

Création de l'institution de financement du développement du Canada

**Rapport sur la séance de mobilisation
des parties intéressées,
1^{er} août 2017,
Ottawa**

**Préparé pour Exportation et développement Canada
par Stakeholder Research Associates**



stakeholder research associates

london
toronto

Table des matières

Sommaire	3
1.0 Survol	5
2.0 Formule et processus	5
3.0 Résumé des discussions	8
4.0 Foire aux questions	12
Annexe 1 : Création de l'institution de financement du développement du Canada : document de réflexion pour la mobilisation des parties intéressées, juillet 2017	14
Annexe 2 : Organisations participantes	15

Sommaire

Le présent rapport décrit les commentaires recueillis avant et durant une séance destinée aux parties intéressées au sujet du projet de création de l'institution de financement du développement (IFD) du Canada. La séance a eu lieu au siège social d'Exportation et développement Canada (EDC) à Ottawa, au Canada, le 1^{er} août 2017.

Les éléments de contexte antérieurs et documents qui suivent ont été pris en considération lors de la séance : i) la politique actuelle du gouvernement fédéral; ii) un document de travail (et les six questions l'accompagnant); iii) les témoignages entendus par le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international; iv) les commentaires formulés par écrit de 15 parties intéressées.

Le rapport décrit la formule adoptée pour la séance et la manière dont le processus et le contenu ont évolué grâce à l'orientation des parties intéressées.

Le rapport résume aussi les discussions de huit tables rondes ayant porté sur les sujets suivants :

- contexte en évolution (différenciation et facteurs déterminants de réussite)
- retombées
- effet catalyseur
- additionnalité
- innovation
- meilleures (et pires) pratiques
- rendement du capital investi
- rôle du commerce

Un certain nombre de précisions ont été apportées par le personnel d'EDC au sujet des considérations actuelles et de l'orientation du gouvernement. Ces précisions sont incluses au rapport sous forme de « foire aux questions ».

En règle générale, les parties intéressées ayant participé à la séance ou transmis leurs commentaires par écrit voient la création de l'institution de financement du développement d'un bon œil. Si le capital de départ de 300 millions de dollars sur cinq ans est perçu comme un facteur limitatif à court terme, il est envisageable que moyennant une approche structurée et compte tenu de la croissance attendue à long terme, l'IFD puisse contribuer d'une manière spécifique et novatrice aux initiatives de financement du

développement sur la scène internationale. L'action de l'IFD devrait s'appuyer sur les valeurs canadiennes, les efforts actuels du pays en matière d'aide au développement international et les forces du Canada dans le domaine du commerce en privilégiant une coordination efficace avec les autres agents de développement, au Canada comme à l'étranger.

Parmi les secteurs d'investissement d'intérêt ayant été relevés par les parties intéressées, notons l'entrepreneuriat chez les femmes, les PME et la « croissance verte ». Les parties intéressées ont également indiqué des préférences (et des réticences) quant aux secteurs économiques, aux priorités géographiques et aux méthodes efficaces de gestion du risque permettant d'éviter une aversion excessive pour le risque. Ils ont manifesté un grand intérêt pour l'établissement d'une certaine présence dans les États fragiles. Des conseils ont également été formulés au sujet des pratiques exemplaires (et de celles à éviter), notamment l'importance de la transparence et de la rapidité des processus, la mesure générale des retombées, ainsi que l'établissement et le maintien de ce qui suit : i) une perspective à long terme; ii) une culture organisationnelle axée sur l'apprentissage; iii) une connaissance approfondie des marchés dans les régions d'intérêt.

1.0 Survol

Le gouvernement du Canada a confié à EDC le mandat de concevoir et de mettre sur pied une institution de financement du développement (IFD) qui contribuera au développement durable et à la réduction de la pauvreté dans des pays en développement en favorisant la croissance et la réussite d'entreprises privées locales.

Dans le cadre de la réalisation de ce mandat, EDC a organisé une séance multilatérale de mobilisation des parties intéressées le 1^{er} août 2017 pour recueillir des propositions au sujet de la stratégie et de l'orientation de l'IFD. Les pages qui suivent résument les résultats de la séance.

