



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

STIMULER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE INCLUSIVE : RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du développement
international**

Le président

Dean Allison, député

NOVEMBRE 2012

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**STIMULER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE
INCLUSIVE : RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE
DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL**

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du développement
international**

Le président

Dean Allison, député

NOVEMBRE 2012

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Dean Allison

VICE-PRÉSIDENTS

Paul Dewar

L'hon. Dominic LeBlanc

MEMBRES

Lois Brown

Romeo Saganash

Bob Dechert

Gary Ralph Schellenberger

Nina Grewal

Dave Van Kesteren

Hélène Laverdière

John Williamson

Ève Péclet

AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

L'hon. Mark Eyking

Jinny Jogindera Sims

Peter Goldring

Jean-François Larose

Sadia Groguhé

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Miriam Burke

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Allison Goody

James Lee

Charlotte Landry

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié le rôle du secteur privé dans la réalisation des intérêts du Canada en matière de développement international et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

STIMULER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE INCLUSIVE : RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL.....	1
Survol.....	1
CHAPITRE 1 : CONTEXTE — LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, UN SECTEUR EN ÉVOLUTION	3
A. Plus grande importance accordée au rôle du secteur privé dans le développement	3
B. Organismes d'aide bilatéraux et secteur privé.....	8
USAID.....	9
DFID	10
CHAPITRE 2 : AFFECTATION DE RESSOURCES DU SECTEUR PRIVÉ AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT	13
CHAPITRE 3 : CROISSANCE ÉCONOMIQUE INCLUSIVE — LA VOIE VERS LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ.....	17
CHAPITRE 4 : RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE DÉVELOPPEMENT	23
Les intervenants.....	23
Les activités	24
Activités commerciales de base et modèles d'affaires inclusifs	26
Revenus fiscaux	29
Fabrication et expédition.....	31
Savoir-faire, idées et innovation.....	32
Observations finales sur le rôle du secteur privé	34
CHAPITRE 5 : RÔLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LE DÉVELOPPEMENT.....	35
Biens publics et responsabilité publique	36
Capacités et institutions	38
Environnement favorable aux activités du secteur privé	40
Financement de démarrage.....	44
Observations finales sur le rôle du secteur public.....	45
CHAPITRE 6 : PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ.....	47
Concept	47
Le modèle d'USAID	50
Principaux enseignements et défis	55

CHAPITRE 7 : ÉTUDES DE CAS.....	61
Services financiers destinés aux pauvres	61
Les services financiers : une nécessité.....	62
Du microcrédit à la microfinance.....	62
Renforcer la microfinance	65
Après la microfinance : le secteur structuré et le développement durable	67
Services bancaires mobiles et transfert de connaissances	68
Ressources naturelles	71
Ressources naturelles et développement.....	72
L'importance capitale des capacités institutionnelles.....	75
Gouvernance des ressources et transparence des revenus.....	77
Exigences en matière de divulgation de plus en plus nombreuses.....	80
Responsabilité sociale des entreprises.....	83
Ressources naturelles et partenariats public-privé	88
CHAPITRE 8 : DOMAINES EXIGEANT UN EXAMEN PLUS POUSSÉ	93
Envoi de fonds et rôle de la diaspora.....	93
Favoriser l'envoi de fonds	94
Partenariats plus importants	97
Mécanismes de financement novateurs.....	98
CHAPITRE 9 : RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA POLITIQUE CANADIENNE	103
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	109
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	113
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	115
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA	117
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA.....	123

STIMULER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE INCLUSIVE : RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Survol

Au cours de la dernière année, le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes (le Comité) a mené une étude sur le rôle du secteur privé dans la réalisation des intérêts du Canada en matière de développement international. Il a entendu les points de vue et les recommandations de nombreux Canadiens et d'autres personnes sur un sujet vaste, complexe et important. Les témoignages reçus couvraient de nombreux sujets, mais le Comité a articulé son rapport autour des principaux thèmes qui se rapportaient à l'étude.

