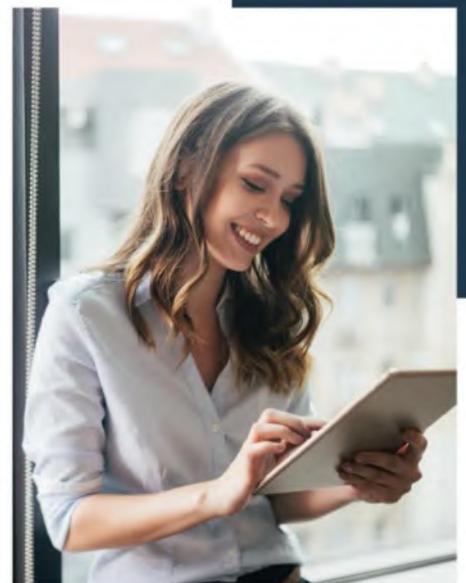
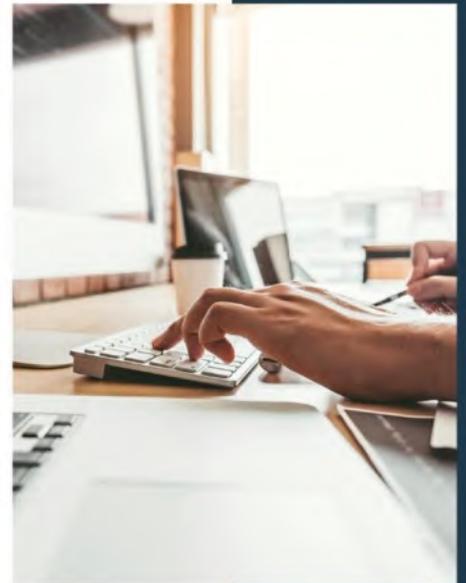
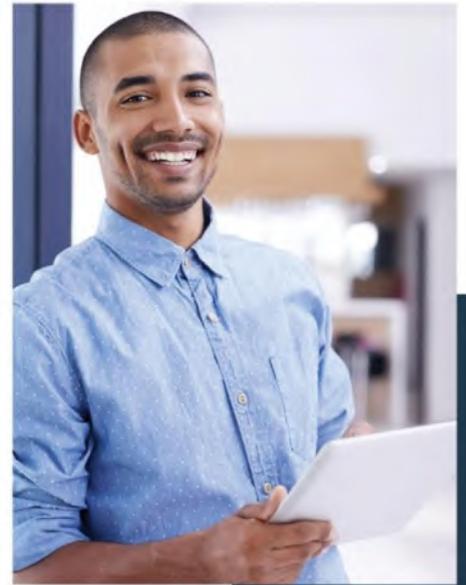




Innovation, Sciences et  
Développement économique Canada

Innovation, Science and  
Economic Development Canada



# Examen législatif de la **Banque de développement du Canada**

Canada

Cat. No. lu188-164/2022F-PDF  
ISBN 978-0-660-45668-3

Cette publication est disponible sur <https://ised-isde.canada.ca/site/bdc-examen/fr>. This publication is also available in English under the title *Consultation Paper—Business Development Bank of Canada (BDC) Legislative Review*. Pour obtenir une copie papier de cette publication ou un autre format (braille, gros caractères, etc.), veuillez remplir le [formulaire de demande de publication](#) ou contacter :

Centre de services Web  
Innovation, Sciences et Développement  
économique Canada  
Édifice C.D. Howe  
235, rue Queen  
Ottawa, ON K1A 0H5  
Canada

Téléphone (sans frais au Canada) : 1 800 328 6189  
Téléphone (Ottawa) : 613 954 5031  
ATS (pour les personnes malentendantes) : 1 866 694 8389  
Heures d'ouverture : de 8 h 30 à 17 h (heure de l'Est)  
Courriel : [ised-isde@ISED-ISDE.gc.ca](mailto:ised-isde@ISED-ISDE.gc.ca)

À moins d'indications contraires, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du ministère de l'Industrie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le ministère de l'Industrie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été produite en collaboration avec le ministère de l'Industrie ou avec son consentement. Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, veuillez [demander l'affranchissement du droit d'auteur](#) de la Couronne ou communiquer avec le Centre de services Web (coordonnées ci-dessus).

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise, et du Développement économique, 2022

# Document de consultation — Examen législatif de la Banque de développement du Canada (BDC)

## Table des matières

Résumé.....	4
Introduction.....	6
La BDC et la situation des PME.....	8
Analyse de la BDC par rapport à son mandat .....	17
Rôle de politique publique et de gouvernance de la BDC.....	24
Conclusion .....	32

# Résumé

**La Banque de développement du Canada (BDC) est une société d'État qui fournit un financement, des services consultatifs et un accès au capital aux entrepreneurs et aux petites entreprises du Canada. Ayant son siège social à Montréal, la BDC emploie 2 600 personnes qui travaillent dans plus de 110 centres d'affaires de la BDC situés à travers le Canada. Au total, la BDC a engagé environ 47,8 G\$ envers plus de 95 000 petites et moyennes entreprises (PME) à partir de l'exercice 2022<sup>1</sup>.**

La BDC mène ses activités indépendamment du gouvernement du Canada. Bien que la BDC joue un rôle de politique publique pour soutenir les entrepreneurs canadiens, elle a également l'obligation d'être autosuffisante sur le plan financier. La BDC agit à titre de prêteur complémentaire sur le marché, offrant des prêts et des investissements qui enrichissent ou complètent les services offerts par les fournisseurs de services du secteur privé. La BDC est régie par la Loi sur la Banque de développement du Canada (Loi sur la BDC), celle-ci définit les pouvoirs et les limites en ce qui concerne le financement, les investissements et les services consultatifs.

Afin d'assurer que ses dispositions et ses activités demeurent efficaces, l'article 36 de la Loi sur la BDC exige que la ministre désignée, actuellement la ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise, et du Développement économique, effectue un examen législatif décennal, en consultation avec le ministre des Finances, et dépose un rapport sur l'examen au Parlement.

L'examen législatif actuel portera sur la période de 2010 à 2022 (période d'examen). L'objectif de l'examen législatif de 2022 est d'évaluer les dispositions et les activités de la Loi sur la BDC et d'examiner de quelle manière le mandat de la BDC a évolué et pourrait continuer à évoluer pour soutenir les entrepreneurs et les PME du Canada au cours de la décennie à venir. La consultation publique est ouverte à toutes les Canadiennes et à tous les Canadiens, y compris les experts et les intervenants du milieu universitaire, des affaires et de l'industrie. Elle aidera à soutenir l'analyse fondée sur des données probantes et l'examen législatif. La consultation a pour but de connaître l'avis des Canadiennes et des Canadiens sur trois domaines prioritaires :



La BDC et la situation  
des PME



Analyse de la BDC par  
rapport à son mandat



Rôle de politique publique et  
de gouvernance de la BDC

<sup>1</sup> BDC, Rapport annuel de 2022, 2022

## **La BDC et la situation des PME**

Cette section examine la façon dont le rôle de la BDC a changé en réponse aux développements économiques depuis 2010 et décrit les besoins existants et nouveaux des PME en matière de financement, de capital et de services consultatifs. Cette section décrit également ce que la BDC fait, prévoit faire ou devrait faire pour combler les lacunes et relever les défis liés à l'accès au financement.

L'évolution des marchés financiers suite à la pandémie, les répercussions de la COVID-19 et l'évolution des conditions économiques sur les PME et l'évolution de la gamme de produits et de services de la BDC sont aussi traitées dans le contexte du rôle de la BDC sur le marché des prêts aux PME.

## **Analyse de la BDC par rapport à son mandat**

Cette section examine le rôle croissant de la BDC sur le marché canadien des prêts aux PME et la façon dont elle continuera d'assurer son rôle complémentaire.

Cette section fournit une analyse du rendement des divers secteurs d'activité de la BDC afin de déterminer si le cadre législatif, réglementaire et politique dans lequel la BDC exerce ses activités offre suffisamment de souplesse pour répondre aux besoins actuels et prévus des PME.

Enfin, cette section traite également de la façon dont les activités de la BDC sont complémentaires ou en concurrence avec celles du secteur privé, et évalue comment la BDC a réagi, et est en mesure de réagir aux périodes de volatilité économique à l'appui de son rôle anticyclique.

## **Rôle de politique publique et de gouvernance de la BDC**

Cette section aborde les questions de gouvernance et la relation de la BDC avec le gouvernement du Canada visant à assurer un équilibre continu entre l'indépendance opérationnelle de la BDC et de son rôle en matière de politique publique.

Cette section étudie également l'harmonisation des activités de la BDC et des programmes gouvernementaux actuels tels que le Programme de financement des petites entreprises du Canada, et présente un examen du rôle complémentaire de la BDC par rapport à d'autres partenaires fédéraux tel que Exportation et développement Canada.

# Introduction

**L'accès au financement assure la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME) canadiennes, permettant aux entreprises d'acquérir des édifices et des biens d'équipement, de financer leur fonds de roulement, effectuer de la recherche et du développement et de faire concurrence sur de nouveaux marchés.**

La Banque de développement du Canada (BDC) est une importante source de financement pour les PME, et il s'agit d'une société d'État financière entièrement détenue par le gouvernement du Canada. Bien que la BDC joue un rôle de politique publique pour soutenir les entrepreneurs canadiens, elle a également l'obligation commerciale d'être autosuffisante sur le plan financier et elle ne reçoit pas de crédits de la part du gouvernement du Canada. La BDC relève du Parlement par l'entremise de sa ministre désignée, qui est actuellement la ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise et du Développement économique.