2.0 Formule et processus

Environ 50 participants de la sphère du financement du développement au Canada ont participé à la séance de mobilisation des parties intéressées portant sur l'orientation stratégique de l'institution de financement du développement canadienne en voie de création. La liste d'invitations a été établie selon les renseignements que détenait EDC à propos des diverses parties intéressées – organisations et personnes ayant déjà manifesté leur intérêt pour l'IFD ou dont l'intérêt ou le savoir-faire à ce sujet étaient connus. Des invitations ont aussi été envoyées selon un certain nombre de recommandations secondaires.

Les parties intéressées étaient issues des secteurs suivants : gouvernement du Canada, entreprises canadiennes, cabinets d'experts-conseils, associations commerciales, marchés commerciaux internationaux, bailleurs de fonds canadiens pour le développement, société civile canadienne dotée d'expérience en matière d'approches entrepreneuriales au développement, communauté universitaire, organismes de recherche, groupes de réflexion et personnalités de marque. Vu le grand nombre de parties ayant manifesté leur désir de participer, la représentation a été limitée à une personne par organisation, sauf dans les cas de représentation d'une coalition d'intérêts, où deux places ont été allouées.

Deux membres du Conseil d'administration d'EDC étaient également présents, M. Jeffrey Steiner et M^{me} Darlene Thibault, de même que cinq représentants d'Affaires mondiales Canada (AMC) et un représentant de Finances Canada. Benoit Daignault, président et chef de la direction d'EDC, a

également assisté à la séance. Des occasions de réseautage ont été offertes régulièrement lors de la rencontre.

Les parties intéressées invitées qui ont participé à la séance ont reçu à l'avance un document de travail (Annexe 1) qui avait été rédigé à l'issue d'un processus mené à bien par Yolanda Banks, première conseillère, équipe principale du projet de l'IFD au nom d'EDC, avec des commentaires d'Étienne Grall, directeur de groupe, équipe principale du projet de l'IFD, et de Jim McArdle, premier vice-président, conseiller d'entreprise et parrain du projet de l'IFD. Le document posait plusieurs questions stratégiques sur lesquelles les parties intéressées pourraient se prononcer et fournir une orientation. Dans les deux semaines précédant la rencontre, les participants étaient également invités à transmettre leurs commentaires par écrit au facilitateur indépendant de la séance à propos du contenu et du déroulement de cette dernière. En tout, 15 documents ont été reçus.

Ce sont les responsables de la haute direction pour le projet de l'IFD, MM. Jim McArdle et Étienne Grall, qui ont ouvert la séance pour EDC, en exposant le contexte stratégique de l'IFD et de la rencontre. L'animateur externe, M. David Wheeler, Ph. D., a obtenu l'accord des participants quant à la formule choisie, et a évoqué les questions principales soulevées dans le document de travail et les autres sources de rétroaction, dont l'orientation des politiques du gouvernement du Canada, les délibérations du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international du Parlement au sujet de l'IFD et les points préalablement soulevés par les parties intéressées.

M. Wheeler a ensuite animé un processus ouvert d'établissement de priorités visant une allocation adéquate de plages horaires pour les trois cycles de discussion et le bilan en plénière. Au total, huit sujets ont été sélectionnés, dont une version modifiée et condensée des six questions du document de travail ainsi que quatre autres s'étant présentées durant la discussion en plénière à la séance même.

Le résumé des discussions sur les huit sujets est présenté à la Section 3.0. Chacune des discussions en petits groupes a été animée par des volontaires de chaque groupe choisis de manière non officielle; pour le troisième cycle de discussion, les animateurs volontaires ont été choisis au même moment que les questions à traiter par le groupe en plénière.

De plus, six éléments à clarifier sont ressortis des discussions plénières et ont été abordés par MM. Grall et McArdle. D'autres précisions ont été données par les responsables de la haute direction. Le tout figure à la Section 4.0 sous forme de « foire aux questions ».

M. Étienne Grall a fait le résumé des points abordés lors de la rencontre pour ensuite décrire les prochaines étapes du processus. M. Benoit Daignault a clos l'événement à 14 h, remerciant chaleureusement tous les membres du groupe pour leur participation active, ainsi que leurs conseils et leurs recommandations.

3.0 Résumé des discussions

Contexte en évolution

Existe-t-il un créneau (ou un ensemble de créneaux) où l'IFD peut concentrer ses efforts? Quels seraient les caractéristiques et les facteurs déterminants de réussite d'une IFD bien canadienne? Sur quelles forces du Canada l'IFD pourrait-elle miser pour se différencier sur le marché? Quel est le rôle du secteur privé des pays en développement dans la détermination du créneau, à savoir s'il faut privilégier les pays à faible revenu ou les pays à revenu intermédiaire?