Le présent rapport fait état, en premier lieu, de l'évolution récente du contexte du développement. On y explique que même si les objectifs fondamentaux de développement international n'ont pas changé, il en va différemment des opinions sur les moyens à prendre pour bien les atteindre.

On considère de plus en plus que le secteur privé joue un rôle important dans le développement. Il stimule la croissance économique par des investissements, par la création d'emplois et d'entreprises, par l'innovation et par le transfert des connaissances, sans parler de l'effet multiplicateur de leurs opérations et activités. Cependant, pour que cette croissance contribue à réduire la pauvreté chronique, l'entreprise privée doit intégrer les pauvres parmi les producteurs, les fournisseurs, les employés et les consommateurs. Dans des circonstances favorables, les partenariats public-privé qui reposent sur la détermination des compétences complémentaires et des intérêts commerciaux et de développement partagés peuvent également servir à mettre à contribution l'entreprise privée pour stimuler la croissance inclusive dont il vient d'être question.

Le rapport précise également que le secteur public exerce des fonctions clés dans la poursuite de la croissance économique inclusive. En effet, le lien entre les institutions de gouvernance et de développement est un thème qui revient tout au long du rapport. Les institutions publiques créent des conditions et des règles permettant au secteur privé de stimuler la croissance économique inclusive de façon soutenue. Au-delà de cet environnement favorable, il faut de solides moyens d'action publics pour que les autorités soient en mesure de fournir des services et de s'acquitter de leurs responsabilités réglementaires et autres avec transparence afin de resserrer les liens entre eux et les citoyens en matière de reddition de comptes. Le message principal du rapport est que la clé du succès réside principalement dans les activités accrues du secteur privé conjuguées à de bonnes politiques publiques et à de solides institutions.

Le Canada s'y connaît peu dans l'utilisation de partenariats public-privé pour les activités de développement, mais pour certains intervenants, les pratiques exemplaires requises pour garantir l'impact du développement et des résultats durables n'ont pas de

secret. Le Canada peut s'inspirer des exemples qu'ils offrent et dont il sera question plus loin dans le rapport.

Le rapport comprend également deux études de cas détaillées sur les secteurs dans lesquels un certain nombre de témoins ont fait valoir que le Canada possède des atouts et des compétences importantes qui lui permettraient d'exercer une influence positive sur les résultats du développement. Le premier secteur est celui des services financiers (voir pages 61-71), et le second, le secteur des ressources naturelles (voir pages 71-92). Bien que chaque étude de cas traite des enjeux et des défis qui lui sont propres, toutes deux insistent sur l'agencement nécessaire d'activités responsables du secteur privé et de fonctions réglementaires et autres du secteur public.

En prenant en considération les divers intervenants et activités du secteur privé qui pourraient contribuer à la réalisation des objectifs de développement, le Comité a cerné quelques domaines, dont la mobilisation des diasporas, où il estime que d'autres travaux s'imposent.

Le rapport se termine par un certain nombre de recommandations pour le gouvernement du Canada, qui reflètent le large éventail de témoignages présentés au Comité. Le Comité estime que ces recommandations peuvent déboucher sur une approche canadienne efficace à l'égard du développement international dans ce nouveau contexte.

CHAPITRE 1 : CONTEXTE — LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, UN SECTEUR EN ÉVOLUTION

A. Plus grande importance accordée au rôle du secteur privé dans le développement

L'idée générale que le secteur privé est un pivot du développement n'est pas nouvelle. Le rapport sur le développement dans le monde de 1989 publié par la Banque mondiale s'intitulait *Systèmes financiers et développement*. Plus d'une décennie plus tard, la Commission du secteur privé et du développement a remis son rapport de 2004 au secrétaire général des Nations Unies, qui avait pour titre *Libérer l'entrepreneuriat : Mettre le monde des affaires au service des pauvres*; le rapport de 2005 sur le développement dans le monde avait pour thème *Un meilleur climat de l'investissement pour tous*. Tout au long des années 1990 et au début des années 2000, diverses tendances et initiatives de développement ont porté, bon an mal an, sur des questions allant de la libéralisation du commerce international et l'accès aux marchés au développement des infrastructures et de l'innovation technologique dans des domaines tels que la production agricole.