La BDC mène ses activités indépendamment du gouvernement du Canada et elle est régie par un conseil d'administration indépendant, nommé par le gouverneur en conseil. La BDC est régie par la *Loi sur la Banque de développement du Canada* (la Loi sur la BDC), celle-ci définit les pouvoirs et les limites en ce qui concerne le financement, les investissements et les services consultatifs.

De plus, la BDC est également régie par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, partie X, et les règlements connexes, qui établissent des règles supplémentaires sur des sujets tels que la reddition de comptes au Parlement et la gestion financière, qui s'appliquent à toutes les sociétés d'État à vocation financière au Canada. Afin d'assurer que la BDC demeure efficace, l'article 36 de la Loi sur la BDC exige qu'un examen législatif soit effectué cinq ans après l'entrée en vigueur de la Loi, et tous les dix ans par la suite.

## Quelques faits



### Fondée en 1944

La BDC est une société d'État qui offre une gamme de services, y compris du financement, des services consultatifs et l'accès au capital, pour les entrepreneurs et les entreprises à travers le Canada.



### D'un océan à l'autre

Ayant son siège social à Montréal, la BDC emploie 2 600 personnes qui travaillent dans plus de 110 centres d'affaires de la BDC situés à travers le Canada.



### Données récentes

Depuis l'exercice 2022, la BDC a engagé environ 47,8 G\$ envers plus de 95 000 petites et moyennes entreprises (PME).

La période du présent examen législatif porte sur la période de 2010 à 2022 (période d'examen). L'objectif de l'examen législatif est d'examiner de quelle manière le mandat de la BDC a évolué et de quelle manière il continuera à être pertinent au cours des dix prochaines années, ainsi que la manière dont la BDC peut être la mieux placée pour répondre aux besoins changeants des PME et pour soutenir les priorités du gouvernement du Canada.

Dans le cadre de l'examen législatif, Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) cherche à cerner les besoins changeants du marché, les lacunes et les tendances actuelles du développement des technologies afin d'assurer que la BDC possède les outils nécessaires pour soutenir les entrepreneurs et les PME canadiens pendant la prochaine décennie. Cette consultation publique est ouverte à toutes et à tous, y compris aux entrepreneurs, aux experts, au milieu universitaire, aux entreprises et aux autres Canadiens intéressés, et elle appuiera l'analyse fondée sur des données probantes et l'examen législatif. La consultation sera axée sur plusieurs thèmes qui seront reflétés dans le document de consultation qui en découlera ainsi que les autres activités menées dans le cadre de l'examen législatif.

Section	Thème
<b>La BDC et la situation des PME</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vue d'ensemble et histoire de la BDC</li> <li>2. La situation des entreprises canadiennes 2010-2020</li> <li>3. Les répercussions de la COVID-19 et l'évolution des conditions économiques sur les PME</li> <li>4. Prêts aux PME pour le remboursement des dettes</li> <li>5. Croissance et investissement de capital de risque</li> <li>6. Services aux PME</li> </ol>
<b>Analyse de la BDC par rapport à son mandat</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Accès au capital et au financement pour l'entrepreneuriat et les PME</li> <li>2. Services consultatifs</li> <li>3. Offrir un complément de services aux prêteurs du secteur privé et aux fournisseurs de services consultatifs</li> <li>4. Rôle anticyclique de la BDC</li> </ol>
<b>Rôle de politique publique et de gouvernance de la BDC</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Marchés mal desservis</li> <li>2. Gouvernance et les activités de surveillance</li> <li>3. Harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada</li> </ol>

# La BDC et la situation des PME

## 1. Vue d'ensemble et histoire de la BDC

La BDC est une société d'État indépendante, détenue entièrement par le gouvernement du Canada. Son mandat consiste à soutenir les entrepreneurs canadiens, tout en fonctionnant de manière viable sur le plan financier. À l'appui de son mandat, la BDC améliore l'accès au financement, aux capitaux et aux services consultatifs pour tous les entrepreneurs canadiens, dans tous les secteurs, dans toutes les régions et à toutes les étapes par l'entremise de trois secteurs d'activité primaires :

---

### Financement de la BDC

La BDC offre du soutien financier au moyen d'une gamme de produits, notamment des prêts à terme, des fonds de roulement et des titres adossés à des crédits mobiliers.

---

### Fonds de capital de la BDC

La BDC offre une gamme de produits de capital de risque, de financement de la croissance et de capital de transition pour aider les entrepreneurs à réaliser leur plein potentiel de croissance.

---

### Services consultatifs de la BDC

La BDC fournit aux entreprises les conseils dont elles ont besoin pour croître, accroître leur productivité, innover et se mondialiser.

---

La BDC entreprend des activités spécifiques, des programmes et des dépenses dédiées à soutenir l'entrepreneuriat canadien dans le cadre d'un plan d'entreprise et de budgets approuvés par son actionnaire, qui sont recommandés par la ministre désignée et approuvés chaque année par le Conseil du Trésor.

Le sommaire du plan d'entreprise et le rapport annuel de la BDC sont soumis chaque année au Parlement du Canada. Ils présentent les activités et les réalisations de la BDC et comprennent des états financiers consolidés.

Le gouvernement du Canada est le seul actionnaire de la BDC, et la ministre désignée, qui est actuellement la ministre du Commerce

international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise et du Développement économique, est responsable de la BDC, conformément à la Loi sur la BDC.

En vertu de cette loi, la ministre désignée a le pouvoir de communiquer les attentes du gouvernement du Canada à l'égard de l'orientation stratégique générale de la BDC et de mettre en œuvre des programmes spécifiques pour soutenir l'entrepreneuriat canadien, tout en respectant son autonomie opérationnelle.

Cela signifie que le gouvernement du Canada ne peut pas contrôler les activités quotidiennes de l'organisation, ou intervenir dans celles-ci.

## **Histoire de la BDC**

Créée en 1944 sous le nom de Banque de développement industriel (BDI), la BDC a d'abord été conçue comme une filiale de la Banque du Canada. Le mandat initial de la BDI (fournir du soutien aux petits fabricants qui avaient contribué à la Deuxième Guerre mondiale) s'est éventuellement élargi jusqu'à ce que son lien avec la Banque du Canada soit rompu. En 1975, la Banque fédérale de développement (BFD) a été créée pour constituer un « guichet unique » pour les entrepreneurs canadiens. La BFD a par la suite divisé ses activités en deux volets : une division des services de gestion a été créée, et elle est devenue une investisseuse de capital de risque.

Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur la BDC en 1995, la BDC a adopté son nom actuel, et un rôle supplémentaire lui a été confié, soit de fournir des prêts, des investissements et des garanties pour « compléter ou élargir les services offerts par les institutions financières commerciales ». Un examen quinquennal initial de la Loi (1995-2000) a confirmé la nécessité pour la BDC de fournir du financement et des services consultatifs aux PME canadiennes tout en soulignant le fait que la BDC devait accroître sa portée afin de combler les lacunes du marché.

Le premier Examen législatif décennal de la Banque de développement du Canada : 2001-2010, achevé en 2014. En résumé, l'examen a souligné le rôle anticyclique essentiel de la BDC face à la crise financière de 2008 et a proposé des modifications législatives progressives, ceci comprenait des mises à jour de la législation concernant les services consultatifs de la BDC, l'élargissement des outils financiers de la BDC, et l'amélioration de la capacité de la BDC à soutenir les entreprises ayant une présence internationale.

## 2. La situation des entreprises canadiennes 2010-2020

Bien que les répercussions immédiates de la crise financière de 2008 se soient fait sentir de manière moins importante au Canada qu'aux États-Unis ou en Europe, le Canada a tout de même connu une récession en octobre 2008 et n'a atteint à nouveau son sommet d'avant la crise qu'à la fin de 2010. Au début de la crise, les entreprises de toutes tailles ont subi de graves pressions financières, ce qui a poussé les gouvernements et les banques centrales à prendre des mesures sans précédent pour restaurer la liquidité dans les marchés, notamment un soutien anticyclique fourni par la BDC par l'entremise du Programme de crédit aux entreprises (PCE) et de la Facilité canadienne de crédit garanti.

Bien que les conditions se soient stabilisées en 2011, la croissance mondiale plus faible que prévu<sup>2</sup>, a fait en sorte que les politiques de crédit accommodantes sont restées en place avec le taux d'intérêt débiteur au jour le jour de la Banque du Canada demeurant inférieur à 1,75 % tout au long de la période d'examen. Parallèlement, les gouvernements fédéraux et provinciaux ont joué un rôle plus actif pour favoriser l'innovation et la croissance des entreprises à la suite de la crise. Cela incluait la création et la mise à l'échelle de nouveaux organismes de développement régional; la création d'Innovation Canada (qui offre un soutien important aux PME innovantes par l'entremise du Fonds stratégique pour l'innovation et de l'Initiative des Supergrappes d'innovation); la mise en œuvre du Plan stratégique quinquennal du Conseil national de recherches du Canada, incluant la bonification du Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI); l'élargissement du Programme de financement des petites entreprises du Canada; et l'expansion de la BDC, qui est passée de 3 % à environ 7 % du marché des prêts aux PME du début de 2010 à aujourd'hui.