Différenciation – Les parties intéressées ont recommandé que l'IFD évite les « marchés très fréquentés » et se concentre à la place sur des champs d'action particuliers, même si cela pourrait s'avérer plus risqué. Parmi les idées lancées liées au leadership et à la différenciation du Canada, notons l'aide aux femmes entrepreneures et aux PME, et le fait de privilégier des secteurs comme l'agroalimentaire, la santé et les services financiers plutôt que les industries extractives et le secteur de l'infrastructure. Sur le plan géographique, l'Afrique subsaharienne, l'Amérique latine et certains marchés sous-exploités comme l'Ukraine pourraient figurer au nombre des priorités.

Facteurs déterminants de réussite – On a recommandé que l'IFD se positionne d'une manière unique sur le marché, dans le sens des priorités gouvernementales en matière d'aide internationale et en tablant sur le savoir-faire et les connaissances des autres acteurs canadiens du milieu du développement international, selon les besoins. L'IFD devrait se constituer un portefeuille d'investissements comportant des placements à risque élevé et d'autres moins risqués pour les contrebalancer. Malgré la nécessité d'obtenir rapidement des réussites, la visibilité du Canada devrait passer après la création de processus solides fondés sur une connaissance approfondie des marchés et des pays. Selon la répartition des investissements de l'IFD (p. ex. : prêteur/investisseur principal vs prêteur/investisseur secondaire), la proportion d'investissements à risque élevé (p. ex. : États fragiles) par rapport aux investissements à risque moins élevé ainsi que la proportion d'investissements dans des pays à faible revenu

par rapport à ceux dans les pays à revenu intermédiaires devraient tous deux évoluer avec le temps.

Retombées pour le développement

Comment définir les retombées pour le développement et élaborer un cadre de mesure?

Les parties intéressées croient que le Canada pourrait faire preuve d'un « leadership éclairé » à l'échelle internationale dans le cadre de son initiative de création d'une IFD, à la fois en fonction des priorités d'investissement qui se dessinent et de la manière dont les retombées sont mesurées. Cette approche favoriserait les initiatives de transformation du marché grâce au recours à des indicateurs globaux et intégrés s'harmonisant aux indicateurs financiers, l'efficacité des processus d'investissement (p. ex. : capacité de « rassembler » le capital provenant du secteur privé) et l'alignement sur les objectifs de développement durable de l'ONU et sur d'autres cadres et retombées potentielles pour le développement, notamment ceux liés à l'autonomisation des femmes, à la croissance verte et à la création d'emplois (directs et indirects).

Effet catalyseur

De quoi s'agit-il, et comment peut-on le mesurer?

Le groupe a défini l'effet catalyseur comme la capacité : i) d'inciter d'autres parties à investir; ii) de mobiliser différentes catégories d'actifs; iii) de se poser comme pionnier de la réduction des risques; iv) de mettre à contribution le capital financier, humain et social. L'effet catalyseur devrait être mesuré pour l'ensemble du système et du portefeuille, et à chaque phase du processus d'investissement; les mesures peuvent s'appuyer sur des critères qualitatifs (p. ex. : développement de capacités) ou quantitatifs (p. ex. : autres investissements réalisés) et devrait refléter une prédilection pour la viabilité, au sens large.

Additionnalité

De quoi s'agit-il, et comment peut-on la mesurer?

Selon les parties intéressées, l'additionnalité consiste à répondre à la question fondamentale suivante : « Cet investissement pourrait-il avoir lieu sans l'IFD? » Le concept peut aussi englober le reflet des valeurs canadiennes, le fait de « rassembler » les différents investissements et l'ajout de valeur à des systèmes donnés. Tout en concédant que l'additionnalité peut être difficile à mesurer, les parties intéressées ont relevé les questions suivantes comme éléments de définition possibles :

« L'investissement réduit-il le risque? Répond-il à un besoin qu'aucune autre IFD ne satisfait? Est-il susceptible de se prêter à une mise en récit, et s'inscrit-il dans une optique d'apprentissage continu? »

Innovation

De quoi s'agit-il, et comment peut-on se bâtir une réputation en la matière?

Lorsqu'elles se sont penchées sur la question de l'innovation, les parties intéressées ont souligné que l'IFD est déjà novatrice par sa relation avec EDC, et qu'elle peut être « perturbatrice » dans sa stratégie d'investissement, favoriser l'apprentissage continu et miser sur des processus novateurs, par exemple par la conclusion rapide de transactions et l'adoption d'une vision d'investissement à long terme.