Ce n'est que tout récemment cependant que le secteur privé est sans doute venu à être considéré comme un élément central des efforts de développement, et que toute la gamme des activités et des intervenants associés au « secteur privé » a commencé à être pleinement prise en compte dans les stratégies de développement. Un témoin qui a comparu devant le Comité, M. Carlo Dade, agrégé supérieur de l'Université d'Ottawa, a indiqué dans un article publié en 2006 : « Ce n'est pas le rôle du secteur privé qui est nouveau, mais plutôt notre prise de conscience de son rôle¹. »

Même s'il y a belle lurette qu'on reconnaît l'importance du secteur privé pour la croissance économique, jusqu'à tout récemment, les intervenants du secteur privé n'étaient pas considérés comme des agents de développement. En règle générale, ils venaient au second rang parmi les outils possibles de financement du développement et parmi les sources d'idées et d'apport aux débats sur le développement et aux politiques en la matière, comparativement au premier groupe d'intervenants mieux établi, soit les gouvernements bénéficiaires et les organismes de développement bilatéraux et multilatéraux. Les attitudes envers les agents de développement évoluent cependant. Les discussions de fond portent de plus en plus sur le rôle et l'importance d'autres agents du développement, notamment les entreprises privées, les fondations et les fonds mondiaux, ainsi que les particuliers.

1 Carlo Dade, « [The Privatization of Foreign Development Assistance](#) », FOCAL, document de politique, 7 juillet 2006.

Cette tendance se reflète dans l'évolution des grands débats et projets internationaux relatifs au développement. Dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies (2000), qui a conduit à l'adoption des huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), il n'est fait mention du secteur privé qu'à deux reprises. La communauté internationale a décidé d'« établir des partenariats solides avec le secteur privé et les organisations de la société civile en vue de promouvoir le développement et d'éliminer la pauvreté ». Afin de renforcer l'ONU même, les dirigeants mondiaux ont également décidé « de donner au secteur privé, aux organisations non gouvernementales et à la société civile en général la possibilité de contribuer davantage à la réalisation des objectifs et programmes de l'Organisation² ». En 2008, l'ONU a soutenu l'initiative Business Call to Action, qui vise à « accélérer l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en invitant les entreprises à élaborer des modèles d'affaire inclusifs qui offrent à la fois des possibilités de réussite commerciale et des possibilités de développement³ ». Quelque 45 entreprises y participent actuellement.

Dix ans après l'établissement des Objectifs du Millénaire pour le développement, les dirigeants mondiaux se sont réunis à un sommet de haut niveau pour examiner les progrès accomplis par rapport aux Objectifs et ils ont adopté la résolution suivante : « Tenir les promesses : unis pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement. » Cette résolution énonçait diverses mesures et appels à l'action ayant pour but de promouvoir la prise en charge nationale du processus de développement, de renforcer les politiques liées à la réalisation des Objectifs et de veiller au respect des engagements internationaux déjà pris, notamment en ce qui a trait à l'aide financière au développement. Dans ce cadre général, la résolution indiquait aussi, dans une plus large mesure qu'en 2000, qu'il était nécessaire d'inclure le secteur privé dans les efforts de développement, de mobiliser des ressources privées et d'établir des partenariats public-privé. Les dirigeants mondiaux ont ainsi résolu de :

[...] coopérer avec toutes les parties prenantes et [de] renforcer les partenariats afin d'atteindre les Objectifs du Millénaire. Le secteur privé joue un rôle crucial dans le développement de nombreux pays, y compris en partenariat avec le secteur public, créant des emplois, investissant, développant de nouvelles technologies et contribuant à une croissance économique soutenue, partagée et équitable. Nous invitons le secteur privé à participer davantage à la lutte contre la pauvreté, notamment en adaptant ses modèles d'entreprise aux besoins et aux possibilités des pauvres. Il importe de pouvoir

2 Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/55/2.

