveau d'activité actuel du programme, qui s'établit à 2 milliards de dollars.

#### **4. La capacité du gouvernement de restreindre l'accès aux garanties d'emprunt du programme**

Dans le rapport de décembre 1997 du vérificateur général, on peut lire que « Le double objet d'accroître l'accès aux prêts à des taux raisonnables et de recouvrer tous les coûts nécessite une analyse attentive ». On y ajoutait qu'Industrie Canada devrait s'assurer que les exigences d'admissibilité et les conditions applicables mènent à l'atteinte des résultats attendus du programme.

Il est proposé pour la première fois que le gouvernement ait, par voie de règlement plutôt que par une modification au texte de loi, le pouvoir de changer les critères d'admissibilité afin de restreindre l'accès au programme. Une telle mesure serait prise si le suivi du programme révélait que des correctifs étaient requis pour faire en sorte que le programme demeure sur la voie du recouvrement des coûts.

Dans le cadre de son examen détaillé, Industrie Canada a commandé des estimations, produites par simulation, des effets sur le recouvrement des coûts de divers changements aux paramètres du programme. Sur la base des données disponibles, la recherche a conclu qu'une réduction du ratio de garantie de 85 à 80 p. 100 maximiserait la probabilité du recouvrement des coûts. L'abaissement du niveau de la garantie exposerait les prêteurs à un risque plus élevé, les forçant ainsi à évaluer plus attentivement les risques, ce qui

amènerait une baisse des taux de prêts en défaut. Bien que la réduction de la fréquence des cas de non-remboursement puisse être un objectif important, il est probable que le rajustement du ratio de garantie aurait aussi un effet négatif sur l'accès au financement pour les petites entreprises qui en ont le plus besoin. Il est tout aussi possible qu'un ratio plus élevé de pertes sur prêts incitera certains petits prêteurs à se retirer du programme. Il importe de comparer ces effets secondaires au chemin parcouru vers le recouvrement des coûts avant de proposer des restrictions aux paramètres du programme.

À part les deux projets pilotes de portée restreinte, les changements proposés ne comprennent pas de nouveaux pouvoirs permettant d'étendre la portée du programme par règlement. Ce nouveau pouvoir ne serait exercé que dans des circonstances inhabituelles, où il y aurait renversement soudain et spectaculaire des tendances actuelles. Des changements seraient apportés par voie de règlement en respectant la procédure habituelle de publication préalable.

Voici les éléments qui pourraient être assujettis à des restrictions en vertu du régime proposé.

	<b>Dispositions actuelles</b>
Montant maximum d'un prêt	250 000 \$
Chiffre d'affaires annuel des entreprises admissibles	5 millions de dollars
Part du risque assumée par le gouvernement	85 %
Ratio de financement	90 %
Nombre de catégories de prêts	Immobilier, équipement, droits à verser, améliorations locatives

Toute extension du programme nécessiterait une autorisation par voie de législation.



---

## Répondre aux besoins futurs

Les nombreuses consultations et l'examen détaillé auxquels il a procédé ont amené Industrie Canada à présenter cette série de propositions en vue d'une nouvelle *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada*.

Depuis près de 40 ans, le programme de la LPPE a constitué un instrument utile et efficace en vue de faciliter le financement par emprunt des éléments d'actif des petites et moyennes entreprises au Canada.

Pendant les années 1990, le rôle des PME dans l'économie canadienne est devenu de plus en plus important, comme cela s'est d'ailleurs produit dans les autres pays industrialisés. Le programme de la LPPE a évolué avec cette collectivité et il continue de répondre à ses besoins à un coût modéré en regard de ses résultats.

Les propositions présentées dans ce document permettront de mettre à la disposition du programme et de ses responsables les moyens nécessaires pour l'ajuster et le faire évoluer en fonction des besoins futurs des PME.

