



# Opérationnaliser une analyse coûts-avantages pour un programme fédéral de garantie de prêt

Constats tirés du Programme de financement des petites entreprises du Canada

Christi-Anna Durodola

ISDE, Direction générale de la petite entreprise



# Objet et portée de la présentation

- Cette présentation décrit la manière dont une analyse coûts-avantages (ACA) a été opérationnalisée pour le Programme de financement des petites entreprises du Canada (PFPEC).
- Le contenu repose sur la plus récente analyse coûts-avantages du PFPEC, laquelle couvre plusieurs exercices financiers.
- L'accent est mis sur les éléments suivants:
  - Cadre analytique
  - Sources de données
  - Choix de modélisation
  - Principales hypothèses et limites
- Les résultats sont présentés uniquement à titre illustratif afin d'exposer la méthodologie; ils ne visent pas à tirer de conclusions de nature stratégique ou politique.

# Programme de financement des petites entreprises du Canada (PFPEC): portée et ampleur

- Le PFPEC est un programme fédéral de garantie de prêts conçu pour améliorer l'accès au financement des PME en partageant le risque de crédit avec les institutions financières privées.
- En activité depuis 1999, le programme est régi par la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada.
- Le gouvernement du Canada garantit jusqu'à 85 % des pertes admissibles sur les prêts, tandis que les prêteurs demeurent responsables de l'approbation et de l'administration des prêts.
- Au cours des périodes d'évaluation récentes, le PFPEC a soutenu :
  - des milliers de prêts par année (7 000 à 10 000 annuellement) ;
  - des volumes annuels de prêts proches ou supérieurs à 1 milliard de dollars ;
  - un financement principalement consacré aux biens immobiliers, à l'équipement et aux améliorations locatives.
- Compte tenu de la taille, de la maturité et de la stabilité du programme, le PFPEC se prête bien à une analyse coûts-avantages rétrospective et pluriannuelle.
- Selon des hypothèses centrales, les avantages économiques globaux estimés dépassent les coûts du programme.

# Pourquoi le PFPEC se prête bien à une ACA axée sur la méthodologie

- Le PFPEC est un programme fédéral de garantie de prêts établi de longue date et mis en œuvre par l'entremise de prêteurs privés.
- Les objectifs du programme et ses mécanismes de prestation sont demeurés globalement stables au fil du temps.
- Des données administratives sont disponibles sur:
  - les volumes de prêts et leurs caractéristiques;
  - les réclamations et les défauts de paiement;
  - les coûts d'administration du programme.
- Ces caractéristiques rendent possible l'observation à la fois des coûts et des avantages sur plusieurs années.

# Cycle d'évaluation et fenêtre d'analyse pluriannuelle

- Les analyses coûts-avantages (ACA) du PFPEC sont réalisées selon un cycle d'évaluation quinquennal, conformément aux exigences législatives.
- Couverture des données pour l'évaluation
  - ACA fondatrice (KPMG, 2009) exercices 1999 - 2000 à 2007 - 2008
  - ACA 2015 (Seens) exercices 2003 - 2004 à 2011 - 2012
  - ACA 2019 (Huang et Rivard) exercices 2008 - 2009 à 2016 - 2017
  - ACA 2024 (Durodola) exercices 2013 - 2014 à 2021 - 2022
- Chaque ACA couvre plusieurs exercices financiers, plutôt qu'une seule année.
- Une fenêtre d'analyse pluriannuelle permet :
  - l'échéance des prêts;
  - la matérialisation des défauts et des réclamations;
  - la réalisation des retombées économiques.
- Des fenêtres d'évaluation plus courtes risqueraient de sous-estimer à la fois les coûts et les avantages.

# Question d'évaluation et perspective analytique

- Question principale : Le PFPEC génère-t-il des avantages sociaux nets ?
- Perspective : approche sociétale, intégrant :
  - les coûts pour le gouvernement;
  - les coûts pour le secteur privé ;
  - les avantages à l'échelle de l'économie.
- L'analyse est rétrospective et repose sur des résultats observés.
- Contrefactuel : l'activité de financement en l'absence du programme.
- Concept clé : effet d'accroissement (additionnalité).