3 [traduction] Pour plus de renseignements, voir Business Call to Action, [About Us](#). Business Call to Action « reçoit une aide financière et un soutien en nature de neuf organismes partenaires, soit : l'Australian Agency for International Development, le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, l'Agence de coopération et de développement international de la Suède, le DFID du Royaume-Uni, l'Agence américaine pour le développement international, le Programme de développement des Nations Unies, le Pacte mondial des Nations Unies, la Clinton Global Initiative et l'International Business Leaders Forum. » [traduction] Voir Business Call to Action, [Frequently Asked Questions](#).

compter sur les investissements étrangers directs et sur le commerce ainsi que sur les partenariats entre les secteurs public et privé pour étendre ce qui a été entrepris⁴.

Il est également indiqué dans la résolution : « Les flux internationaux de capitaux privés, notamment les investissements étrangers directs, associés à la stabilité du système financier international, apportent un complément essentiel aux efforts nationaux et internationaux de développement⁵. »

Les accords sur les principes d'efficacité de l'aide accordent pareillement une plus large place au secteur privé. En 2005, le Deuxième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide a conduit à l'adoption de la Déclaration de Paris, qui expose cinq principes : appropriation, alignement, harmonisation, résultats et responsabilité mutuelle. Le secteur privé y est mentionné brièvement deux fois. En ce qui concerne l'appropriation nationale du processus de développement, les pays bénéficiaires (partenaires) se sont engagés à encourager la participation de la société civile et du secteur privé. Ces mêmes pays se sont engagés à « redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources nationales, consolider la viabilité des finances publiques et créer un environnement favorable à l'investissement public et privé⁶ ».

À la fin de 2011, au moment du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan, en Corée du Sud, le secteur privé jouait un rôle beaucoup plus important dans le débat sur l'avenir du développement. Des dirigeants représentant diverses économies développées, en développement et émergentes, ainsi que des organismes de développement, de la société civile et du secteur privé, ont publié un document final ayant pour but d'élargir « un programme d'action jusqu'à récemment dominé par un groupe restreint d'acteurs du développement⁷ ».

Ce document énonçait des principes passablement connus : l'appropriation des priorités de développement par les pays en développement, l'orientation vers les résultats, des partenariats pour le développement ouverts à tous, la transparence et la redevabilité réciproque. Il exposait également la vision selon laquelle l'aide constitue non pas la clé de voûte du développement, mais plutôt un moyen de le faciliter. Au paragraphe 28 du document, il est indiqué :

L'aide n'est qu'une partie de la solution au problème du développement. L'heure est maintenant venue d'élargir notre perspective et notre attention, de l'efficacité de l'aide

4 Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/65/1, par. 56.

5 *Ibid.*, par. 39.

6 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), [Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra](#), 2005-2008, par. 25.

7 OCDE, [Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement](#), Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, République de Corée, 29 novembre–1^{er} décembre 2011, par. 7.

vers les défis d'un développement efficace. Ceci constitue un nouveau cadre dans lequel :

- a) le développement a pour moteur une croissance forte, durable et partagée;
- b) les recettes propres des gouvernements contribuent de façon croissante au financement de leurs besoins pour le développement. En retour, les gouvernements sont davantage redevables auprès de leurs citoyens des résultats obtenus dans ce domaine;
- c) des institutions étatiques et non étatiques efficaces définissent et appliquent les mesures requises pour leurs propres réformes et s'en tiennent mutuellement responsables;
- d) les pays en développement s'intègrent de plus en plus, tant à l'échelon régional qu'au niveau mondial, créant des économies d'échelle qui les aideront à mieux affronter la concurrence dans l'économie mondiale;

À cet effet, nous réexaminerons ce à quoi et la façon avec laquelle l'aide doit être utilisée, en ayant à l'esprit le souci de respecter les droits, normes et principes reconnus au niveau international, afin que l'aide ait un effet catalyseur sur le développement⁸.