---

## ANNEXE

### Questions étudiées dans le cadre de l'examen détaillé

Un certain nombre de questions ont été étudiées dans le cadre de l'examen détaillé. En voici un résumé.

- 1. Désignation de prêteur :** Les intéressés consultés à ce sujet ont exprimé leur opposition à ce que des organismes parapublics tels que le Bureau d'aide au développement des collectivités (BADC) et les Sociétés de financement des Autochtones (SFA) agissent comme prêteurs désignés en vertu de la LPPE. La désignation de prêteur reste donc inchangée et relève de la discrétion du Ministre. Toutes les institutions financières canadiennes, y compris les banques, les sociétés de fiducie et les coopératives de crédit membres de l'Association canadienne des paiements, reçoivent automatiquement la désignation de prêteur en vertu de la LPPE. Un certain nombre de sociétés spécialisées dans le financement adossé sur des éléments d'actif sont désignées comme prêteurs, mais non pour ce qui est de leurs activités de location-acquisition. Le Ministre conserve le pouvoir, sur avis et pour motif adéquat, d'interdire à un prêteur d'enregistrer des prêts dans des catégories particulières.
- 2. Examen de la réglementation :** La réglementation actuelle est le fruit de 37 ans de calibrage et de révisions et rajustements apportés au programme. Il en est résulté un régime difficile à

comprendre et à administrer. Étant donné que la prestation du programme est surtout assurée par des prêteurs du secteur privé, il est essentiel que ceux-ci puissent bien comprendre leurs obligations en vertu de ces règlements. Au terme de longues consultations portant sur les principes qui doivent l'animer, un nouveau cadre réglementaire est en voie d'élaboration, conformément à la politique de langage simplifié du gouvernement. Les propositions contenues dans l'ébauche de règlement seront plus étroitement alignées sur les pratiques commerciales actuelles et d'autres textes de loi. De plus, les propositions que renferme le projet de loi permettraient au gouverneur en conseil, par voie de règlement, de limiter la portée du programme au besoin pour maintenir le recouvrement des coûts. Il est à noter que ce nouveau pouvoir ne donnerait pas au gouverneur en conseil la possibilité d'étendre la portée du programme.

- 3. Application du programme au secteur bénévole :** Les consultations ont révélé qu'un certain nombre de groupes bénévoles trouveraient ce programme utile et considèrent que leur mode de fonctionnement permettrait le remboursement des prêts garantis par le gouvernement. Il est proposé que la nouvelle LFPEC renferme le pouvoir de réaliser un projet pilote à l'intention du secteur bénévole.

---

**4. Conformité de l'emprunteur :** La recherche et les consultations menées auprès des prêteurs ont permis de constater que, bien qu'il existe des cas de non-conformité (p. ex., une entreprise obtenant des prêts dépassant le maximum autorisé par la Loi), ils ne sont ni répandus ni fréquents. Les personnes consultées ont fait des suggestions sur la façon d'en réduire l'incidence. La LFPEC proposée renferme des dispositions qui permettraient de vérifier la conformité des dossiers de prêts dans le cadre du programme.

**5. Extension de la LPPE à la location-acquisition :** Des études montrent que l'extension de la LPPE à la location-acquisition permettrait un traitement équitable de ce mode de financement qui ressemble aux prêts à terme. Les intéressés sont divisés sur cette question, bien que l'opposition semble principalement venir des banques. Il est proposé, dans la LFPEC, d'autoriser la réalisation d'un projet pilote. Ce projet donnerait des résultats probants s'il faisait ressortir un solide effet d'accroissement et la possibilité de respecter le principe du recouvrement des coûts dans le cadre même de cette initiative.