Meilleures (et pires) pratiques

Quels sont les exemples à suivre et ceux à éviter?

En matière de pratiques exemplaires, les parties intéressées ont déterminé que l'IFD ferait bien de se pencher sur les facteurs suivants :

- i) transparence; ii) complémentarité avec les autres IFD (p. ex. pour réduire le fardeau administratif); iii) possibilité de tirer parti des relations avec le secteur privé, de la connaissance du marché local et des capitaux externes; iv) utilisation de la monnaie locale. En revanche, sont à éviter : i) l'aversion pour le risque; ii) l'exclusion des investisseurs privés; iii) les processus décisionnels lents; iv) un soutien insuffisant du gouvernement.

Rendement du capital investi

Différence entre le rendement du capital investi à court et à long terme, et signification de « capitaux patients ».

Le groupe chargé de se pencher sur le rendement du capital investi et sur la signification des « capitaux patients » était conscient de l'importance d'intégrer une vision à long terme à la culture de l'IFD. Il a aussi souligné que le discernement serait de mise pour faire la part des choses entre le souci d'atteindre une réussite financière rapide et la vocation de créer des retombées pour le développement. Les participants ont aussi noté que la notion de patience peut toucher beaucoup de sphères, comme les finances, le développement ou la réputation. S'il n'est pas nécessaire que tous les investissements soient des « capitaux patients » ou ne soient vus que sur le long terme, il serait primordial d'établir des repères et des indicateurs de performance clairs pour chaque transaction afin de veiller à ce que la bonne approche soit privilégiée.

Rôle du commerce

Où est la place de l'IFD pour le commerce?

S'agissant du rôle de l'IFD dans la promotion des échanges commerciaux, les parties intéressées ont établi qu'en tant que filiale d'EDC, l'IFD doit tout naturellement promouvoir le commerce et les exportations dans les pays ciblés, et elles ont souligné que cette fonction s'inscrit dans l'approche de collaboration « mutuellement avantageuse » entre EDC et l'IFD (p. ex. dans la gestion des risques et l'assurance pour les transactions en monnaie locale). L'IFD devrait jouer un rôle de diffusion de l'information et de développement des capacités d'une manière pertinente, pour le Canada et ses partenaires commerciaux.

4.0 Foire aux questions

1. À quoi seront appliqués les 300 millions de dollars?

EDC fournira à l'IFD un capital initial de 300 millions de dollars provenant de l'excédent de ses revenus. Quant au niveau d'endettement (levier financier), il dépendra du profil du portefeuille selon les prêts et les investissements consentis, et selon les choix stratégiques, dont certains découleront des discussions de la journée. L'IFD empruntera pour répondre à ses besoins et s'adressera à sa société mère, EDC, plutôt qu'au marché pour ses premiers besoins en capitaux. Les 300 millions serviront aussi à couvrir les charges administratives de l'IFD. Ces charges seront également couvertes par les gains sur les prêts et les investissements de l'IFD.

2. Quelle est la stratégie en matière de RH et le plan de mise en œuvre correspondant?

Les ressources humaines seront déterminantes pour le succès de l'IFD. Les compétences requises dépendront des priorités stratégiques de l'IFD, en cours de définition. Le recrutement se fera sur tous les horizons, et l'embauche débutera à l'automne. On commencera par doter le poste de directeur général, puis les fonctions essentielles : création d'occasions d'affaires, retombées pour le développement, souscription, entre autres. Le but sera d'aménager une culture organisationnelle unique. L'IFD pourra profiter de certains services de base d'EDC (comptabilité, RH, etc.).

3. L'IFD est-elle une « institution »?

L'IFD sera une organisation autonome ayant son propre bilan et sa propre structure de gouvernance. On lui donnera un nom dans un proche avenir.

4. Quel sera le lien de l'IFD avec Affaires mondiales Canada (AMC) et avec les autres acteurs du développement international au Canada?

La concertation, la coopération et la convergence seront des facteurs déterminants. Au-delà de sa mission spécifique, l'IFD devra s'aligner sur les priorités du gouvernement du Canada en matière d'aide internationale. Les parties intéressées se disent très favorables à une collaboration entre l'IFD et le gouvernement du Canada, mais aussi une foule d'acteurs – canadiens et internationaux – de la sphère de l'aide internationale. La forme concrète que prendra chacune de ces collaborations reste à déterminer.

