

Mémoire conjoint au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

**James Haga**

**Vice-président**

**Ingénieurs sans frontières Canada**

**et**

**Brett House**

**Associé principal**

**Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI)**

Consultations prébudgétaires 2014

Le 6 août 2014

**Recommandation :** Le gouvernement du Canada devrait établir une institution de financement du développement publique à but lucratif qui établirait des partenariats avec des entreprises à des conditions semblables à celles du marché afin de développer des marchés et de réduire la pauvreté dans les pays en développement. Précisément, nous recommandons que le gouvernement engage 50 millions de dollars au cours des trois à cinq prochaines années afin de couvrir les frais généraux de cette institution par l'emprunt de capitaux qui seront recueillis dans les marchés des revenus fixes.

## I. Sommaire

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de soumettre nos recommandations au Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans le cadre de ses consultations prébudgétaires.

En nous appuyant sur l'engagement pris par le gouvernement du Canada dans le *Plan d'action sur les marchés mondiaux* qui consiste à « resserrer nos liens en matière de commerce et d'investissement avec de nombreux marchés parmi les plus vastes, les plus dynamiques et dont la croissance est la plus rapide dans le monde », nous demandons au Comité permanent des finances d'appuyer la recommandation suivante :

*Le gouvernement du Canada devrait établir une institution de financement du développement publique à but lucratif qui établirait des partenariats avec des entreprises à des conditions semblables à celles du marché afin de développer des marchés et de réduire la pauvreté dans les pays en développement. Précisément, nous recommandons que le gouvernement engage 50 millions de dollars au cours des trois à cinq prochaines années afin de couvrir les frais généraux de cette institution par l'emprunt de capitaux qui seront recueillis dans les marchés des revenus fixes.*

L'investissement dans le secteur privé constitue la clé de la croissance économique : il est essentiel à la création de nouvelles entreprises qui procurent des emplois, engendrent des profits et génèrent des revenus fiscaux ainsi que d'autres avantages pour la société. Cependant, des entreprises prometteuses dans de nombreux pays à revenu faible ou moyen ainsi que les sociétés canadiennes travaillant dans ces régions ne peuvent accéder au financement à long terme dont elles ont besoin pour croître et faire réduire la pauvreté.

Le Canada fournit environ 5 milliards de dollars d'aide publique au développement, sous la forme de bourses et de prêts à des conditions avantageuses, aux pays défavorisés chaque année. Pourtant, le Canada est le seul pays du G7 n'ayant pas d'institution de financement du développement (IFD) commerciale pouvant établir des partenariats avec le secteur privé dans le but de bâtir des marchés dans les pays en voie de développement.

**L'IFD canadienne ne verserait pas de bourses :** elle accorderait seulement des prêts et du financement en actions à des conditions se rapprochant de celles du marché dans le but de mener des activités lucratives qui contribueraient également à diminuer la pauvreté dans les pays en développement. Cette institution compléterait l'aide fournie par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD) pour les biens d'intérêt public, mais ne le remplacerait pas.

L'expérience des autres pays du G7 montre que ces partenariats peuvent faire à la fois de bonnes actions et des profits. Ces profits pourraient servir à élargir la portée des investissements que notre gouvernement effectue dans le développement et permettre à notre aide financière d'être concentrée dans les pays les plus pauvres, établir nos liens d'affaires dans les pays du BRICS (Brésil,

Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) et d'autres pays qui accèdent au statut de pays à revenu moyen ainsi qu'à accroître l'incidence du Canada dans la lutte mondiale contre la pauvreté.

## II. Contexte

### 1. L'aide au développement permet de développer des marchés

- L'aide au développement a aidé à créer d'immenses gains dans la lutte à la pauvreté extrême : en 1981, 52 % des habitants des pays en voie de développement vivaient avec moins de 1,25 \$ US par jour; en 2012, moins de 20 % des gens vivaient sous ce seuil de pauvreté. L'aide au développement fonctionne lorsqu'elle est bien ciblée et qu'elle est menée conjointement au développement de marchés.
- Mettre fin au combat contre la pauvreté extrême demandera plus de ressources en bourses d'aide publique au développement (APD) que ce que les gouvernements peuvent fournir.
- Le développement de marchés et la distribution de biens publics (p. ex., des vaccins et des moustiquaires de lit contre le paludisme) sont des tâches différentes qui nécessitent différents modèles de financement.