**6. Extension de la LPPE au financement du fond de roulement :** Bien que les consultations et la recherche continuent de montrer que les nouvelles entreprises ont un fonds de roulement insuffisant, la plupart des intéressés ont indiqué clairement que la LPPE n'était pas le meilleur moyen de solutionner ce

problème. Ils ont exprimé l'avis unanime que les risques étaient trop élevés, notamment dans le contexte du recouvrement des coûts. Selon les arguments exprimés, les risques associés à une gestion compétente des marges de crédit sont considérables et requièrent que les propriétaires d'entreprises et les prêteurs effectuent un suivi et des contrôles plus étroits que dans le cas des prêts garantis en vertu du programme. Pour cette raison, on juge que la structure de la LPPE ne permet pas, ni n'a été conçue pour permettre aux prêteurs ou aux responsables du programme de s'assurer que les fonds sont utilisés avec prudence.

**7. Amélioration des prêts au démarrage d'entreprises :** Par le passé, la clientèle du programme de la LPPE a fait voir une forte concentration d'entreprises naissantes (38 p. 100 l'an dernier) et de jeunes entreprises (60 p. 100 avaient moins de trois ans). Industrie Canada a mené plusieurs rondes de consultations auprès des intéressés afin de préciser les domaines d'action prioritaires. Le consensus qui s'est dégagé de ces consultations est que le programme vise, comme il se doit, à rejoindre les nouvelles entreprises. La plupart des personnes consultées ont reconnu que le financement des nouvelles entreprises demeure un problème important. Mais de l'avis général, toute amélioration à ce titre devrait se faire dans le cadre d'un programme distinct de celui de la LPPE, lequel devrait conserver son orientation actuelle. Par conséquent, le projet de loi ne renferme

---

aucune nouvelle mesure visant à stimuler les prêts aux entreprises qui démarrent.

**8. Prêts aux Autochtones :** Bien qu'il existe un besoin clair et pressant d'accroître les prêts dans les réserves, l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* interdit que les biens appartenant à des Autochtones dans les réserves soient pris en garantie. L'Assemblée des Premières nations a indiqué que ses membres n'appuieraient aucune subrogation de cette disposition à la LPPE. La plupart des intéressés, y compris les propriétaires d'entreprises autochtones, souhaitent un programme distinct, semblable à celui créé en vertu de la LPPE, pour faciliter les prêts aux entrepreneurs autochtones dans les réserves et hors réserve. Ce programme devrait tenir compte du contexte particulier des réserves et être adapté aux besoins des Autochtones. Étant donné que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a le pouvoir de prendre en garantie des biens appartenant à des Autochtones dans les réserves, l'option la plus pratique en vue d'accroître le financement par emprunt pour les entreprises établies dans les réserves est de créer un programme distinct, semblable à celui de la LPPE, en vertu du pouvoir actuel du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Industrie Canada pourrait collaborer à une telle initiative.

**9. Montant maximum d'un prêt :** Le montant maximum qu'un emprunteur peut obtenir dans le cadre du programme a été relevé, en 1993, de 100 000 \$ à 250 000 \$. Par la suite, le montant

moyen d'un prêt est rapidement passé de d'environ 35 000 \$ en 1993 à environ 68 000 \$ en 1997-1998. La recherche effectuée sur les taux de prêts en défaut, en particulier parmi les prêts dépassant 150 000 \$, n'a pas établi clairement que ces prêts présentaient des risques plus élevés que les autres prêts. En outre, étant donné le nombre plutôt limité de ces prêts au cours de la période étudiée, on a jugé que l'abaissement du montant maximum d'un prêt ne serait pas un moyen efficace de s'assurer que le programme reste sur la voie du recouvrement des coûts. Les prêteurs, les emprunteurs et les groupes d'entreprises ont indiqué clairement lors des consultations qu'ils souhaitaient que ce plafond ne soit pas modifié. Certains étaient par contre d'avis que ce montant devrait être ramené à 150 000 \$ afin de cibler le programme sur les plus petites entreprises. Compte tenu des résultats de la recherche et des consultations, Industrie Canada ne recommande aucun changement au montant maximum que l'on pourra emprunter dans le cadre du nouveau programme.