# Continuité méthodologique entre les analyses coûts-avantages du PFPEC

- Le cadre d'ACA du PFPEC a été établi lors des premières évaluations et maintenu dans les études subséquentes.
- Les éléments fondamentaux conservés d'un cycle à l'autre comprennent :
  - une perspective sociale (à l'échelle de l'économie) ;
  - un contrefactuel fondé sur l'effet d'accroissement;
  - Le recours à la modélisation entrées-sorties (ES) ;
  - des indicateurs en valeur actualisée, notamment la valeur actualisée des avantages nets (VAAN) et le ratio avantages-coûts (RAC).
- Les mises à jour reflètent surtout des améliorations des données et des capacités de modélisation, plutôt que des changements dans la philosophie analytique.

# Cadre méthodologique: coûts et avantages

- L'analyse coûts-avantages du PFPEC:
  - mesure les coûts et les avantages du programme sur plusieurs années ;
  - ajuste les avantages en fonction de l'effet d'accroissement, et
  - agrège les résultats à l'aide d'indicateurs en valeur actualisée.

# Mesure des coûts du programme

- Les coûts correspondent à toutes les ressources mobilisées du fait de l'existence du PFPEC, qu'elles soient assumées par le gouvernement ou par le secteur privé.
- Les coûts sont comptabilisés l'année où ils sont engagés et comprennent :
  - les coûts administratifs gouvernementaux (ressources humaines, opérations, immobilisations) ;
  - les réclamations versées à la suite de défauts de paiement ;
  - les coûts des défauts de prêts assumés par les prêteurs;
  - le décalage temporel des réclamations.
- Les réclamations surviennent généralement plusieurs années après l'octroi des prêts, ce qui reflète la dynamique du programme.

# Composantes des avantages

- Les avantages reflètent les flux économiques attribuables aux activités soutenues par le PFPEC, notamment :
  - les retombées sur le PIB découlant des investissements des emprunteurs ;
  - l'emploi et les salaires;
  - les profits réalisés par les prêteurs ;
  - les droits d'enregistrement et frais d'administration versés au gouvernement.
- Les avantages sont mesurés nets des hypothèses de l'effet d'accroissement.

# Effet d'accroissement: attribution des résultats au programme

- L'effet d'accroissement détermine la part de l'activité de financement observée attribuable au PFPEC.
- Elle représente le contrefactuel : qu'est-ce qui se serait produit en l'absence du programme ?
- Les prêts sont classés conceptuellement comme suit :
  - Entièrement additionnels : n'existeraient pas sans le PFPEC ;
  - Partiellement additionnels : existeraient, mais pour un montant moindre ou à des conditions plus restrictives ;
  - Non additionnels : existeraient aux mêmes conditions même en l'absence du PFPEC.

# Application des hypothèses de l'effet d'accroissement: exemple du PFPEC (2024)

- L'effet d'accroissement ne peut pas être observée directement à partir des données administratives.
- Des études antérieures sur l'effet d'accroissement ont estimé qu'environ 69 % à 76 % des prêts du PFPEC sont additionnels, c'est-à-dire qu'ils n'auraient pas été accordés en l'absence du programme<sup>1</sup>.
- Dans l'ACA de 2024 :
  - les prêts entièrement additionnels sont comptabilisés à 100 % de leur valeur observée ;
  - les prêts partiellement additionnels sont modélisés à 50 % de la valeur observée du prêt ;
  - les prêts non additionnels sont exclus de l'attribution des avantages.
- Ces ajustements sont appliqués avant l'estimation des effets sur le PIB, l'emploi et les profits.
- L'analyse de sensibilité fait varier la proportion de prêts dans chacune des catégories.

1. Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE), Étude sur l'effet d'accroissement du Programme de financement des petites entreprises du Canada (2018), et années d'évaluation subséquentes.

# Sources de données et intégration

- L'analyse coûts-avantages du PFPEC repose principalement sur des données administratives et statistiques existantes, notamment :
  - la base de données administrative des prêts du PFPEC ;
  - les systèmes de gestion financière d'ISDE ;
  - les tableaux entrées-sorties de Statistique Canada ;
  - les taux d'intérêt de la Banque du Canada ;
  - les études analytiques antérieures sur le PFPEC.

# Des prêts au PIB : modélisation entrées-sorties (ES)

- Les dépenses liées aux prêts du PFPEC sont réparties selon des catégories d'actifs
  - (p. ex. : équipement, biens immobiliers, améliorations locatives).
- Les types d'actifs sont associés à des produits (commodités) dans le cadre de la modélisation entrées-sorties.
  - *Exemple : l'équipement acheté par une boulangerie (p. ex. fours commerciaux, mélangeurs) est rattaché à des produits liés à la fabrication de machines.*
- Le modèle ES permet d'estimer :
  - les effets directs sur le PIB  
*valeur ajoutée générée par les fabricants de machines produisant l'équipement de boulangerie ;*
  - les effets indirects sur le PIB par l'intermédiaire des chaînes d'approvisionnement  
*(fabrication métallique, composants électroniques, transport, services aux entreprises).*
- Des ajustements sont appliqués afin d'éviter le double comptage, en particulier pour les actifs existants et les transactions qui ne génèrent pas de nouvelle production au cours de la période considérée.

# Cadre coûts-avantages

- L'avantage social net est calculé comme la différence entre les avantages et les coûts sur l'ensemble de la période d'analyse.
- Deux indicateurs de synthèse sont utilisés:
- Valeur actualisée des avantages nets (VAAN)

$$VAAN = \sum_{t=-k}^0 \frac{A_t - C_t}{(1 + r)^t}$$

- Ratio avantages-coûts (RAC)

$$RAC = \frac{\sum_{t=-k}^0 \frac{A_t}{(1 + r)^t}}{\sum_{t=-k}^0 \frac{C_t}{(1 + r)^t}}$$

- Les résultats sont résumés à l'aide du VAAN et du RAC.

# Agrégation temporelle et actualisation

- L'analyse coûts-avantages du PFPEC est rétrospective.
- Les coûts et les avantages passés sont capitalisés jusqu'à une année de référence commune, à l'aide de taux d'actualisation réels conformes aux lignes directrices fédérales.
- Plusieurs taux d'actualisation sont utilisés afin de :
  - s'aligner sur les orientations fédérales ;
  - appuyer l'analyse de sensibilité ;
  - préserver la comparabilité entre les études.

# Mise à l'épreuve de la robustesse

- L'analyse de sensibilité porte sur les principales sources d'incertitude, notamment :
  - les hypothèses de l'effet d'accroissement
  - taux d'actualisation
  - trois scénarios sont présentés: supérieur, intermédiaire et inférieur
- Les résultats sont interprétés comme des fourchettes, et non comme des estimations ponctuelles précises.

# Transférabilité et leçons retenues

- Certains coûts et avantages sont exclus en raison des limites des données.
- Les hypothèses relatives aux coûts d'opportunité sont explicitement définies.
- Le calendrier des réclamations entraîne des délais et de l'incertitude.
- Le cadre du CSBFP est modulaire et transférable, mais l'effet d'accroissement et les voies des bénéfices doivent être réévalués pour chaque programme.

# **Analyses coûts-avantages du PFPEC: rapports de référence**

- Analyse coûts-avantages du Programme de financement des petites entreprises du Canada - Janvier 2015
- Programme de financement des petites entreprises du Canada : Analyse coûts-avantages - Mai 2019
- Programme de Financement des Petites Entreprises du Canada : Analyse coûts-avantages - Mars 2024