Au-delà des efforts visant à améliorer l'offre de capitaux, le gouvernement du Canada s'est également efforcé d'améliorer la demande des PME pour des investissements au cours de cette période en encourageant les entreprises à devenir plus ambitieuses et compétitives à l'échelle mondiale. À l'exception des perturbations particulières touchant les PME dans certaines régions ou dans certains secteurs (p. ex. le krach du pétrole de 2014), l'opinion prépondérante parmi les entreprises est que l'accès au crédit s'est amélioré de manière considérable depuis 2010<sup>3</sup>. Les données tirées de *l'Enquête sur le financement et la croissance des petites et moyennes entreprises* de 2017 démontrent que le taux global d'approbation pour les nouveaux prêts sur la dette des PME atteignait environ 89 %, le nombre et le montant des décaissements de crédit pour les entreprises augmentant de manière régulière d'une année à l'autre tout au long de la période d'examen<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Banque du Canada, *Note analytique du personnel: Le cas d'une série de déception*, juillet 2016 (en anglais seulement)

<sup>3</sup> Banque du Canada, *Enquête sur les perspectives des entreprises*, 2019

<sup>4</sup> Statistique Canada, *Encours de crédit commercial, selon le genre de fournisseur et le niveau d'autorisation*, octobre 2022

### 3. Les répercussions de la COVID-19 et l'évolution des conditions économiques sur les PME

Le début de la pandémie de COVID-19, au début de l'année 2020, a engendré la récession mondiale la plus importante depuis la Grande Dépression, l'activité économique ayant chuté à environ 15 % en deçà du niveau auquel elle était à la fin de 2019.<sup>5</sup> Dans toute crise économique, les petites entreprises et les entreprises plus jeunes ont tendance à être plus vulnérables que leurs homologues plus grandes et établies depuis plus longtemps, et la pandémie a été particulièrement préjudiciable pour les petites entreprises, compte tenu de leur présence significative dans les industries de services difficiles à offrir à distance, qui ont été les plus touchées par les fermetures et les restrictions imposées par les gouvernements<sup>6</sup>.

Les taux d'insolvabilité moins élevés que prévu sont principalement attribuables à l'incidence immédiate des mesures de soutien à la liquidité prises par les gouvernements. Les mesures de relance monétaire extraordinaires mises en œuvre par la Banque du Canada ont été complétées par des mesures de relance budgétaire des provinces, des gouvernements régionaux et le Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19, qui comprenait des programmes comme le Compte d'urgence pour les entreprises canadiennes (CUEC), la Subvention salariale d'urgence du Canada (SSUC) et les initiatives mises en œuvre par la BDC, comme le PCE et le Programme de crédit pour les secteurs durement touchés (PCSDT). Ces efforts ont eu pour effet de protéger les PME autrement durables de l'insolvabilité et d'aider à préserver le lien d'emploi entre les travailleurs et leurs employeurs. Plus des trois quarts des PME canadiennes ont présenté une demande pour au moins un des programmes relatifs au Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19, avec un taux d'approbation de 98 %<sup>7</sup>. Bien que les programmes d'urgence aient constitué une bouée de sauvetage essentielle pour de nombreuses entreprises, les signes d'incertitude financière se sont intensifiés pour de nombreuses entreprises alors que le soutien diminue.

Au cours du quatrième trimestre de 2021, un tiers des entreprises ont signalé à Statistique Canada que l'absence de programmes de soutien gouvernementaux sur les douze mois suivants, combinée au niveau d'endettement élevé pendant la pandémie, aurait un impact moyen à élever sur leur survie<sup>8</sup>. Selon les données de novembre 2022 de Statistique Canada, les difficultés ont persisté et les petites entreprises peinent à se redresser à mesure que la demande se normalise dans l'économie. Alors que les grandes entreprises sont plus susceptibles d'être confrontées à des défis liés à la main-d'œuvre, les petites entreprises sont plus exposées au risque d'une demande insuffisante, ont plus de difficultés avec les flux de trésorerie et prévoient une rentabilité plus faible<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Banque du Canada, *Rapport sur la politique monétaire*, juillet 2020

<sup>6</sup> TD Economics, *Small Business Outlook Improves, but the Post Pandemic Economy Creates New Challenges*, novembre 2021 (en anglais seulement)

<sup>7</sup> ISDE, *Résumé de l'Enquête sur le financement et la croissance des petites et moyennes entreprises*, mars 2022

<sup>8</sup> Statistique Canada, *Les répercussions de la COVID-19 sur les petites entreprises au Canada, quatrième trimestre de 2021*, janvier 2022

<sup>9</sup> Statistique Canada, *De la recherche aux connaissances : développements récents de la situation économique et sociale*, novembre 2022

De plus, l'inflation a fortement augmenté dans le monde entier au cours de la dernière année. Les banques centrales, notamment la Banque du Canada et la Réserve fédérale américaine, ont augmenté les taux d'intérêt et resserré la politique monétaire de manière synchronisée. Bien qu'il est prévu que la croissance mondiale ralentisse en 2023, il existe une incertitude quant à la trajectoire économique ultime du Canada.<sup>10</sup>

Le resserrement des politiques monétaires et l'approfondissement de l'incertitude économique continueront de mettre à l'épreuve la résilience du système financier et pourrait aggraver les vulnérabilités actuelles, notamment le vieillissement de la population canadienne, qui devrait approfondir les faiblesses du marché de l'emploi et faire diminuer le nombre d'entrepreneurs au cours de la prochaine décennie, et les changements dans la structure des échanges, ainsi que d'autres défis qui pourraient se présenter tandis que l'économie mondiale continue à s'adapter aux réalités post-COVID. À moyen et à long terme, les PME s'attendent à devoir surmonter des difficultés encore plus importantes qui pourraient menacer la reprise à long terme de manière plus générale.

## 4. Prêts aux PME pour le remboursement des dettes

De manière générale, l'ensemble du marché du financement par emprunt au Canada est hautement compétitif, puisque les PME peuvent emprunter auprès d'une vaste gamme de fournisseurs financiers actifs. Comme c'est généralement le cas dans les économies avancées, les banques à charte nationales constituent la principale source de capitaux d'emprunt au Canada, ces prêteurs représentant la majorité (58 %) du montant total de 312,5 G\$ de prêts non remboursés accordés aux PME en 2021.

### Part du marché du crédit par type d'organisme de financement

Crédit non remboursé — PME (< 5 M\$)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Banques nationales</b>	49,3 %	51,7 %	53,5 %	54,2 %	56,6 %	56,5 %	57,2 %	56,9 %	57,6 %	57,4 %	58,0 %
<b>Autres banques</b>	10,0 %	9,8 %	9,5 %	8,3 %	7,9 %	7,5 %	7,2 %	7,3 %	7,0 %	6,5 %	6,2 %
<b>Coopératives de crédit et caisses populaires</b>	17,4 %	18,7 %	18,2 %	18,7 %	18,0 %	18,7 %	18,9 %	19,3 %	19,1 %	19,2 %	19,7 %
<b>Entreprises financières (inclus les entreprises de technologie financière)</b>	14,7 %	16,1 %	15,3 %	15,4 %	14,8 %	15,0 %	14,9 %	14,8 %	14,7 %	15,4 %	14,8 %
<b>Compagnies d'assurance et gestionnaires de portefeuilles</b>	8,6 %	3,7 %	3,6 %	3,3 %	2,8 %	2,4 %	1,8 %	1,6 %	1,5 %	1,4 %	1,3 %

Source : Statistique Canada, Tableau 33-10-0013-01, Encours de crédit commercial, selon le genre de fournisseur et le niveau d'autorisation.

<sup>10</sup> Ministère des Finances Canada, *Énoncé économique de l'automne de 2022*, novembre 2022

De 2011 à 2018, une moyenne de 27 % des PME a demandé du financement par emprunt chaque année, avec des taux d'approbation atteignant une moyenne approximative de 86 %. Le taux d'intérêt moyen sur ces financements par emprunt a légèrement augmenté, passant de 5,3 % au début de la période d'examen, à 5,7 % en 2018<sup>11</sup>. Malgré le coût abordable du crédit, l'accès au financement par emprunt traditionnel a représenté un défi pour certaines PME, particulièrement pour les entreprises axées sur la croissance présentant des profils de risque plus élevé; les entreprises axées sur la propriété intellectuelle (PI); les entreprises ayant des cycles de revenus irréguliers, des coûts initiaux importants ou des échéanciers d'études de commercialisation plus longs, comme certaines entreprises du secteur des industries créatives ou des technologies propres et des sciences de la vie; ou encore les entreprises de secteurs émergents, comme les nouvelles entreprises du tout nouveau secteur du cannabis au Canada; et les entreprises touchées par les tendances anticycliques, c'est-à-dire les entreprises de services en personne à la clientèle tout au long de la pandémie dans les secteurs du tourisme, de l'hébergement ou des services alimentaires<sup>12</sup>.

La période couverte par le présent examen législatif (2010-2022) était, dans l'ensemble, l'une des périodes les plus favorables pour les emprunteurs, en partie en raison de l'émergence d'une multiplicité de fournisseur de technologies financières (fintechs) au Canada.

Le nombre de nouvelles entreprises fintechs a considérablement augmenté au cours de la période d'examen, culminant à 101 fondées en 2017 par rapport à l'augmentation annuelle de 15 nouveaux arrivants au cours de la période d'examen précédente.<sup>13</sup> Ensemble, ces nouveaux arrivants ont introduit une plus grande sophistication sur le marché des prêts aux petites entreprises, représentant une nouvelle source importante de financement pour les entreprises canadiennes.