**10. Paiements provisoires à l'égard des réclamations :** La question du versement de montants provisoires au titre des réclamations a été abordée lors des consultations menées auprès des intéressés, qui se sont dit très favorables à une telle proposition. Par conséquent, il est proposé que le projet de loi prévoit le versement de montants provisoires à l'égard des réclamations pour permettre à l'État d'économiser des frais d'intérêt et accélérer le règlement des réclamations présentées par les prêteurs.

---

Des demandes de paiements provisoires pourront être présentées par les prêteurs qui ont pris toutes les mesures prévues pour récupérer le solde impayé d'un prêt garanti en vertu du programme, y compris la liquidation de toute garantie, sauf les garanties personnelles et de sociétés. Étant donné que le gouvernement verse des intérêts sur les réclamations à compter de la date du défaut de paiement, le versement de montants provisoires aidera à réduire les coûts d'intérêt associés au programme. Pour économiser encore davantage sur les intérêts versés, il est aussi proposé de réduire les taux auxquels des intérêts sont payés au prêteur pendant la période de 36 mois dont celui-ci dispose pour présenter une réclamation. Le prêteur reçoit actuellement des intérêts de l'État au taux auquel le prêt a été accordé pour les 12 premiers mois suivant le défaut du prêt, et à la moitié de ce taux pour les 24 mois subséquents. Il est proposé de verser intégralement les intérêts pour les 12 premiers mois, la moitié de ces intérêts pour les 12 mois suivants mais aucun intérêt pour les 12 derniers mois. Les intéressés ont aussi appuyé cette proposition.

#### **11. Structure du plafond des prêts :**

Jusqu'à maintenant, un plafond global de prêt a servi à limiter le risque auquel sont exposés les contribuables. En raison de l'énorme demande de prêts garantis en vertu du programme, découlant de l'accroissement du nombre de PME, le Ministre a dû s'adresser au Parlement à diverses reprises pour faire relever le plafond des prêts. L'examen du programme a révélé qu'un plafond global

sur les prêts ne représente pas la meilleure mesure du risque assumé par les contribuables. Chaque prêteur tient un compte distinct pour les prêts garantis aux termes du programme durant la période quinquennale de prêt. Le gouvernement honorera les réclamations représentant 90 p. 100 de la première tranche de 250 000 \$ de prêt inscrits dans le compte d'un prêteur, 50 p. 100 de la seconde tranche de 250 000 \$ et 10 p. 100 du solde des prêts. Cela correspond au passif éventuel, soit le montant maximum que l'État pourrait devoir verser aux prêteurs si tous les prêts en cours garantis aux termes du programme se retrouvaient simultanément en défaut. Le projet de loi propose d'utiliser le passif éventuel comme mesure du risque auquel sont exposés les contribuables. Industrie Canada continuera de faire rapport sur les taux de prêts en défaut et sur le coût des réclamations, qui correspond au coût réel du programme.

**12. Exigences en matière de rapports :** Les prêteurs ont fortement insisté pour qu'il n'y ait aucun fardeau administratif ou exigence supplémentaire en matière de rapports. Ils seraient en revanche favorables à des modalités efficaces et peu coûteuses de production des rapports par voie électronique. Les emprunteurs sont unanimes à souhaiter que la LPPE soit préservée dans sa forme actuelle, sans modification majeure. On souhaite un réglage de précision afin de solutionner les problèmes les plus persistants, mais non au détriment de la simplicité du programme.

---

**13. Cadre d'évaluation du rendement :**

Industrie Canada a demandé à Price Waterhouse d'élaborer un cadre d'évaluation du rendement qui lui permettrait de mieux établir la mesure dans laquelle le programme est géré avec efficacité et atteint ses objectifs. Cette évaluation fera aussi état des progrès accomplis sur la voie du recouvrement des coûts et de la fiabilité des prévisions des indicateurs du programme. Dans le cadre de cette évaluation, on recueillera et analysera un plus grand nombre de données qu'à l'heure actuelle. L'évaluation comprendra des entrevues auprès des intéressés et des principales sources d'information, une enquête auprès des petites entreprises et une revue des programmes semblables.