### 2. Le Canada est le seul pays du G7 n'ayant pas d'IFD

- Tous les autres pays du G7 ont créé des **institutions de financement du développement (IFD)** publiques et à but lucratif afin d'établir des partenariats avec des entreprises selon des conditions proches du marché pour créer des emplois, de la croissance, des profits et réduire la pauvreté (Tableau 1).
- La plupart des autres pays membres de l'OCDE ont également des IFD prospères, notamment les Pays-Bas et l'Espagne. Il est temps pour le Canada de suivre leurs traces et d'apprendre de leurs expériences.
- Certains marchés émergents sont également en voie de mettre en place une IFD, et la nouvelle banque de développement des pays du BRICS pourrait également offrir des produits commerciaux, dont certains sont aussi offerts par des IFD.

Pays	France	Allemagne	Italie	Japon	G.-B.	É.-U.
Nom de l'IFD	PROPARCO	DEG	SIMEST	JBIC	CDC	OPIC
Date d'incorporation de l'IFD	1977	1962	1991	1999	1948	1969
Capital de l'IFD, M\$US	556	992	217	17	1 236	50
Portefeuille total de l'IFD, M\$US, fin 2012	4 101	7 937	1 123	155	3 879	16 400
Nouveaux engagements de l'IFD, M\$US 2012	969	1,703	151	42	627	3 600
Bénéfice net de l'IDFFI, M\$US 2012	51	173	17	1	352	273
Retour sur l'investissement de l'IFD, en %, 2012	1,3	2,2	1,5	0,4	9,1	1,7
Investissements privés dans les pays en développement, M\$US 2012	18 078	21 383	8 161	32 494	48 500	107 200
Nouveaux engagements de l'IFD, total des investissements privés (en %)	5,4	8,0	1,8	0,1	1,3	3,4
PIB, G \$US	2 612	3 427	2 014	5 961	2 484	16 240
Nouveaux engagements de l'IFD, GDP %	0,037	0,050	0,007	0,001	0,025	0,022

1/ Sources : Sites Web nationaux des IDF, OCDE.

## III. Qu'est-ce qu'une IFD et quels problèmes peut-elle régler?

Les IFD se situent entre l'aide publique et l'investissement privé. Elles sont des institutions financières publiques à but lucratif qui établissent des partenariats avec des entreprises selon des conditions proches du marché afin de créer des emplois, de la croissance, des profits et afin de

réduire la pauvreté. Elles fournissent des capitaux pour élargir les marchés dans les pays et les régions en voie de développement où l'accès au financement privé est restreint pour les entreprises canadiennes, internationales et, en particulier, locales.

Les IFD comblent un vide dans les marchés financiers. La plupart des pays à faible revenu n'ont pas une cote de crédit suffisante pour atteindre la catégorie investissement; il devient alors impossible pour de nombreux investisseurs internationaux d'investir dans ces pays, que ce soit dans leur dette publique ou dans leurs entreprises. Les capitaux locaux sont limités. Ainsi, les entrepreneurs et les entreprises, particulièrement les entreprises de petite ou de moyenne taille, éprouvent des difficultés à emprunter l'argent nécessaire à leur croissance. Il en résulte un « maillon manquant » dans de nombreux pays en voie de développement : les entreprises au plus grand potentiel de création d'emplois ont le moins accès au capital.

De la même façon, les entreprises canadiennes et internationales parviennent difficilement à réunir des capitaux pour travailler dans des pays à revenu faible ou moyen. Les diasporas qui comprennent parfaitement les pays en voie de développement n'ont souvent pas les antécédents nécessaires en matière de crédit et en affaires pour avoir accès aux prêts bancaires au Canada.

Les IFD investissent dans des pays et des secteurs dont les risques à court terme sont trop élevés pour les banques et les autres investisseurs commerciaux, mais dont les avantages à long terme sont potentiellement importants. Les prêts des IFD permettent aux entreprises canadiennes, internationales et locales de prospérer dans des pays et des secteurs dans lesquels ils n'auraient autrement jamais pu voir le jour.