S'inspirant de cette vision globale, les participants au Forum de Busan ont insisté sur l'importance des institutions publiques et des politiques efficaces. Ils ont déclaré : « Nous sommes conscients du rôle essentiel que joue le secteur privé dans la promotion de l'innovation, la création de richesses, de revenus et d'emplois, et dans la mobilisation des ressources intérieures, ce qui contribue à la réduction de la pauvreté⁹. » Divers engagements ont ensuite été pris et des appels à la coopération avec les regroupements de gens d'affaires et les organisations syndicales ont été lancés pour « faciliter la participation du secteur privé à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement », de même que pour mettre en place des mécanismes financiers novateurs afin de recueillir des fonds du secteur privé. Parallèlement, M. Homi Kharas, agrégé supérieur à la Brookings Institution, soutenait que même si l'on reconnaissait davantage l'importance des nouvelles forces dans le développement, par exemple les nouveaux donateurs et l'innovation et les ressources financières du secteur privé, ces mêmes intervenants ne font toujours pas figure de véritables partenaires dans les décisions concernant le développement international. En juin 2012, il a écrit : « Même si on a constaté à Busan que l'éventail des partenaires du

8 OCDE, [Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement](#), Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, République de Corée, 29 novembre–1^{er} décembre 2011. Il est indiqué dans ce document : « La nature, les modalités et les responsabilités qui s'appliquent à la coopération sud-sud diffèrent de celles qui s'appliquent à la coopération nord-sud [...] Les principes, engagements et actions convenus dans le document final de Busan serviront de référence aux partenaires sud-sud sur une base volontaire. » Les pays, territoires et organisations qui ont approuvé le document final sont énumérés [ici](#). Au moment de la rédaction du document, quelque 160 pays et territoires avaient approuvé le partenariat, sans parler des grands organismes multilatéraux tels que la Banque africaine de développement, l'Alliance GAVI, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

9 *Ibid.*

développement s'était élargi, leurs rôles n'y ont pas pour autant été officialisés : les grandes structures internationales de reddition de comptes demeurent étroitement axées sur les donateurs traditionnels et sur les pays partenaires seulement¹⁰ ».

Le Groupe des Vingt (G20) s'est récemment penché sur le rôle du secteur privé dans le développement, en particulier du point de vue des ressources. Au Sommet du G20 de 2011 en France, les dirigeants ont accueilli favorablement un rapport rédigé à leur intention par M. Bill Gates sur le financement du développement. Ils ont reconnu « l'importance d'une participation de tous les acteurs, publics et privés, et de la mobilisation des sources de financement nationales, internationales et innovantes¹¹ ». La déclaration finale du Sommet portait également sur des questions telles que l'intensification et la diversification des sources de financement de l'infrastructure, ainsi que sur les questions concernant l'inclusion financière et l'accès aux services financiers pour les petites et moyennes entreprises dans le monde, la conformité des multinationales aux lois fiscales et les lois afférentes aux prix de transfert. Plus précisément, les dirigeants du G20 se sont engagés à « réduire le coût moyen des transferts des migrants de 10 à 5 % d'ici 2014, contribuant ainsi à libérer chaque année 15 milliards de dollars américains supplémentaires au profit des familles bénéficiaires ». La déclaration faisait aussi valoir le « rôle crucial » de l'aide publique au développement¹².

En 2012, au Sommet du Groupe des Huit (G8) qui s'est tenu à Camp David, au Maryland, une annonce importante a été faite au sujet du secteur privé; cette annonce faisait fond sur les engagements pris en 2009 par le Groupe dans le domaine de la sécurité alimentaire (les partenaires du secteur privé fournissent déjà environ 3 milliards de dollars pour les travaux du G8 dans ce domaine¹³). Les États-Unis ont annoncé une initiative d'une valeur de 300 millions de dollars, la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition¹⁴, qui vise à accélérer le flux de capitaux privés en faveur de l'agriculture en Afrique, à accroître l'utilisation de nouvelles technologies et d'autres innovations qui peuvent contribuer à augmenter la productivité agricole durable, et à réduire les risques pour les collectivités vulnérables. Il s'agit d'un partenariat entre les pays membres du G8, les gouvernements africains et le secteur privé en vue de stimuler la croissance durable et inclusive de la productivité agricole¹⁵. Dans la déclaration finale du

