



UN DOCUMENT D'INFORMATION SUR L'INITIATIVE DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DU CANADA

Dans son dernier budget fédéral, le gouvernement conservateur a annoncé la création d'une « initiative » canadienne de financement du développement. Au nom de la « cohérence et de l'efficacité », l'ancien gouvernement affirmait qu'il avait mis en place cette nouvelle initiative afin d'améliorer le développement du secteur privé, d'obtenir des résultats significatifs en matière de développement et de sortir les personnes de la pauvreté. Les détails sont demeurés peu nombreux. Depuis l'élection du nouveau gouvernement libéral en octobre 2015, il n'y a eu aucune nouvelle, ni même une mention de cette nouvelle initiative. Sa constitution continue d'être une page blanche. Lorsque le gouvernement Trudeau examinera quoi faire de cette initiative, et notamment s'il doit l'abolir, il sera important de réfléchir à ce qui est venu auparavant.

Malgré les déclarations de Christian Paradis, ancien ministre du Développement international, au sujet de l'avancement d'une initiative de financement qui soit « nouvelle », « innovatrice » et « mixte » en impliquant le secteur privé, il n'y a rien de nouveau dans l'idée d'impliquer les entreprises dans les efforts de développement. Depuis le premier *Rapport sur le développement dans le monde* publié par la Banque

mondiale en 1978, les experts ont longuement écrit sur la nécessité d'encourager l'investissement privé et d'améliorer le potentiel d'affaires et du marché dans les pays à faible revenu.

Il n'y a rien de nouveau dans l'idée d'impliquer les entreprises dans les efforts en matière de développement

En outre, la multitude d'acteurs du secteur privé dans les pays en voie de développement est tellement complexe et vaste qu'il est presque impossible de parler du « secteur privé » avec une idée claire de ce dont il est question. Le secteur privé comprend des commerçants informels urbains, des sociétés multinationales très puissantes, des petites entreprises en démarrage, des coopératives d'agriculteurs de subsistance, des petits groupes d'épargne et de prêts et divers prêteurs financiers, y inclus les banques et les institutions de microfinance. En effet, le secteur privé fournit la majorité des emplois et des revenus non seulement aux

Le Groupe McLeod œuvre au renforcement de la contribution du Canada à un monde meilleur.

Le Groupe McLeod est composé de professionnels possédant de nombreuses années d'expérience au sein du gouvernement, de la société civile et du milieu universitaire, qui travaillent dans tous les domaines du développement international, de la diplomatie et de la politique étrangère. Nous collaborons avec d'autres intervenantes et intervenants qui apprécient les droits de la personne, l'intégration, l'égalité et le développement durable pour faire avancer la politique et l'action du Canada dans les domaines de la coopération internationale et des affaires étrangères.

260, rue Metcalfe, bureau 6A, Ottawa (Ont.) K2P 1R6

McLeodGroup.ca | mcleodgroup12@gmail.com | [@theMcLeodGroup](https://www.facebook.com/theMcLeodGroup)

pauvres dans le monde, mais également à la classe moyenne et aux personnes nanties.

Par conséquent, la récente attention portée au secteur privé par le gouvernement canadien laisse perplexe. Les efforts du Canada en matière de développement ont longuement soutenu les acteurs du secteur privé dans les pays en voie de développement de diverses manières : augmenter la résilience des agriculteurs aux chocs climatiques en leur fournissant les connaissances et les intrants nécessaires pour les aider à améliorer leur production agricole et à gagner un revenu plus élevé afin de soutenir leur famille ; soutenir les systèmes d'éducation afin d'aider à améliorer les taux d'alphabétisation et ainsi construire le capital humain nécessaire pour des sociétés plus intelligentes et plus solides ; améliorer la prestation des soins de santé et les systèmes de santé afin d'aider à créer une force de travail plus forte et en santé ; ainsi qu'améliorer l'égalité entre les sexes afin de favoriser la participation des femmes dans la société, la famille et le lieu de travail. Tous ces efforts aident à bâtir une société plus forte, en santé, intelligente et intégrée, qui sont le fondement même d'un secteur privé qui fonctionne.