#### IV. Caractéristiques clés d'IFD prospères

- **Fondées sur une tradition** de soixante années d'élaboration de pratiques exemplaires.
- **Centrées** sur un soutien commercial profitable aux entreprises des marchés en construction dans les pays en voie de développement.
- **Large éventail d'outils financiers** : prêts, participation au capital, garanties, assurance contre le risque, etc.
- **Financement optimal** : de petits montants de financement public conçu de façon stratégique pour mobiliser des capitaux privés.
- **Non contraintes par les nationalités** : capables de travailler avec des entreprises et des entrepreneurs de n'importe quel pays.
- **À l'abri de l'influence politique intérieure** afin de voir à la réalisation des priorités en matière de commerce et de réduction de la pauvreté.
- **Distinctes des autres efforts de développement public** : elles n'offrent pas de bourses et ne sont pas non plus un canal de transmission de politiques industrielles. Le rendement des IFD est optimal lorsque ces institutions reposent essentiellement sur des principes commerciaux; qu'elles se distinguent des programmes d'aide publique.
- **À but lucratif et autosuffisantes** : les profits sont conservés pour les activités de l'IFD.
- **Capitaux patients** : soutenues par le gouvernement, elles sont capables d'emprunter à de bas taux et d'investir dans des rendements à long terme.
- **Additionnalité** : elles sont un complément et non un substitut à l'aide publique au développement (APD). Les 5 milliards de dollars de ressources que le Canada affecte à l'APD devraient être dégelés en 2015 et devraient par la suite croître au moins au même rythme que l'inflation.

## V. Pourquoi le Canada bénéficierait-il d'une IFD?

Comme il est le seul pays du G7 qui n'est pas doté d'une institution publique dont l'objectif est d'apporter du capital de risque aux entreprises qui opèrent dans les pays en voie de développement, le Canada manque une excellente occasion de bénéficier du savoir-faire de nos entreprises, de notre diaspora et de nos partenaires internationaux. Une IFD s'harmoniserait naturellement avec les intérêts exprimés par le gouvernement canadien dans le développement des marchés mondiaux et la promotion du développement économique durable.

Il est raisonnable de demander pour quelle raison le Canada a besoin de sa propre IFD, surtout que nous fournissons déjà du financement commercial du développement par l'intermédiaire de l'IFD mondiale, la Société financière internationale (SFI), qui fait partie du Groupe de la Banque mondiale.

En clair, sans IFD canadienne, nous renonçons à de l'argent dont les autres peuvent profiter. Il est prouvé depuis longtemps que les IFD font des profits en posant de bonnes actions. Le [CDC Group](#) britannique n'a rien reçu du Trésor public depuis plus de 15 ans. L'[Overseas Private Investment Corp.](#) des États-Unis rapporte 8 \$ aux contribuables américains pour chaque dollar investi dans ses frais généraux. Les profits de la SFI sont recyclés et servent à la conclusion de nouvelles ententes.

Environ la moitié de la production totale et de la croissance annuelle du monde provient maintenant des pays émergents et des pays en développement. Le Canada doit déployer tous les outils dont il dispose pour participer à la montée de ces marchés. Une IFD canadienne nous permettrait de diminuer la pauvreté et d'élargir notre influence tout en faisant des profits.

Le Canada devrait établir une IFD qui posséderait un mandat typiquement canadien, le capital, le personnel qualifié, les instruments financiers et les relations avec les autres agences qui assureraient au Canada un plus grand impact sur la réduction de la pauvreté. Une IFD canadienne nous permettrait à la fois de concentrer notre aide récurrente pour les personnes les plus pauvres des pays à très faible revenu qui n'ont pas accès aux marchés financiers internationaux et de rester engagé dans la lutte contre la pauvreté extrême dans les pays à revenu intermédiaire grâce au développement d'entreprises et de marchés privés qui créent des emplois et génèrent des revenus plus élevés.

Tous les autres pays du G7 ont créé une frontière définie entre les activités d'aide et l'assistance aux acteurs à but lucratif dans le secteur privé qu'ils soutiennent grâce aux IFD en quête de profit. Il est temps que le Canada suive leur exemple, apprenne de leurs erreurs et améliore le concept d'une IFD.