Par contre, ceci a engendré des préoccupations quant au fait que les créances élevées contractées par les entreprises pourraient avoir, à long terme, des répercussions négatives sur la productivité et la croissance de ces entreprises<sup>14</sup>.

Plus particulièrement, des niveaux plus élevés d'endettement des entreprises font en sorte que celles-ci doivent réduire leurs investissements au lendemain des crises économiques, ce qui a pour effet de ralentir la reprise; de plus, l'injection de liquidités fournie sous forme de garanties de prêts et de nouvelles lignes de crédit a fait augmenter le ratio de levier financier des entreprises et, par conséquent, leur risque de crédit<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> ISDE, *Résumé de l'Enquête sur le financement et la croissance des petites et moyennes entreprises*, mars 2022

<sup>12</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *New Approaches to SME and Entrepreneurship Financing: Broadening the Range of Instruments*, avril 2015 (en anglais seulement)

<sup>13</sup> Accenture, *Collaborer pour gagner dans l'écosystème fintech du Canada* - Rapport sur les technologies financières canadiennes, 2021 (en anglais seulement)

<sup>14</sup> Banque du Canada, *Staff Analytical Note: A Financial Stability Analysis of Zombie Firms*, février 2020 (en anglais seulement)

<sup>15</sup> OECD, *Insolvency and debt overhang following the COVID-19 outbreak: Assessment of risks and policy responses*, November 2020 (en anglais seulement)

Cet enjeu structurel est plus important pour les PME des secteurs les plus touchés (p. ex. l'hébergement et les services alimentaires), dans lesquels les entreprises étaient plus susceptibles d'avoir des actifs à court terme insuffisants pour assumer leurs dettes à court terme, en plus d'avoir un niveau de levier global plus élevé avant la pandémie de COVID-19<sup>16</sup>.

## 5. Croissance et investissement de capital de risque

En phase avec l'environnement économique général, les marchés des prêts pour les entreprises canadiennes axées sur la croissance demeuraient dans une période d'ajustement au début de la période couverte par le présent examen législatif. L'activité privée de participation au capital en 2010 se chiffrait à 10,9 G\$ pour environ 150 transactions, soit une diminution d'environ 67 % par rapport aux pics d'avant la crise définis en 2007<sup>17</sup>. Plus particulièrement, l'absence de nouvelles formations de fonds par des groupes mezzanines et de quasi-capital a été signalée comme étant préoccupante à l'époque<sup>18</sup>.

Parallèlement, un examen de l'industrie canadienne du capital de risque effectué en 2010 commandité par la BDC a conclu que le marché était divisé à la suite de la crise financière de 2008, les associés commanditaires privés ayant quitté la classe d'actifs, créant ainsi une absence critique de capital pour les jeunes entreprises avec seulement 819 M\$ investis dans la classe d'actifs dans toute l'année 2010<sup>19</sup>.

Depuis, l'environnement de l'investissement en capital et de la conclusion de marchés de capital de risque s'est considérablement amélioré, le capital de risque (CR) canadien ayant suscité un regain d'intérêt de la part des investisseurs canadiens et internationaux. Depuis 2021, les rendements sur dix ans des investisseurs ont atteint un sommet historique de 14 % et les activités liées aux transactions et les évaluations sont également en hausse, avec des investissements records de 14,7 G\$ pour 752 transactions<sup>20</sup>.

En particulier, le paysage du capital de risque du Canada a affiché une croissance saine par rapport à ses pairs au cours de la période d'examen. Le pays était à la traîne en 2010, mais il occupe désormais une position beaucoup près des chefs de file des États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en ce qui concerne les investissements en capital de risque en pourcentage du PIB en 2021<sup>21</sup>. Un engouement croissant des investisseurs étrangers pour la catégorie des actifs du capital de risque canadien a contribué à stimuler cette croissance.

<sup>16</sup> TD Economics, *Canadian Corporate Debt: Adding Another Layer of Risk*, February 2020 (en anglais seulement)

<sup>17</sup> Thomson Reuters et McKinsey – Private Equity, Canada, 2010 (en anglais seulement)

<sup>18</sup> BDC, *Examen de l'industrie du capital de risque de 2010*

<sup>19</sup> BDC, *Examen de l'industrie du capital de risque de 2010*

<sup>20</sup> BDC, *La situation du capital de risque au Canada*, mai 2022

<sup>21</sup> *Statistiques de l'OCDE*, Données de juillet 2022 (en anglais seulement)

En 2021, 46 % des transactions d'investisseurs dans l'espace canadien du capital de risque provenaient d'investisseurs étrangers, principalement ceux basés aux États-Unis<sup>22</sup>.

Malgré la vigueur du rendement du capital de risque canadien au premier trimestre de 2022, des préoccupations commencent à être exprimées quant aux répercussions que le rendement des marchés publics, l'inflation et la géopolitique pourraient avoir sur le capital de risque canadien à l'avenir<sup>23</sup>.

Les politiques publiques, mises en œuvre par la BDC, ont également joué un rôle essentiel dans la reprise des marchés de financement privé. En tant qu'agent de mise en œuvre du Plan d'action sur le capital de risque (PACR) et de l'Initiative de catalyse du capital de risque (ICCR), et par l'entremise de ses activités internes, la BDC Capital a joué un rôle de leader dans le marché canadien du capital de risque, devenant le participant le plus actif sur le marché depuis 2010.

Parallèlement, la BDC Capital de croissance et transfert d'entreprise (CCTE), qui cible les entreprises à forte croissance ayant des équipes de gestion et des modèles d'affaires rigoureux, mais disposant d'actifs matériels limités à offrir en garantie, a aussi connu une expansion puisque son importance s'est développée sur les marchés des capitaux d'acquisition et de transition. En 2010, la BDC CCTE avait engagé 193 M\$, alors qu'en 2022, le portefeuille calculé à la juste valeur atteignait 914 M\$ en engagements, et il devrait atteindre 1,7 G\$ à l'exercice financier 2027, ce qui représente une croissance annuelle projetée de 10 %<sup>24</sup>.

## 6. Services aux PME

De manière générale, les entreprises canadiennes ont accès à un large éventail de services publics et privés qui fournissent des conseils, des services consultatifs et des services de formation. En plus des services consultatifs de la BDC, l'Outil de recherche d'aide aux entreprises du gouvernement du Canada met en évidence la vaste gamme de services consultatifs offerts aux PME dans le cadre de programmes fédéraux, notamment le Programme d'aide à la recherche industrielle et le Service des délégués commerciaux du Canada.

Au-delà du soutien gouvernemental, les entreprises canadiennes ont également accès à des sociétés consultatives, juridiques et comptables de partout au pays qui fournissent des services spécialisés. De plus, à un stade ultérieur, les entreprises axées sur la croissance peuvent également accéder à des services de consultation privés de classe mondiale.

---

<sup>22</sup> BDC, *La situation du capital de risque au Canada*, mai 2022

<sup>23</sup> ACCR, *VC & PE Canadian Market Overview*, T1 2022 (en anglais seulement)

<sup>24</sup> BDC, *Sommaire du Plan d'entreprise de 2022-23 à 2026-27*, 2022

Un nombre croissant d'entreprises ont cherché à avoir accès à des services consultatifs au cours de la période couverte par l'examen législatif, les revenus du secteur des services de gestion et de consultation scientifique et technique du Canada ayant connu une croissance d'environ 37 %, de 2012 à 2020.<sup>25</sup> Les entreprises ont représenté environ les deux tiers des ventes du secteur<sup>26</sup>, les services consultatifs de gestion représentant 69 % de toutes les ventes de services consultatifs, suivis des services consultatifs techniques et scientifiques avec 17 %, et les services environnementaux avec 10 % en 2020<sup>27</sup>. La BDC est un fournisseur actif de services consultatifs pour les entreprises canadiennes, ce qu'elle fait depuis sa création en 1995.

La BDC fournit ses services dans le but « d'étoffer ou de compléter les services offerts par les institutions financières commerciales », comme cela a été recommandé dans l'examen législatif de 2010<sup>28</sup>. Cela permet aux entrepreneurs d'avoir accès à des services consultatifs de grande valeur à un prix abordable à travers le Canada, y compris une variété de solutions pour les petites et les grandes entreprises et du contenu éducatif gratuit en ligne.



## La BDC et la situation des PME : Questions à examiner

- Quelle est votre opinion sur l'environnement économique actuel et quelles seront, selon vous, les principales occasions qui pourraient être saisies par les PME canadiennes et les principaux défis auxquels celles-ci devront faire face au cours de la prochaine décennie, que ce soit par l'intermédiaire de la BDC ou d'un autre mécanisme?
- Compte tenu des effets de la pandémie de COVID-19 et l'évolution des conditions économiques sur les PME, comment la situation des entreprises canadiennes a-t-elle changé et de quelle façon la BDC peut-elle améliorer sa position afin de soutenir les entreprises canadiennes dans cet environnement en constante évolution?