**14. Effets de déplacement sur l'emploi :**

Le nouveau cadre d'évaluation englobera la cueillette et l'analyse de données concernant l'incidence de la nouvelle LFPEC sur la création, le maintien et le déplacement des emplois.

**15. Franchises :** De nombreuses

consultations étendues ont été menées pour savoir s'il fallait continuer de financer l'exploitation de franchises dans le cadre du programme. À la lumière de ces discussions, Industrie Canada recommande que le programme ne serve plus à financer l'acquisition d'améliorations locatives existantes (voir le paragraphe 21 ci-dessous). Cette modification de portée très spécifique réduirait la possibilité d'un transfert d'actif qui n'apporte aucun avantage économique au Canada, tout en

permettant aux franchises de continuer à utiliser le programme pour financer l'acquisition d'autres éléments d'actif.

**16. Analyse des lacunes et des chevauchements entre le gouvernement et le secteur privé et rôle du programme dans un marché dynamique du financement :** En raison d'innovations récentes dans le domaine du financement par emprunt, les services offerts aux petites entreprises se sont améliorés, mais il subsiste d'importantes lacunes. La LPPE ne peut les combler toutes et n'a d'ailleurs pas été conçue pour ce faire. Le créneau du financement par emprunt pour lequel la LPPE a été créée – les besoins en capital des entreprises nouvelles, jeunes, de petite taille ou sans antécédents financiers – continue d'être bien desservi par la LPPE, presque sans chevauchement ou double emploi. Bien qu'il existe d'autres mécanismes permettant aux PME d'obtenir du financement par emprunt, ce sont les entreprises nouvelles ou de petite taille qui, en l'absence de la LPPE, auraient généralement de la difficulté à obtenir les fonds dont elles ont besoin. Les autres programmes fédéraux ou provinciaux ont tendance à desservir des catégories particulières d'entreprises ou n'ont pas la simplicité, la souplesse et le caractère non bureaucratique qui ont fait du programme de la LPPE une si grande réussite.

**17. Rôle du programme dans un marché dynamique du financement :** Le marché financier évolue rapidement, de nouveaux modes et agents de prestation

---

de services surgissant à tous les jours. Le financement des PME est assuré par une large éventail de fournisseurs de services financiers qui offrent des produits, des services et des méthodes de prestation novateurs. Bien que les effets de ces changements sur l'accès des PME au financement ne soient pas clairs, notre analyse montre que le programme de la LPPE continue de répondre aux besoins des petites entreprises sans chevaucher les programmes des secteurs privé ou public et qu'il devrait continuer à jouer ce rôle sur le marché.

**18. Le rôle des investisseurs informels (notamment dans le financement des entreprises qui démarrent, une clientèle clé du programme de la LPPE) :**

Les investisseurs informels jouent un rôle essentiel dans le financement des nouvelles entreprises. Une étude récente<sup>3</sup> montre que près de 60 p. 100 des investisseurs informels interrogés ont affirmé avoir investi dans des entreprises à l'étape du démarrage. D'autres études ont révélé que cette forme de financement a une importance capitale pour la viabilité et le développement des entreprises qui démarrent. Les chances de survie et d'expansion des entreprises recevant un apport de capital externe d'investisseurs informels sont aussi renforcées par les conseils, l'expérience et les contacts qui accompagnent ces investissements. De plus, les entreprises peuvent se servir de chaque dollar ainsi reçu comme levier

pour accroître le financement par emprunt auquel elles ont accès en vue de soutenir leur croissance, dans le cadre de programmes tels celui de la LPPE. Puisque les investisseurs informels cherchent à obtenir un rendement de 25 à 30 p. 100 sur leur investissement, on les retrouve souvent dans les secteurs en forte croissance. En fait, les entreprises axées sur le savoir sont les principales cibles de ces bailleurs de fonds. Il est évident que les investisseurs informels jouent un rôle clé dans le financement des petites entreprises, mais des recherches supplémentaires sont nécessaires pour déterminer la mesure dans laquelle ces investissements soutiennent la croissance des PME au Canada.