QU'A DONC UNE IFD À VOIR AVEC TOUT CELA ?

Les institutions de financement du développement (IFD) sont des institutions de crédits privés de propriété publique. Contrairement aux banques privées, les IFD sont guidées par le besoin de générer des profits pour leurs actionnaires et par des objectifs de politique publique. Souvent, ces objectifs de politique publique comprennent le soutien aux priorités en matière de développement, de politique étrangère, d'intérêts commerciaux et d'affaires. Dans la majorité des cas, les IFD opèrent également sans coûts nets pour les contribuables, signifiant ainsi que les gouvernements peuvent considérer les IFD comme étant des dépenses en matière de développement « gratuites ».

Comme plusieurs commentateurs l'ont souligné, le Canada est le seul pays du G7 sans une IFD. Ce fait est présenté comme si le Canada était seulement un peu en arrière. Il serait plus exact de dire que le Canada a plusieurs décennies de retard.¹ Par exemple, le Royaume-Uni a établi son institution de financement

du développement en 1948, nommée à l'origine la *Colonial Development Corporation*, dans l'objectif d'améliorer les conditions en matière de développement pour les « peuples colonisés » et d'aider à reconstruire la puissance internationale britannique après la Seconde Guerre mondiale. Judicieusement rebaptisée la *Commonwealth Development Corporation*, celle-ci a considérablement évolué au cours des années et gère aujourd'hui un portefeuille d'environ 4,2 milliards de dollars avec le mandat explicite d'améliorer la vie des pauvres et de créer des emplois en Afrique et en Asie du Sud.

De plus, affirmer qu'un tel mécanisme d'investissement est « nouveau » pour le Canada est également incorrect. Le Programme de coopération pour l'investissement (PCI), créé en 1978 comme le Programme de coopération industrielle de l'ACDI (ACDI-PCI), imite des éléments d'une IFD dans la mesure où il vise à soutenir les entreprises canadiennes dans leurs opérations dans le monde en développement. Alors que le PCI était conçu pour soutenir l'utilisation de l'aide étrangère pour promouvoir le développement du secteur privé, son objectif était en fin de compte d'« encourager le secteur privé canadien à établir des relations d'affaires à long terme ». Une évaluation interne effectuée en 2007, qui a regardé l'histoire d'environ 30 ans du programme, a constaté que l'ACDI-PCI ne s'était pas aligné avec les priorités de l'ACDI et ce, malgré avoir déboursé plus d'un milliard de dollars durant cette période, dont la majorité a été comptabilisée en tant qu'aide publique au développement (APD). Parmi les 8 138 projets approuvés entre 1978 et 2005, moins de 1 000 projets ont été mis en œuvre et moins de 9 % de ceux-ci étaient en ligne avec les secteurs ou les pays prioritaires du Canada en matière de développement. L'évaluation a également révélé que seulement 15,5 % des projets mis en œuvre ont connu du succès.² La majeure partie de l'argent et des projets est allée à des pays à revenu intermédiaire, avec la Chine représentant près d'un tiers de tous les projets ayant été financés. L'évaluation a également noté que le programme a gagné une image au sein de la communauté d'affaires du Canada comme étant bureaucratique et lent. En d'autres mots, il a échoué tant la communauté d'affaires canadienne que les priorités en matière de développement – un scénario perdant-perdant.