## VI. Modèles institutionnels possibles pour une IFD canadienne

- Une IFD canadienne pourrait être créée au moyen de différents modèles institutionnels : une société d'État autonome, une filiale d'une société d'État autonome existante, une agence spéciale, une unité d'un ministère existant ou un partenariat public-privé.
- L'option qui consiste à établir un mécanisme semblable à une IFD à l'intérieur d'un ministère existant ne doit pas être retenue : aucun ministère existant ne possède les compétences nécessaires à l'exécution d'un mécanisme semblable à une IFD, il serait difficile pour un ministère de conclure les contrats adéquats, et il serait presque impossible de recruter le personnel nécessaire en vertu des règles actuelles de la CFP.

- L'expérience des autres pays permet de croire que la solution préférable serait une institution autonome ou une entité distincte à l'intérieur d'une société d'État dont le mandat serait modifié pour permettre l'exécution de fonctions d'une IFD et la prise de risques qui convient.

#### **VII. Déterminer la taille d'une IFD canadienne**

- En moyenne, les six IFD existantes dans le G7 fournissent aux pays en voie de développement des engagements annuels équivalant à 3,3 % des flux de capitaux privés de leur pays et environ 0,024 % de leurs PIB nationaux. Pour une IFD canadienne potentielle, cela implique des engagements annuels de 350 à 500 millions \$ CA.

#### **VIII. Le financement d'une IFD canadienne**

- À l'exception des frais généraux initiaux, une IFD canadienne ne devrait avoir aucune incidence sur le budget fédéral. Les prêts annuels devraient être obtenus auprès des marchés internationaux à revenu fixe en utilisant la cote de crédit AAA du Canada. Une IFD canadienne devrait disposer de capacités d'émission de titres de créance supervisées par le gouvernement fédéral.
- Une IFD canadienne pourrait souhaiter émettre des titres dans des marchés locaux étrangers de la dette dans le but de contribuer au développement des courbes de rendement de référence et d'améliorer le développement des marchés locaux.

#### **IX. Activités et profil de risque d'une IFD canadienne**

- Une IFD canadienne devrait avoir une propension au risque supérieure à celle des autres IFD existantes, y compris la SFI, et adopter une propension au risque semblable à celle d'un fonds de capital-investissement de grande qualité.
- Elle devrait également être présente dans différents secteurs, régions et domaines de compétence qui sont mal servis et qui présentent d'importantes occasions.

## **ANNEXE 1 – Au sujet d’Ingénieurs sans frontières**

Ingénieurs sans frontières est un mouvement fondé en 2001 qui compte plus de 50 000 ingénieurs professionnels, étudiants, bénévoles outre-mer et sympathisants partout au Canada. Nous travaillons de façon systématique, comme le font les ingénieurs, en nous concentrant non pas sur les symptômes, mais sur leur cause première et sur les raisons de la pauvreté persistante.

Dans les six pays africains dans lesquels Ingénieurs sans frontières est présent, nous aidons les organisations africaines - entreprises, gouvernements et ONG – à acquérir la capacité de concevoir, de mettre à l’essai et de définir des opérations qui améliorent l’accès à l’eau potable et aux infrastructures, à des marchés agricoles améliorés et rentables et à des systèmes de gouvernance plus efficaces et représentatifs.

## **ANNEXE 2 – Au sujet du Centre pour l’innovation dans la gouvernance internationale**

Le Centre pour l’innovation dans la gouvernance internationale (CIGI) est un groupe de réflexion indépendant et non partisan sur la gouvernance internationale. Dirigé par des intervenants expérimentés et d’éminents universitaires, le CIGI soutient la recherche, crée des réseaux, fait progresser les débats publics et propose des améliorations à la gouvernance multilatérale. Le CIGI est actif sur le plan de la recherche, des événements et des publications, et ses travaux interdisciplinaires comprennent la collaboration avec des représentants des politiques, de l’entreprise et des milieux universitaires de partout dans le monde.

Le CIGI a été fondé en 2001 par Jim Balsillie, qui était alors PDG de Research In Motion (Blackberry), et reconnaît le soutien de ses collaborateurs, qui comptent plusieurs partenaires stratégiques, en particulier le gouvernement du Canada et le gouvernement de l’Ontario.

Pour en savoir davantage, veuillez consulter le [www.cigionline.org](http://www.cigionline.org).