<sup>25</sup> Statistique Canada, *Services de conseils, Tableau de statistiques sommaires : 21-10-0166-01*, 2022

<sup>26</sup> Statistique Canada, *Services de conseils, Tableau de ventes selon le type de client : 21-10-0168-01*, 2022

<sup>27</sup> Statistique Canada, *Services de conseils, répartition des ventes, Tableau 33-10-0162-01*, 2022

<sup>28</sup> ISDE, *Banque de développement du Canada - Examen législatif décennal : 2001-2010*, 2013

# Analyse de la BDC par rapport à son mandat

## 1. Accès au capital et au financement pour l'entrepreneuriat et les PME

Le soutien offert par la BDC aux PME a augmenté de manière considérable au cours de la période visée par l'examen législatif. Alors que la BDC avait engagé près de 17,7 G\$ à 29 000 clients à travers le Canada au cours de l'exercice financier 2010, en date de l'exercice financier 2022, elle détient environ 47,8 G\$ pour appuyer plus de 95 000 PME, autant de manière directe qu'indirecte<sup>29,30</sup>. La BDC est en croissance constante et elle modernise ses services afin de répondre à la demande, son portefeuille consolidé devrait augmenter à un taux d'environ 7 % par année entre 2022 et 2027, et pourrait être plus élevé pendant les périodes d'instabilité économique. La BDC prévoit poursuivre cette croissance au cours de la période à venir et estime que son portefeuille consolidé de s'étendre à plus de 53 G\$ d'ici l'exercice 2027.

### Financement

Le financement est le secteur d'activité le plus actif de la BDC, représentant en moyenne environ 90 % du portefeuille consolidé de la BDC chaque année. Le portefeuille de financement fournit des prêts à terme aux PME à chaque étape, y compris des prêts, des titres adossés à des actifs et des investissements de financement subordonnés pour les entreprises à tous les stades. Les données de Statistique Canada indiquent l'importance de ce financement pour les PME, les entreprises clientes de la BDC ayant obtenu de meilleurs résultats en termes de croissance des revenus, de croissance de l'emploi et de taux de survie des entreprises que si elles n'avaient pas fait appel à la BDC.

De plus, la BDC bonifie l'accès des PME au financement en établissant des partenariats avec d'autres institutions financières afin d'accroître la disponibilité du financement sur le marché au moyen de prêts consortiaux et de financement indirect. Notamment, la majeure partie du financement effectué au cours de la période visée par l'examen était des prêts directs consentis par la BDC aux PME. Par comparaison, les activités liées aux prêts indirects de la BDC, y compris l'octroi de financement indirect équivalant environ 4,7 G\$ aux entreprises dans le cadre des programmes liés à la COVID-19, dont le PCSDT et le PCE, ont été soit plus petites, ciblées ou temporaires.

<sup>29</sup> ISDE, Direction générale de la petite entreprise, *Banque de développement du Canada, Examen législatif décennal : 2001-2010*, 2013

<sup>30</sup> BDC, *Rapport annuel de 2022*, 2022

Au total, la catégorie liée au financement de la BDC est passée de 4,0 G\$ en 2010 à environ 7,4 G\$ de prêt à terme en 2020, avant de descendre à 5,2 G\$ en 2021. Selon les projections de la BDC, les activités de financement devraient continuer à prendre de l'ampleur à court terme dans la mesure où les PME cherchent à financer des projets qui ont été retardés par la pandémie. Cela, ainsi que les initiatives visant à améliorer la rétention des clients, devrait se traduire par une croissance du portefeuille de 7 % par année entre 2022 et 2027, portant le montant total prévu du portefeuille de financement de la BDC à environ 45 G\$ d'ici l'exercice financier 2027<sup>31</sup>.

En réponse à la préférence croissante des clients pour les services numériques, la BDC a continué de réaliser des progrès dans sa transformation numérique au cours de la période d'examen en introduisant des applications et des appareils mobiles pour les gestionnaires de comptes, une plateforme de financement en ligne et des outils en ligne pratiques pour les PME. Par exemple, l'application Prêt Express de la BDC permet aux directeurs de comptes d'autoriser des prêts en une seule visite chez le client, avec un décaissement entre 24 et 48 heures, tandis que la plateforme de financement en ligne de la BDC permet à la BDC de joindre les entrepreneurs partout au Canada, y compris dans les régions éloignées, de la manière la plus pratique pour eux. Ces technologies financières se sont avérées particulièrement utiles pour soutenir les entrepreneurs au début de la pandémie de COVID-19, lorsque BDC a constaté une hausse de la demande de financement, les volumes de prêts atteignant près de 10 fois le nombre normal de prêts et 14 fois plus en termes de dollars de prêts approuvés.

### **Capital de croissance et transfert d'entreprise (CCTE)**

Le portefeuille CCTE de la BDC offre une gamme de solutions de financement comme du financement mezzanine, des flux de trésorerie et des solutions de financement de quasi-capital conçues pour protéger le flux de trésorerie d'une entreprise à forte croissance sans en diluer la propriété. Grâce à ces offres, les entreprises peuvent avoir accès à un montant de financement entre 250 000 \$ et 35 M\$. Le prêt moyen était de 1,8 M\$ au cours de l'exercice financier 2019. La BDC joue le rôle de partenaire patient dans ces entreprises, prenant de plus grands risques en offrant une vaste gamme d'options de remboursement personnalisées et flexibles conçues pour aider à conserver des liquidités tout en préservant leur propriété pour assurer que ces entreprises ont les capitaux nécessaires pour réaliser leurs plans de croissance.

Le portefeuille de prêts a augmenté considérablement au cours de la période visée par l'examen. Ayant débuté à 193 M\$ engagés au cours de l'exercice financier 2010, le portefeuille calculé à la juste valeur a atteint 914 M\$ en engagements pour l'exercice financier 2021. À la suite de la crise, la demande de financement de transfert d'entreprise et d'acquisition devrait augmenter et engendrer une augmentation annuelle d'environ 9 % des acceptations, passant de 400 M\$ pour l'exercice financier 2022 à 620 M\$ pour l'exercice financier 2027.

---

<sup>31</sup> BDC, *Sommaire du plan d'entreprise 2022-2023 à 2026-2027*, 2022

Par conséquent, le portefeuille calculé à la juste valeur devrait atteindre 1,7 G\$ au cours de l'exercice financier 2027, ce qui représente une croissance annuelle projetée de 10 % au cours de la période de planification (de 2022-2023 à 2026-2027).

## Capital de risque

La BDC, qui est l'investisseur de capital de risque le plus actif au Canada, investit à la fois directement dans les entreprises et indirectement, par l'entremise de fonds externes, dans le but de rendre le capital de risque canadien financièrement viable et pour en faire une catégorie d'actifs attrayante pour les investisseurs du secteur privé. À compter de 2022, La BDC effectuera des investissements directs par l'entremise de cinq fonds d'investissement actifs, soit le Fonds pour les technologies profondes, le fonds et lab pour les femmes Excelles, le Fonds Technologies industrielles, propres et énergétiques, le Fonds Innovation industrielle et, pour soutenir l'expansion à long terme des entreprises, la BDC fera également de plus grands co-investissements dans des entreprises à un stade plus avancé par l'entremise de son Fonds de croissance en Co-investissement.

La BDC Capital dispose également de plusieurs fonds héritage tels que le Fonds TI, Fonds Soins de santé, Go Capital ainsi que le Fonds de démarrage et Portefeuille diversifié qui sont fermés aux nouveaux investissements, mais ont catalysé d'autres soutiens aux entreprises.. Finalement, la BDC a aussi joué un rôle actif dans l'écosystème canadien du capital de risque tout au long de la période visée par l'examen législatif, faisant des investissements de démarrage dans l'infrastructure de stade précoce pour les PME (p. ex. accélérateurs et incubateurs).

La stratégie d'investissement indirect de la BDC consiste principalement à offrir du soutien à un amalgame de gestionnaires de fonds émergents et établis et à aider les fonds principaux à devenir des acteurs compétitifs sur la scène mondiale au fil du temps. Actuellement, la BDC soutient indirectement plus de 800 entreprises grâce à des investissements dans 105 fonds. Parallèlement au vaste marché canadien du capital de risque, la BDC Capital de risque a connu une croissance considérable au cours de la période d'examen, passant de niveaux d'investissement annuels de 110 M\$ en 2010 à environ 367 M\$ en 2021.

À l'avenir, la BDC prévoit décaisser jusqu'à 585 M\$ chaque année en capital de risque canadien d'ici 2027. De plus, la BDC continuera d'être l'agent de mise en œuvre des initiatives stratégiques du gouvernement du Canada en matière de capital de risque, comme l'Initiative de catalyse du capital de risque (ICCR) renouvelée.



## 2. Services consultatifs

Au cours de la période visée par l'examen législatif, la BDC a continué à être un important fournisseur de services consultatifs, offrant une gamme de services complémentaires, notamment en matière de gestion financière, de ventes et de marketing, de ressources humaines, et en offrant des services plus personnalisés aux entreprises à haut potentiel, notamment par l'entremise du Programme direction croissance. Afin de s'assurer que les clients possèdent les connaissances et les compétences dont ils ont besoin tout au long de leur parcours entrepreneurial, la BDC investit en moyenne 45 M\$ chaque année pour fournir des conseils pratiques et adaptés à la taille, au niveau de sophistication et aux ambitions de chaque entreprise. Les services consultatifs de la BDC fournissent environ 1 500 mandats consultatifs par année.

La BDC s'associe à des consultants indépendants afin d'enrichir sa capacité de prestation et tire profit de ce réseau national pour élargir sa portée et son incidence en offrant des services consultatifs aux PME.

Les services consultatifs de la BDC sont conçus pour compléter l'offre des entreprises de conseil privées.

Alors que l'offre de services des entreprises de conseil privées est habituellement destinée aux organisations de plus grande taille disposant de ressources considérables, les solutions consultatives offertes par la BDC sont personnalisées pour aider les plus petites entreprises qui n'ont pas nécessairement accès aux services des entreprises de conseil privées.

Les solutions consultatives offertes par la BDC couvrent un éventail de sujets comme le leadership, les ventes et le marketing et l'adoption du numérique, pour n'en nommer que quelques-uns.