10 Homi Kharas, [The Global Partnership for Effective Development Cooperation](#), The Brookings Institution, document de politique, 2012-04, Washington, D.C., juin 2012, p. 3. [traduction]

11 Gouvernement du Canada, [Déclaration finale du Sommet de Cannes](#).

12 Gouvernement du Canada, [Déclaration finale du Sommet de Cannes 2011](#). Au Sommet du G20 qui a eu lieu en juin 2012 à Los Cabos, au Mexique, les dirigeants ont pris connaissance d'un rapport d'étape du Groupe de travail du G20 sur le développement, qu'on peut consulter [ici](#) (en anglais). Il y est question de la croissance verte inclusive, de l'infrastructure et de la sécurité alimentaire.

13 Agence américaine pour le développement international (USAID), « [More than \\$3 billion in Private Sector Investment for the New Alliance for Food Security and Nutrition](#) », *Fact Sheet*, 18 mai 2012.

14 Voir Gayle Smith et Rajiv Shah, [New Alliance for Food Security and Nutrition](#), 18 mai 2012.

15 *Ibid.*

Sommet, les dirigeants des pays les plus industrialisés reconnaissent que le G8 avait accompli des progrès mesurables en 10 ans pour enrayer la pauvreté en Afrique, mais ils ont déclaré que « l'aide internationale ne peut à elle seule réaliser nos objectifs communs ». Les dirigeants du G8 ont aussi réaffirmé leur « engagement envers les peuples les plus pauvres et les plus vulnérables » et ils ont reconnu « le rôle crucial que joue l'aide publique au développement pour réduire la pauvreté et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement¹⁶ ».

Dans l'ensemble, ce qui précède montre bien que les intervenants dans le domaine du développement sont tout à fait conscients du rôle que le secteur privé peut jouer et devrait jouer. Or, l'étendue de ce rôle ne fait pas encore l'objet d'un consensus. Il faut également signaler que l'évolution du contexte du développement international ne se caractérise pas uniquement par le fait qu'on reconnaît de plus en plus l'importance du secteur privé. La mise en œuvre de programmes d'aide bilatéraux, étrangers au noyau habituel des États donateurs qui sont membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), suscite des débats sur les rôles, les responsabilités et les façons d'envisager le développement. Par ailleurs, on s'intéresse de plus en plus à de nouvelles formes de coopération en matière de développement, qui englobent des partenariats sud-sud.

B. Organismes d'aide bilatéraux et secteur privé

Pour illustrer la tendance susmentionnée, il faut indiquer que plusieurs organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux ont entrepris de faire davantage appel au secteur privé et de souligner le rôle que ce dernier peut jouer pour aplanir les obstacles dans le domaine du développement. En septembre 2010, un certain nombre de ces organismes ont publié une déclaration des donateurs bilatéraux « à l'appui des partenariats avec le secteur privé pour le développement¹⁷ ». Ont signé cette déclaration des organismes donateurs des pays suivants : Allemagne, Autriche, Danemark, États-Unis (United States Agency for International Development—USAID), Finlande, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni (Department for International Development—DFID), Suède et Suisse.

On a informé le Comité des stratégies utilisées par deux organismes de développement bilatéraux, soit USAID et DFID. Ces organismes affectent beaucoup de ressources aux activités du secteur privé dans les pays pauvres et aux partenariats public-privé en tant que mécanismes novateurs pour obtenir des résultats dans le domaine du développement. Le Canada peut tirer de riches enseignements de ces deux exemples, et c'est pourquoi leurs approches sont exposées en détail dans la partie qui suit.