Parmi les 8 138 projets approuvés entre 1978 et 2005, moins de 1 000 projets ont été mis en œuvre et seulement 15,5 % de ceux-là ont connu du succès

Les résultats de l'évaluation ont vu l'ACDI-PCI renommé et transféré au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) où il cadrerait mieux avec le mandat du MAECI de soutenir les intérêts commerciaux canadiens et où il n'a désormais plus besoin de servir les priorités en matière de développement de l'ACDI. Le MAECI a conduit sa propre évaluation en 2012, au sein de laquelle il a été constaté que le programme demeurait sous-utilisé, ayant versé moins de 20 % de son budget annuel de 20 millions de dollars. L'évaluation a également découvert des « irrégularités ». Le ministre du Commerce international a par la suite suspendu le programme et la police a ouvert une enquête.³ La seule recommandation de l'évaluation était que le MAECI « ne redémarre pas le Programme PCI dans sa forme actuelle ».⁴

LEÇONS À TIRER

Le piètre bilan du Canada dans ce domaine devrait soulever de sérieuses préoccupations au sujet de la mise en place d'une nouvelle institution et nous fournit plusieurs leçons. Une première leçon est qu'une IFD ne devrait être financée par les fonds d'APD. L'investissement privé n'est pas un substitut à l'APD et l'APD ne devrait pas non plus être un substitut aux investissements du secteur privé. Les programmes précédents se sont mal alignés avec les priorités du Canada en matière de développement et ont été concentrés loin des pays à faible revenu où le besoin pour des investissements est le plus grand. Dans un contexte où le budget d'aide du Canada a été fortement réduit, il est plus important que jamais de protéger les fonds d'APD existants.

Une autre préoccupation concerne le fait que le gouvernement a situé ce nouvel instrument de financement au sein d'Exportation et développement

Canada (EDC). EDC, en tant qu'agence de crédit d'exportation du Canada, vise à élargir la compétitivité et la portée des entreprises canadiennes à travers la planète. L'unique mandat d'EDC, qui est inscrit dans la loi en tant que société d'État, est de soutenir et de développer le commerce entre le Canada et d'autres pays et d'améliorer la compétitivité du Canada sur le marché international. Pour ce faire, EDC offre déjà des prêts bonifiés et des garanties aux entreprises canadiennes opérant à l'étranger, ainsi qu'aux entreprises étrangères achetant des produits canadiens. Ces activités permettent à EDC et au gouvernement du Canada de prendre des risques que les prêteurs privés ne sont pas disposés à assumer.

L'investissement du secteur privé est certainement nécessaire pour combler des lacunes d'investissements importantes dans le monde en développement, mais ce n'est pas une solution miracle ni un substitut à l'aide publique au développement

Plusieurs organismes de crédit à l'exportation n'ont pas un mandat de développement, mais elles ont un impact sur le développement qui est très significatif. Un rapport de l'EURODAD publié en 2011 constate que 80 % de la dette des pays en voie de développement à d'autres gouvernements est due aux garanties de crédit à l'exportation telles que celles fournies par EDC.⁵ Les agences de crédit à l'exportation reçoivent également d'importants transferts des budgets de l'aide chaque année comme résultat des dettes de crédit à l'exportation annulées par les pays donateurs et payées avec les fonds d'aide publique au développement.

Bien que la loi omnibus de 2015 donnait à l'EDC le pouvoir de « fournir du financement de développement et d'autres formes de soutien du développement » (voir les amendements qui ne sont pas en vigueur⁶), cette mention dans la loi ne donne pas automatiquement à

l'EDC le personnel ni la capacité requis pour le mettre en œuvre. Se fier à l'EDC pour la mise en place de l'initiative est expéditif et prévient la création d'une toute nouvelle entité ou institution, mais ce n'est peut-être pas le meilleur choix. L'EDC a peu, voire pas d'expérience dans l'obtention des objectifs de développement tels que la réduction de la pauvreté. En outre, la mission de l'EDC est de promouvoir les entreprises canadiennes dans les marchés étrangers, alors que l'IFD doit promouvoir la croissance ainsi que la santé des institutions financières et des firmes du secteur privé local. Ainsi, une IFD canadienne, contrairement à l'EDC, ne doit pas être restreinte à travailler uniquement avec les sociétés canadiennes.