De plus, au cours des dernières années, la BDC a pris des mesures pour améliorer ses services consultatifs numériques en offrant aux PME des outils gratuits, incluant un outil d'évaluation de la productivité, un outil de recherche de tarifs et un jeu de simulation de la propriété intellectuelle.

Ces mesures visent à aider les entreprises à se comparer aux autres joueurs dans leur domaine respectif et à déterminer les secteurs où elles ont besoin d'aide.

### **3. Offrir un complément de services aux prêteurs du secteur privé et aux fournisseurs de services consultatifs**

La législation relative à la BDC exige qu'elle fournisse ses services de manière à compléter l'offre du secteur privé. Pour ce faire, la BDC assume habituellement un niveau de risque plus élevé, offrant du financement aux PME qui ont un profil de risque plus élevé, un secteur dans lequel les prêteurs traditionnels ne sont pas aussi proactif, ou en octroyant des prêts conjoints avec des institutions financières du secteur privé. C'est pour cela que 90 % du portefeuille de la BDC est composé d'investissements plus risqués (entreprises avec une notation inférieure à BB+ selon l'indice Standard & Poor's), comparativement à 33 % pour les banques à charte<sup>32</sup>. Étant donné que la BDC doit être viable sur le plan financier, les taux d'intérêt associés à sa tarification du risque sont habituellement plus élevés que ceux offerts par d'autres prêteurs.

Le mandat complémentaire de la BDC est d'autant plus évident dans la manière dont la BDC fournit du financement flexible pour les entreprises innovantes à haut potentiel; la BDC joue souvent un rôle d'investisseur phare dans les prêts syndiqués dont le capital et l'expertise proviennent de partenaires du secteur privé. Par exemple, le rôle plus important de la BDC Capital sur les marchés canadiens du capital de risque au début de la période d'examen a permis de garantir la présence d'un partenaire de transaction fiable pendant une période de transition. En plus de fournir du financement, la BDC Capital joue un rôle de facilitateur et de coordonnateur actif au sein de l'écosystème canadien du capital de risque, tirant profit de la position de la BDC sur le marché pour accroître la sophistication des participants et des organisations du secteur. Cela comprenait des investissements et de la formation pour les incubateurs et les accélérateurs d'entreprises de plus en plus nombreux qui soutiennent les nouvelles entreprises.

Un élément important du mandat complémentaire de la BDC est son rôle de partenaire financier, qui lui permet d'étendre sa portée et son soutien aux entrepreneurs en collaborant avec des prêteurs privés. La BDC améliore la disponibilité du financement pour les PME par l'entremise de partenariats quotidiens, y compris : les prêts conjoints, grâce auxquels les partenaires de la BDC sont enclins à prêter davantage, sachant que la BDC partagera les risques avec eux ou en assumera une plus grande partie; la syndication de prêts, qui permet de financer des projets de plus grande envergure grâce au regroupement de plusieurs prêteurs; le financement indirect, grâce auquel la BDC donne accès à des facilités de financement par titrisation et de crédit garanti à des entreprises indépendantes de financement et de crédit-bail par le truchement de la Plateforme de financement pour prêteurs indépendants (PFPI), issue d'un partenariat avec TAO Asset Management ou pour soutenir un accès accru au financement lors d'événements économiques majeurs.

<sup>32</sup> BDC, *Sommaire du plan d'entreprise 2022-2023 à 2026-2027*, 2022

Le mandat complémentaire de la BDC est d'autant plus évident dans la manière dont il fournit des prêts de soutien anticyclique, pour veiller à ce que les PME viables aient accès au crédit en période difficile. Par exemple, en réponse à l'effondrement des prix du pétrole en 2014-2016, la BDC a augmenté son financement pour l'industrie pétrolière et gazière, et l'écosystème des PME à un moment où l'investissement privé connaissait un ralentissement en injectant des fonds supplémentaires en décembre 2018. De plus, la BDC a également soutenu plus de 16 500 clients au moyen de programmes de répit financier offerts en partenariat avec le secteur privé en réponse à la pandémie de COVID-19.

## 4. Rôle anticyclique de la BDC

En tant qu'investisseur anticyclique, les activités de la BDC s'intensifient au cours des périodes de faiblesse ou de turbulences économiques, alors que le secteur privé a plutôt tendance à restreindre son financement. Cela comprend un soutien anticyclique pour des secteurs précis ou pour l'ensemble de l'économie, comme cela a été le cas au début de la pandémie de COVID-19, lorsque les entrepreneurs ont soudainement été confrontés à de graves difficultés de trésorerie et à un besoin urgent de crédit. La BDC a atténué les répercussions de la pandémie sur de nombreuses PME en augmentant considérablement son soutien aux entrepreneurs et en modifiant ses critères d'admissibilité pour répondre aux besoins d'un plus grand nombre d'entrepreneurs. Voici quelques-unes de ces étapes :

### Financement en ligne

La BDC a élargi son seuil de qualité du crédit et réduit sa tarification pour rapidement mettre 1 G\$ dans les mains des entrepreneurs en octroyant 13 500 prêts en ligne.

### Crédit de fonds de roulement

Pour les entreprises qui avaient besoin de montants plus élevés que ceux disponibles en ligne, la BDC a décaissé 1,5 G\$ pour 4 500 prêts de fonds de roulement ayant des conditions plus souples.

### Capital de risque

La BDC a investi 175 M\$ dans des entreprises qui reposaient auparavant sur du capital de risque en versant un montant égal à 100 % des contributions du secteur privé syndiqué par l'entremise du nouveau Programme financement relais.

### Conseils

La BDC a fourni aux clients admissibles une consultation gratuite auprès d'experts de la BDC pour obtenir des conseils sur la manière de surmonter les défis associés à la pandémie.

La BDC a aussi travaillé avec ses partenaires du secteur financier pour mettre en place et élargir des mesures visant à encourager les banques commerciales à fournir des prêts aux PME, notamment par l'entremise du PCE et, plus récemment, du PCSDT; ensemble, ces deux programmes ont autorisé environ 4,7 G\$ en prêts à faible taux d'intérêt afin de répondre aux besoins en matière de flux de trésorerie opérationnels des PME viables continuellement affectées par les répercussions de la COVID-19.



## Analyse de la BDC par rapport à son mandat: Questions à examiner

- ▶ Comment la BDC s'est-elle acquittée de son mandat et a-t-elle atteint ses objectifs depuis 2010?
- ▶ Quelles actions et activités sont nécessaires pour que la BDC puisse combler les lacunes du marché dans l'écosystème des PME canadiennes, tout en veillant à ce que celle-ci reste complémentaire aux fournisseurs de services du secteur privé?
- ▶ Comment la BDC peut-elle se positionner afin de soutenir la viabilité à long terme de l'écosystème du capital de risque et du capital de croissance au Canada?
- ▶ Existe-t-il des segments, des industries ou des régions de l'écosystème des PME canadiennes mal desservis, pour lesquels la BDC devrait tenter d'ajuster ses activités, y compris les secteurs émergents de l'économie?
- ▶ Quels types d'activités la BDC devrait-elle entreprendre pour fournir un soutien anticyclique en période de ralentissement économique?

# Rôle de politique publique et de gouvernance de la BDC

## 1. Marchés mal desservis

Au cours de la période d'examen, la BDC a pris des mesures pour faire de la diversité et de l'inclusion des priorités, œuvrant pour s'assurer que ses services sont accessibles à tous les entrepreneurs, peu importe leur genre, leur race, leur ethnicité, leur religion, leur âge ou leur handicap, ainsi que pour tenir compte de l'égalité des genres dans la conduite de ses activités. De plus, reconnaissant les besoins uniques de nombreux entrepreneurs défavorisés, la BDC a pris des mesures pour leur offrir un soutien personnalisé.

Afin de répondre aux besoins non comblés des femmes entrepreneures, la BDC fournit depuis longtemps des services consultatifs, des ateliers de littératie financière, l'accès à des possibilités de financement uniques et des formations en ligne ciblées pour les femmes propriétaires d'entreprises. La BDC s'efforce également d'accroître les commandites et la collaboration avec les intervenants de l'écosystème comme le Centre pour les femmes en affaires, et Caisse Alterna.

De plus, au cours de l'exercice financier 2021, la BDC a dépassé l'ambitieux objectif triennal qu'elle s'était fixé à l'avance en fournissant près de 1,8 G\$ à plus de 5 000 entreprises majoritairement détenues par des femmes dans le cadre d'une stratégie de grande envergure visant à aider davantage de femmes à lancer et à faire croître leurs entreprises. Ces investissements seront encore enrichis par Excelles — Fonds et lab pour les femmes, une nouvelle plateforme d'investissement de 500 M\$, qui s'appuiera du succès du Fonds pour les femmes en technologie de BDC Capital en soutenant les entreprises canadiennes dirigées par des femmes, ainsi que d'autres fonds de remplacement prévus par la BDC.

La BDC est aussi une partenaire de longue date de Futurpreneur Canada, avec qui elle collabore pour soutenir les jeunes entrepreneurs. La BDC a aussi entretenu de solides relations avec la majorité des Sociétés d'aide au développement des collectivités tout au long de la période d'examen afin de rejoindre plus facilement les petites entreprises basées dans des régions non urbaines. Grâce à ce partenariat, des entreprises rurales qui sont souvent essentielles pour le tissu social des communautés des petites villes ont pu avoir accès au même financement et aux mêmes services consultatifs que les PME situées plus près des grands centres.