5. Quelle forme prendra la gouvernance?

L'IDF sera une filiale en propriété exclusive d'EDC. En tant qu'entité juridique distincte, elle aura son propre conseil d'administration et son propre cadre de gouvernance. En plus des compétences du conseil, l'IFD pourra compter sur un conseil consultatif composé de spécialistes de divers domaines qui l'éclaireront sur son orientation stratégique et sur diverses autres questions. Les travaux de constitution en société et de mise sur pied du conseil consultatif sont en cours.

Quant au Conseil d'administration d'EDC, on y introduira des membres ayant de l'expérience en financement du développement. On cherchera des candidats qui pourront s'avérer utiles aussi bien à EDC qu'à l'IFD.

6. Quel sera le mandat de l'IFD?

Le mandat de l'IFD comportera plusieurs volets. Le volet supérieur est défini dans la *Loi sur le développement des exportations*, la loi habilitante en vertu de laquelle EDC a été créée et qui a récemment été modifiée par l'ajout d'un mandat relatif au financement du développement. Ce mandat est conforme aux priorités du gouvernement en matière d'aide internationale. Par ailleurs, dans le cadre de la gouvernance des sociétés d'État, les ministres du Commerce international et du Développement international collaboreront en vue de transmettre des instructions à EDC concernant l'IFD. Ce sont eux qui ont précisé les assises sur lesquelles doit se fonder l'IFD. Chaque année, ces ministres, en tant que représentants du gouvernement, communiqueront des orientations de nature stratégique à l'IFD.

7. Profiter des travaux en cours sur l'établissement de repères pour la mesure des retombées pour le développement

L'équipe de l'IFD à EDC travaille avec un consultant pour l'établissement de repères concernant les méthodes utilisées par d'autres IFD pour mesurer les retombées de leur action. D'autres discussions avec les intéressés et le gouvernement seront aussi utiles pour déterminer le cadre de mesure de l'incidence sur le développement et la fiche de notation. EDC continuera de communiquer avec les parties intéressées dans ce dossier.

8. L'IFD financera-t-elle des études de faisabilité?

Non. Les études de faisabilité constituent une assistance technique, ce qui ne relève pas du mandat de l'IFD. L'IFD examinera les moyens de travailler avec AMC et d'autres parties intéressées afin d'harmoniser les mandats.

Annexe 1 : Création de l'institution de financement du développement du Canada : document de réflexion pour la mobilisation des parties intéressées, juillet 2017



DFI Discussion
Paper_July2017_FIN

Annexe 2 : Organisations participantes

Exportation et développement Canada

Jeff Steiner, membre du Conseil d'administration
Darlene Thibault, membre du Conseil d'administration d'EDC
Benoit Daignault, président et chef de la direction
Jim McArdle, premier vice-président et conseiller d'entreprise en chef
Étienne Grall, directeur de groupe, Projet de l'IFD
Yvette Frost, première conseillère, Projet de l'IFD
Yolanda Banks, première conseillère, Projet de l'IFD
Tyler Brown, chef de projet, Projet de l'IFD
Treena Ploughman, coordonnatrice de projet

Organisations participantes

Fondation Aga Khan Canada
Agriteam
Chambre de commerce Canada-Brésil
Bombardier
Regroupement des professionnels canadiens en développement international (RPCDI)
Conseil canadien pour l'Afrique
Conseil canadien pour la coopération internationale (CCIC)
Plateforme canadienne de développement international (PCDI)
Centre d'étude et de coopération internationale (CECI)
Conference Board du Canada
Développement international Desjardins (DID)
Ingénieurs sans frontières
FINCA Canada
Alliance financière pour le développement durable (FAST)
Finances Canada
Affaires mondiales Canada
Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN) Canada
Grands Défis
Centre de recherches pour le développement international (CRDI)
JCM Power
KPMG LLP
Mennonite Economic Development Association (MEDA)
McLeod Group
Mountain Lion Agriculture
OXFAM Canada
OXFAM Québec
Plan Canada
RBC

Riverside Capital Advisory
Saron Asset Management
Aide à l'enfance Canada
Banque Scotia
SNC-Lavalin Capital
Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH)
SOCODEVI
Stakeholder Research Associates
Straightview
Bureau de promotion du commerce Canada (BPCC)
Universal Management Group
Vision mondiale Canada

~~~~~