La dernière leçon est qu'une IFD canadienne devrait chercher à élargir les possibilités d'affaires dans des régions et des secteurs qui ont été ignorés ou négligés. Par exemple, l'investissement direct étranger dans le monde a oscillé autour de 1 300 milliards de dollars américains au courant des dernières années, mais moins de 3 % est allé à l'Afrique subsaharienne, dont la majeure partie était concentrée dans les pays riches en ressources naturelles.⁷ Cette situation n'est pas toujours due à un manque de possibilités de financement, mais à des évaluations de risques erronées en raison de la méfiance des investisseurs privés envers les marchés émergents.

L'activité du secteur privé canadien en Afrique est négligeable et limitée à quelques secteurs. Des 285 milliards de dollars générés par les exportations du Canada, seulement 1,3 % est destiné à l'Afrique, et des 350 milliards de dollars provenant des importations du Canada, seulement 3 % provient de l'Afrique, principalement de l'Algérie, du Nigéria et de l'Afrique du Sud. Ces importations consistent majoritairement

de ressources naturelles (or, pétrole, diamants et cuivre). Au niveau de la politique étrangère, le Canada n'a pas non plus priorisé la région. Le Canada maintient seulement 15 missions à l'étranger en Afrique qui doivent servir 54 pays.

Alors que des détails sur la nouvelle IFD du Canada continuent à apparaître, les décideurs politiques devraient être conscients des efforts passés dans le domaine et tenir en compte les leçons et les échecs des programmes et des projets antérieurs. Toute nouvelle institution devrait compléter l'APD et les investissements locaux et non les déplacer. L'investissement du secteur privé est certainement nécessaire pour combler des lacunes d'investissement importantes à travers le monde en développement, mais ce n'est pas une solution miracle ni un substitut à l'APD. Le faire de la bonne manière impliquera une planification méticuleuse, veiller à ce que les budgets d'aide vulnérables ne soient pas encore plus réduits et que tout nouveau mécanisme de crédit intègre des considérations pour les droits humains, l'égalité entre les sexes, l'environnement et la gouvernance.

Le nouveau gouvernement libéral pourrait profiter de cette nouvelle institution pour s'assurer que les objectifs en matière de développement, tels qu'énoncés dans la lettre de mandat de la ministre du Développement international,⁸ soient centraux au sein de cette initiative : assurer que cette IFD soit complémentaire, et non un substitut, aux fonds d'APD, encourager la croissance des secteurs privés étrangers et locaux ainsi que celui du Canada et focaliser sur les régions les plus pauvres et les plus vulnérables dans le monde qui ont le plus besoin d'investissements soutenus par le secteur public.

NOTES

¹ James Haga et Brett House, « Time for Canada to get into the business of development », *Toronto Star*, 2 juin 2014, www.thestar.com/opinion/commentary/2014/06/02/time_for_canada_to_get_into_the_business_of_development.html

² ACDI, « Rapport administratif de l'évaluation du Programme de coopération industrielle (ACDI-PCI) de l'ACDI », décembre 2007, [www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/Evaluations/\\$file/INC_ExecutiveReport-F.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/Evaluations/$file/INC_ExecutiveReport-F.pdf).

³ James Munson, « Past failure not deterring CIDA minister from business partnership model », *iPolitics*, 4 décembre 2012.

⁴ Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, « Évaluation du Programme de coopération pour l'investissement (PCI) », septembre 2012, www.international.gc.ca/departement-ministere/evaluation/2012/inc_pci12.aspx?lang=fra.

⁵ European Network on Debt and Development, *Exporting goods or exporting debts? Export Credit Agencies and the roots of developing country debt*, décembre 2011, www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09458.pdf.

⁶ Gouvernement du Canada, Site Web de la législation (Justice), Loi sur le développement des exportations (Modifications non en vigueur), <http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/E-20/nifnev.html>.

⁷ OCDE, « FDI in Figures », février 2014, <http://www.oecd.org/investment/FDI-in-Figures-Feb-2014.pdf>.

⁸ Justin Trudeau, « Lettre de mandat de la ministre du Développement international et de la Francophonie », <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-du-developpement-international-et-de-la-francophonie>

Mise à jour : 15 mai 2016