La BDC travaille aussi avec l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) pour élargir sa portée aux entreprises nordiques et pour accroître l'accessibilité de ses services.

La BDC a également pris des mesures pour mieux servir les entrepreneurs autochtones pendant la période d'examen, en augmentant la limite de ses prêts pour Entrepreneur.e autochtone, la faisant passer de 125 000 \$ à 350 000 \$, tout en s'associant aussi à l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) à titre d'investisseur phare du Fonds de croissance autochtone, un fonds de 150 M\$ qui fournit des prêts à des entreprises autochtones par l'entremise du réseau des institutions financières autochtones.

Les nouveaux immigrants sont appuyés par le biais du prêt Nouvelle arrivante entrepreneure, qui fournit de 25 000 \$ à 50 000 \$ aux demandeurs admissibles. La BDC soutient également un plus grand nombre d'entrepreneurs noirs par le biais d'initiatives telles que le Fonds de prêts pour l'entrepreneuriat des communautés noires, qui offre des prêts allant jusqu'à 250 000 \$ aux propriétaires d'entreprises et aux entrepreneurs noirs à travers le Canada, et le Fonds d'innovation pour les entrepreneurs noirs, un fonds de capital de risque pour les entreprises fondées par des entrepreneurs noirs.

## 2. Gouvernance et les activités de surveillance

La Loi sur la BDC énonce la raison d'être, les pouvoirs et le mandat de la BDC, alors que la *Loi sur la gestion des finances publiques* régit les sociétés d'État comme la BDC, y compris la planification stratégique et la responsabilité financière. Les règlements administratifs de la BDC prescrivent les règles qui régissent le fonctionnement de la BDC, et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada donne des directives sur les pratiques de gouvernance du secteur public. De plus, la BDC se compare régulièrement aux pratiques exemplaires en matière de gouvernance d'entreprise et de gestion des risques dans le secteur des services financiers, et met à jour son cadre de gouvernance d'entreprise, au besoin.

La BDC conçoit et réalise des activités spécifiques, des programmes et des dépenses précises pour soutenir l'entrepreneuriat canadien dans le cadre d'un vaste plan d'entreprise quinquennal et de ses budgets, approuvés par son actionnaire, la ministre désignée et le Conseil du Trésor du Canada.

Le plan d'entreprise présente en détail les objectifs stratégiques de la BDC pour la période de planification quinquennale suivante, ainsi que ses budgets de fonctionnement et d'immobilisations et son plan d'emprunt.

Bien que la ministre désignée soit responsable de communiquer les attentes à l'égard du rendement de la BDC, le gouvernement du Canada ne peut pas contrôler les activités quotidiennes de la BDC ou intervenir dans celles-ci. La BDC ne reçoit pas de crédits du Parlement; elle finance plutôt ses activités par l'entremise du Programme d'emprunt des sociétés d'État, de l'achat d'actions par le gouvernement du Canada et de ses bénéfices réinvestis.

Pour réaliser ce mandat, la BDC trouve l'équilibre entre son objectif de soutenir les PME et l'écosystème entrepreneurial canadien et son objectif commercial d'être autosuffisante financièrement. En tant qu'unique actionnaire, le gouvernement du Canada reçoit des versements de dividendes de la BDC.

Un conseil d'administration indépendant, nommé par le gouverneur en conseil, établit l'orientation stratégique de la BDC et tient la haute direction de la BDC responsable de la réalisation du mandat législatif de la BDC tout en respectant son rôle complémentaire. Le mandat du conseil d'administration de la BDC, le code de conduite du conseil d'administration et les chartes des comités du conseil d'administration définissent le cadre de gouvernance, les responsabilités de surveillance, le rôle de gérance et le pouvoir décisionnel du conseil d'administration.

Les comités du conseil effectuent un travail approfondi dans leurs secteurs de responsabilité et fournissent régulièrement au conseil des rapports sur ses activités et son rendement, comme il est indiqué ci-dessous :

---

**Le Comité d'audit et de conduite**

Fournis des conseils sur la gestion financière de la BDC, y compris en ce qui concerne la conformité d'entreprise, la gestion du capital, la vérification interne, la vérification financière et les examens périodiques spéciaux.

---

**Le Comité d'investissement du conseil**

Approuve les placements de capital de risque, de capitaux propres et les autres activités dont l'autorisation dépasse les pouvoirs délégués à la haute direction de l'entreprise, et examine et évalue tous les risques associés à l'Initiative sur les technologies propres.

---

**Le Comité de conseil du risque**

S'assure que les risques encourus par la BDC (y compris les risques financiers, les risques associés au crédit et au marché, les risques stratégiques, les risques en matière d'investissements et les risques opérationnels) sont bien définis et gérés de manière adéquate.

---

**Le Comité de gouvernance et de nomination**

Aviser le conseil dans l'exercice de ses responsabilités de surveillance de la régie d'entreprise, notamment en ce qui concerne l'examen des politiques d'entreprise portant sur la composition du conseil et de ses comités, et formule des recommandations sur la nomination ou la reconduction de la nomination du président, des administrateurs et du PDG.

---

**Le Comité des ressources humaines**

Surveille les politiques et les stratégies de l'entreprise en ce qui concerne les ressources humaines, y compris les politiques régissant le risque lié aux ressources humaines, le recrutement, le maintien en poste, la formation, la rémunération, les caisses de retraite, la gestion du rendement et l'éthique.

---

La BDC dispose également d'un ombudsman, qui relève directement de la présidente et cheffe de la direction de l'organisation. L'ombudsman veille à ce que la BDC traite les préoccupations des clients de façon équitable en offrant un service impartial concernant les problèmes qui n'ont pu être résolus par d'autres processus de résolution. L'ombudsman de la BDC assure l'application de la Charte des droits du client de la BDC et coordonne le processus de médiation indépendante.

En collaboration avec Deloitte, le vérificateur général du Canada a mené un Examen spécial de la BDC en 2018, conformément à l'article 139 de la Loi sur la gestion des finances publiques. L'examen portait sur plusieurs domaines, notamment sur les systèmes et les méthodes associées aux pratiques de gestion d'entreprise, et sur la gestion des opérations. Le vérificateur général a conclu que la gouvernance d'entreprise, la planification stratégique, la mesure du rendement et les pratiques en matière de production de rapports de la BDC étaient adéquates.

### **3. Harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada**

La BDC est un outil essentiel du gouvernement du Canada pour traduire ses priorités économiques en solutions pour les entrepreneurs. Même si le gouvernement du Canada n'oriente pas les activités quotidiennes de la BDC et n'intervient pas dans celles-ci, il fournit une orientation générale dans le cadre du processus annuel de planification d'entreprise. L'article 21 de la Loi sur la BDC permet à la BDC de s'acquitter des tâches qui lui sont confiées par le ministre désigné dans la mesure où ces tâches correspondent à l'objet de la BDC comme stipulé à l'article 4 de la Loi sur la BDC.

Au cours de la période d'examen, l'article 21 de la Loi sur la BDC a été invoqué plus souvent que pendant les périodes d'examen précédentes, notamment dans le cadre de l'élaboration d'initiatives comme le Plan d'action sur le capital de risque (PACR) et l'Initiative de catalyse du capital de risque (ICCR), ainsi que du soutien à l'adoption de solutions numériques par l'entremise du Programme canadien d'adoption du numérique, de l'appui à l'entrepreneuriat autochtone par l'entremise du Fonds de croissance pour les Autochtones et du soutien extraordinaire anticyclique pour les PME pendant la pandémie de COVID-19.

#### **Soutenir les technologies propres et les priorités vertes**

Pour atteindre les objectifs de réduction des émissions du gouvernement du Canada, la contribution des entreprises de partout au Canada est nécessaire, et la BDC est déterminée à aider les PME à effectuer la transition vers une économie durable à faibles émissions de carbone. Mise en place dans le cadre du budget de 2017 pour faire progresser les priorités du gouvernement en matière de technologies propres, la Division des technologies propres de la BDC constituait un investissement initial de 600 M\$ en financement et en placements en actions, dont 510 M\$ étaient déjà engagés en date du 31 mars 2022.

En novembre 2022, la BDC a annoncé le lancement de son nouveau Fonds Technologies pour le climat II de 400 millions de dollars supplémentaires.

Jusqu'à présent, pour chaque dollar que la BDC a investi dans le cadre de ses pratiques en matière de technologies propres, 5,20 \$ ont été investis par le secteur privé en même temps ou après son investissement. Ces initiatives que la BDC administre au nom du gouvernement du Canada, s'ajoutent aux activités de financement et d'investissement internes de la BDC visant à soutenir les producteurs de technologies propres.

Au sortir de la crise de la COVID-19, la BDC a signalé son intention de continuer à soutenir les priorités en matière de technologies propres, notamment en s'engageant à injecter de nouveaux capitaux dans son Fonds de capital de risque pour les technologies industrielles, propres et énergétiques et dans sa Division des technologies propres.