16 Gouvernement du Canada, [Déclaration de Camp David](#), 18 et 19 mai 2012.

17 On peut consulter la déclaration des donateurs en cliquant [ici](#), p. 33.

USAID

USAID, plus grande agence d'aide bilatérale dans le monde¹⁸, fait équipe avec le secteur privé depuis fort longtemps. Cette coopération s'est intensifiée ces dernières années parce que le gouvernement désire assurer « l'efficacité des ressources¹⁹ ». En septembre 2010, le président Obama a signé la Directive sur la politique présidentielle sur le développement global, soit « la première directive de ce genre qu'ait adoptée une administration américaine²⁰ ». M^{me} Maura O'Neill, conseillère en chef de l'innovation et conseillère principale de l'administrateur à USAID, a décrit cette approche au Comité. Le président, a-t-elle dit, « nous a mis au défi d'imaginer un monde où l'aide ne serait plus nécessaire²¹ ». L'aspect stratégique de la Directive du président touche le développement durable et « met l'accent sur la croissance économique, la gouvernance démocratique, les innovations porteuses de changements et les systèmes durables pour répondre aux besoins de base de l'être humain²² ». Selon la Directive, la « croissance économique est le seul moyen durable d'accélérer le développement et d'enrayer la pauvreté ». Dans le même esprit, le document *Quadrennial Diplomacy and Development Review* produit en 2010 par le gouvernement américain indique : « Nous modifions notre façon de faire des affaires, en passant de l'aide à l'investissement et en cherchant davantage à aider les nations hôtes à ériger des systèmes durables²³ ».

Dr. Rajiv Shah, administrateur d'USAID, a exposé la nouvelle approche de l'organisme sur diverses tribunes, notamment dans un discours prononcé en octobre 2011 au sujet des partenariats public-privé. Dans son discours, M. Shah explique qu'il n'existe pas une seule et unique formule de réussite, mais que trois ingrédients sont nécessaires à la croissance économique vaste et durable : l'existence de solides institutions nationales, le développement du capital humain et « l'émergence d'un secteur privé solide et dynamique ». Ce dernier point, a-t-il dit, est l'aspect le plus difficile pour les agents de développement classiques. À ce propos, il a indiqué :

-
- 18 En 2011, le budget de l'USAID et du Département d'État accordé à l'aide étrangère s'établissait à plus de 31 milliards de dollars américains. Gouvernement des États-Unis, ForeignAssistance.Gov, « [U.S. Agency for International Development: Planned](#) », consulté le 13 juillet 2012.
- 19 Voir James Stavridis et Evelyn N. Farkas, « The 21st Century Force Multiplier: Public-Private Collaboration », *The Washington Quarterly*, printemps 2012, p. 7. [traduction]
- 20 The White House, Office of the Press Secretary, « [Fact Sheet: U.S. Global Development Policy](#) », 22 septembre 2010. [traduction]
- 21 Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (FAAE), *Témoignages*, 30 mai 2012.
- 22 La Maison Blanche, Bureau de l'attaché de presse, « [Fact Sheet: U.S. Global Development Policy](#) », 22 septembre 2010. [traduction]
- 23 Département d'État américain et USAID, *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, 2010. [traduction]

Je sais que c'est de l'inconnu pour bon nombre dans le domaine du développement.

Les premières expériences de l'investissement des sociétés dans le monde en développement témoignent d'activités qui ont fait beaucoup de tort comme on le sait. Ateliers clandestins, lait maternisé, Bhopal sont autant de mots qui évoquent des sociétés tirant profit de piètres règlements, enrichissant les élites et exploitant les pauvres.

Ces premières expériences ont induit une profonde méfiance envers le secteur privé chez les pays en développement ainsi que dans le monde du développement.

Voilà pourquoi notre collectivité hésite tant à faire équipe avec le secteur privé.

...

Mais l'entreprise moderne a une compréhension beaucoup plus éclairée de ce que sont les intérêts harmonisés qu'elle partage avec le monde du développement.

Walmart sait que lorsqu'elle se joint à USAID pour acheter les récoltes des agriculteurs de subsistance au Guatemala à des prix équitables, elle les aide à s'extirper de la pauvreté tout en consolidant sa propre chaîne d'approvisionnement.