**19. Barème des droits :** Les prêteurs consultés étaient partagés entre ceux qui appuient les droits proportionnels aux risques (taux plus élevé pour un risque plus grand) et ceux qui estiment que les intérêts plus élevés ne compensent pas pour le risque plus grand et qu'un tel système perdrait à toute fin pratique son effet d'accroissement. Certains prêteurs appuyaient l'idée que les droits ou les primes soient établis en fonction de la performance du prêteur, c'est-à-dire de la capacité du prêteur de maintenir un solide portefeuille de prêts garantis en vertu du programme. Aucun changement à la structure des droits n'est proposé dans le projet de loi.

---

3. Thompson Lightstone & Company Limited, *Small Businesses in Ontario: An Assessment of Access to Capital*, 1998.

---

**20. Gestion du risque :** Le nouveau cadre d'évaluation du programme fournira des données et des analyses qui renforceront la capacité d'Industrie Canada de faire des prévisions fiables sur la situation du programme et de gérer le risque inhérent à son portefeuille.

effectué des améliorations locatives (souvent à l'aide d'un prêt garanti par le programme), le coût de ces améliorations locatives serait exclu de tout prêt garanti par le programme à un futur franchisé établi au même endroit.

**21. Transferts d'éléments d'actif :** Industrie Canada a examiné diverses formes de transfert d'éléments d'actif afin de déterminer si elles engendraient un avantage économique net. Après discussion avec les emprunteurs, les emprunteurs éventuels et d'autres parties intéressées, Industrie Canada a décidé de recommander au Parlement que le programme :

- **ne serve plus à financer les transferts d'éléments d'actif d'entreprises en exploitation lorsqu'il y a lien de dépendance** – cela signifie, par exemple, qu'un père ne pourrait pas retirer l'avoir d'une entreprise familiale en vendant l'actif de l'entreprise à son fils, qui financerait l'achat par un prêt garanti en vertu de la LFPEC;
- **ne serve plus à financer l'acquisition d'améliorations locatives existantes d'une entreprise commerciale** – par exemple, lorsqu'un vendeur de franchises (franchiseur) reprend possession de l'actif d'un acquéreur ayant fait faillite (franchisé) qui a

**22. L'an 2000 :** Le groupe de travail sur l'an 2000 a recommandé que tous les niveaux de gouvernement exigent que leurs entités prêteuses et leurs programmes rendent obligatoire l'élaboration d'un plan d'action pour l'an 2000 en vue de l'obtention de subventions, de contributions et de garanties d'emprunt, le cas échéant. Les prêteurs qui utilisent le programme ont reçu le 16 juillet 1998 un avis de l'Administration des prêts aux petites entreprises (APPE) résumant la politique d'Industrie Canada sur la question de l'an 2000. Selon cet avis, l'APPE s'attend à ce que l'évaluation du crédit et l'examen des plans d'entreprise faits par les prêteurs tiennent compte de l'existence ou de l'absence d'un plan d'action officiel en regard de l'an 2000, lorsque cela est pertinent aux besoins de l'entreprise emprunteuse. Industrie Canada a continué d'insister auprès des prêteurs sur la nécessité d'évaluer le caractère adéquat des plans d'action des emprunteurs en regard de l'an 2000. Une telle évaluation sera considérée comme partie intégrante de la procédure de diligence raisonnable en marge de l'octroi d'un prêt.



QUEEN HG 4027.7 .A3 1998 v.3  
Canada. Industry Canada. (19  
Access to financing for small

---

INDUSTRY CANADA/INDUSTRIE CANADA



129338

---