### **Programmes incitatifs de capital de risque**

La BDC joue un rôle politique central dans la conception et l'administration des efforts fédéraux visant à améliorer le marché du capital de risque au Canada. La BDC gère, au nom du gouvernement du Canada, un portefeuille de 390 M\$ affecté au Plan d'action sur le capital de risque (PACR) pour investir dans de jeunes entreprises prometteuses par l'entremise des fonds de capital de risque canadiens. Depuis sa mise en place en 2013, le PACR a généré plus de 1,4 G\$, dont plus de 1 G\$ provenant de fonds de pension, de personnes fortunées, de sociétés, d'institutions financières et des gouvernements de l'Ontario et du Québec. La BDC gère aussi l'Initiative de catalyse du capital de risque (ICCR) du gouvernement du Canada; lancée en 2018, celle-ci a permis d'accroître la disponibilité du capital de risque de stade tardif et du soutien pour les groupes défavorisés comme les femmes et les entrepreneurs d'origine diverse et pour les équipes de gestion de fonds, ainsi que pour les régions et les secteurs émergents. L'ICCR vise aussi les investisseurs en technologies propres établis, alors qu'elle fournit du capital supplémentaire à des gestionnaires de fonds triés sur le volet afin d'accroître leur capacité à soutenir les producteurs de technologies propres.

L'ICCR a permis d'injecter plus de 1,8 G\$ de capital provenant du secteur privé et d'autres secteurs dans le marché du capital de risque canadien afin de favoriser la croissance des entreprises canadiennes et de soutenir la création de milliers d'emplois. Annoncée dans le budget de 2021, l'ICCR a été renouvelée avec une affectation de 450 M\$ visant à appuyer les fonds de fonds, les sciences de la vie et la croissance inclusive.

### **Plan d'intervention économique pour répondre à la COVID-19**

En plus d'atténuer les répercussions de la pandémie sur ses clients existants (p. ex. report des paiements principaux) et de modifier ses critères d'admissibilité pour répondre aux besoins d'un plus grand nombre d'entrepreneurs, la BDC a aussi joué un rôle essentiel dans la conception et la prestation des principaux éléments du Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19.

Cela comprenait le PCE au début 2020, ainsi que, plus récemment, le Programme de crédit pour les secteurs durement touchés (PCSDT), qui avait fourni aux entreprises autrement viables qui étaient continuellement touchées par les répercussions de la COVID-19 un accès à des prêts à faible taux d'intérêt garantis par le gouvernement allant de 25 000 \$ à 1 M\$ afin de répondre à leurs besoins en matière de flux de trésorerie opérationnels. En plus de ces programmes, la BDC a également mis en œuvre de nouvelles mesures de soutien pour répondre aux besoins urgents des clients au début de la pandémie, y compris une augmentation des autorisations par le biais de sa plateforme de financement en ligne, de nouveaux prêts de fonds de roulement et un programme de transition de capital de risque.

### **Le Programme canadien d'adoption du numérique (PCAN)**

Comme annoncé dans le budget de 2021 du gouvernement du Canada pour soutenir les efforts de transformation numérique déployés par les PME et pour stimuler la reprise économique, la BDC offrira des prêts jusqu'à concurrence de 2,6 G\$ sur quatre ans pour aider les PME à financer la mise en œuvre de leurs plans d'adoption du numérique. La participation est axée sur la demande et fondée sur les recommandations d'ISDE d'entreprises ayant élaboré un plan d'adoption du numérique dans le cadre du Programme canadien d'adoption du numérique (PCAN) ou sur une liste de programmes provinciaux ou régionaux équivalents préapprouvés. La subvention Améliorez les technologies de votre entreprise, un volet du PCAN, aidera les entreprises à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies d'adoption du numérique. Les entreprises admissibles qui réussissent à obtenir la subvention Améliorez les technologies de votre entreprise offerte par ISDE ont par la suite l'occasion unique de demander un prêt sans intérêt à la BDC allant jusqu'à 100 000 \$ pour faciliter l'acquisition de nouvelles technologies dans le cadre de leur plan d'adoption du numérique.

## Compléter l'offre des autres sociétés d'État et organismes

### **Exportation et développement Canada (EDC)**

EDC, une autre société d'État financière, a pour mandat de soutenir et de développer le commerce d'exportation du Canada et la capacité des entreprises canadiennes à saisir les occasions d'affaires internationales. Pour s'acquitter de son mandat, EDC offre du financement commercial et des services d'atténuation des risques aux entreprises canadiennes qui participent au commerce d'exportation. La BDC offre du soutien aux PME qui font des exportations en leur fournissant des fonds de roulement et des services consultatifs.

La BDC et EDC ont deux rôles distincts à jouer pour soutenir les entreprises canadiennes qui travaillent à l'étranger et qu'elles coopèrent pour administrer des programmes conjoints pour faire en sorte que les entreprises de technologies en pleine croissance aient accès à davantage de capitaux. Les deux organisations travaillent en étroite collaboration et les référencement entre la BDC et EDC ont connu une croissance annuelle moyenne de 30 % entre l'exercice financier 2017 et l'exercice financier 2021, atteignant 1 100 renvois par année.

## **Programme de financement des petites entreprises du Canada (PFPEC)**

Le PFPEC est un programme national de garantie de prêts de longue date qui, en partenariat avec les institutions financières, accroît la disponibilité du financement pour les petites entreprises afin de les aider à démarrer, à croître et à se moderniser. Dans le cadre du programme, les petites entreprises peuvent obtenir jusqu'à 1 M\$ pour les prêts à terme et 150 000 \$ pour les marges de crédit (1,15 M\$ maximum par emprunteur).

ISDE est responsable de la conception et de l'administration du PFPEC. Il examine et évalue les cadres législatifs et réglementaires et recommande des améliorations sur une base périodique. Il enregistre également les prêts, perçoit les frais, examine les réclamations des prêteurs et rembourse les parties admissibles des pertes (85 %) sur les prêts non remboursés. Les institutions financières sont responsables de l'administration des prêts. Elles prennent toutes les décisions relatives au crédit, s'occupent de l'approbation et du versement des prêts, et enregistrent les prêts et les frais auprès du PFPEC. Bien que le plus récent examen exhaustif du PFPEC ait révélé que le programme continue d'être fructueux et efficace, il a également indiqué que le programme devait continuer d'évoluer afin de mieux répondre aux besoins de financement changeants des petites entreprises dans une économie numérique.

En réponse aux recommandations découlant de l'examen approfondi et du budget de 2021, ISDE travaille avec les intervenants pour rendre opérationnel les changements apportés au cadre législatif (juin 2021) et au cadre réglementaire (juillet 2022), notamment au moyen de l'élimination des restrictions qui excluent les entreprises à but lucratif et de bienfaisance en tant qu'emprunteurs admissibles; de l'élargissement des catégories de prêts admissibles pour inclure les coûts de démarrage et les actifs incorporels; de l'augmentation du montant maximal des prêts pour les prêts non immobiliers à 500 000 \$ et de la prolongation de la période de couverture gouvernementale maximale pour ces prêts à 15 ans; de l'ajout d'un produit de marge de crédit (jusqu'à concurrence de 150 000 \$) assorti d'une période de couverture gouvernementale de cinq ans pour aider avec la question des liquidités; et de la réponse aux besoins à court terme en fonds de roulement; et de la réduction du fardeau administratif pour les prêteurs et les emprunteurs.

On s'attend à ce que ces changements aident davantage de petites entreprises canadiennes à accéder au financement abordable dont elles ont besoin pour démarrer et prendre de l'expansion en facilitant l'obtention d'autres prêts du secteur privé par les petites entreprises canadiennes grâce au PFPEC.

## Financement agricole Canada (FAC)

En tant qu'institution financière canadienne exclusivement axée sur les besoins de l'industrie agricole et sur les occasions qui s'y présentent, FAC joue un rôle essentiel en fournissant des produits et services spécialisés qui aident les producteurs d'aliments et les exploitants d'entreprises des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire à faire croître leurs entreprises, à profiter des nouvelles possibilités sur le marché et à innover pour devenir plus efficaces et durables. Plus particulièrement, FAC fournit des produits, des services et une expertise adaptés aux besoins des producteurs, des agroentreprises et des exploitants agroalimentaires et agro-industriels canadiens en s'assurant qu'ils ont accès à du capital et à une vaste gamme de produits et services financiers et commerciaux. Ces offres comprennent des hypothèques à long terme, du crédit à court terme, des crédits-bails et du capital de risque pour les exploitations agricoles et d'autres entreprises dans le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire.



### Rôle de politique publique et de gouvernance de la BDC: Questions à examiner

- ▶ Comment la BDC peut-elle mieux promouvoir l'équité, la diversité et l'inclusion dans l'écosystème des PME canadiennes?
- ▶ Compte tenu de l'évolution de l'environnement opérationnel depuis 2010, quelles sont les mesures qui pourraient être prises afin de s'assurer que la BDC continue de mettre en œuvre des pratiques exemplaires en ce qui concerne la gouvernance et les activités de surveillance?
- ▶ Comment la BDC peut-elle aider les PME à s'adapter aux changements climatiques ou à réduire les répercussions liées aux changements climatiques?
- ▶ Bien que la BDC dispose d'un ombudsman chargé de fournir un service impartial pour répondre de manière juste et équitable aux préoccupations des clients, y a-t-il d'autres pratiques exemplaires qui pourraient être adoptées pour améliorer le processus de la BDC en matière de résolution des conflits?

# Conclusion

Nous tenons à remercier toutes les intervenantes et tous les intervenants pour leur contribution. La rétroaction et les commentaires fournis aideront à étayer l'analyse et l'examen de la législation fondés sur des données probantes.



À la suite des consultations, ISDE examinera les commentaires reçus et déposera un rapport au Parlement. Si vous constatez que certaines considérations n'ont pas encore été abordées ou que des éléments pourraient être examinés davantage, nous vous invitons à fournir vos commentaires en répondant au [sondage de consultation en ligne](#), qui est ouvert à toutes les Canadiennes et à tous les Canadiens.