Coca Cola sait que notre Alliance pour le développement mondial, qui a pour but d'approvisionner des collectivités dans le monde en eau propre, aide à combattre la maladie tout en lui permettant de construire des installations de mise en bouteille plus près de ses clients²⁴.

C'est pourquoi Dr. Shah a exhorté les intervenants du développement à « quitter leur zone de confort et à imaginer de nouveaux liens avec l'entreprise privée²⁵ ». Il sera question en détail de ce type de partenariats plus loin dans une partie du rapport qui traite de ce sujet.

DFID

Le Royaume-Uni a également réservé une plus grande place au secteur privé dans sa façon d'aborder le développement international. Dans une allocution prononcée en octobre 2010, M. Andrew Mitchell, nouveau secrétaire d'État pour le développement international, a exposé les raisons pour lesquelles une plus grande place était réservée au secteur privé, en s'appuyant sur les trois messages clés que voici au sujet de l'orientation future de la politique de développement du pays :

- Tout d'abord, « c'est la création de richesse, d'emplois et de moyens de subsistance surtout qui aidera les pauvres à se sortir de la pauvreté. L'aide est un moyen d'atteindre une fin et non une fin en soi ». Conscients qu'« il n'existe pas de formule magique pour la croissance » et que, tout

24 USAID, « [Remarks by Dr. Rajiv Shah Administrator, USAID: Embracing Enlightened Capitalism](#) », USAID Public-Private Partnership Forum, Washington, D.C., 20 octobre 2011. [traduction]

25 *Ibid.*

en encourageant la croissance économique, les gouvernements doivent se montrer humbles à l'égard de ce rôle, le secrétaire a indiqué que le DFID se joindra aux pays en développement pour créer des environnements propices à l'investissement, pour réduire les obstacles à l'entrée sur le marché et au commerce, ainsi que pour veiller au développement d'un contexte réglementaire sain.

- Le second point porte sur l'organisation du DFID, qui serait remaniée pour faciliter la mise en œuvre de la vision exposée au premier point sur la lutte contre la pauvreté grâce à la création de richesse. Le secrétaire a indiqué qu'il fallait que le DFID devienne « un ministère qui comprend le secteur privé, qui a à sa disposition les outils nécessaires et qui est en mesure d'appuyer un secteur commercial dynamique, viable et en pleine croissance dans les pays les plus démunis ». Pour ce faire, le secrétaire a indiqué qu'il fallait que le DFID « fasse appel à de nouveaux types de personnes ayant des compétences différentes ».
- Enfin, la CDC, l'institution d'investissement du Royaume-Uni en matière de développement, serait repositionnée « afin de retrouver sa mission de développement et d'agir comme moteur permettant aux contribuables britanniques d'appuyer l'investissement inclusif dans certains endroits parmi les plus pauvres dans le monde²⁶ ».

Le secrétaire a également indiqué qu'il allait créer un nouveau département du secteur privé au sein de DFID pour tenir compte de ces priorités. Un document publié en mai 2011 et intitulé *The Engine of Development: The Private Sector and Prosperity for Poor People* expose par le menu l'approche utilisée par le DFID²⁷.

Dans son exposé devant le Comité, M. Gavin McGillivray, chef du Département du secteur privé, DFID, a fait observer que même si le Ministère met davantage l'accent sur le secteur privé, toutes ses activités doivent être orientées vers la réduction de la pauvreté, conformément à l'*International Development Act* de 2002. « Toutes nos activités, y compris l'ensemble de notre engagement en matière de développement du secteur privé, sont un moyen de parvenir à un objectif, cet objectif étant de réduire la pauvreté dans les pays pauvres du monde²⁸ », a-t-il indiqué. M. McGillivray a expliqué le lien entre l'engagement avec le secteur privé et le mandat législatif du Ministère :

Nous savons, et les faits sont éloquents, que la réduction de la pauvreté est dictée principalement par la croissance économique, qui à son tour est dictée principalement

26 Ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID), [Secretary of State for International Development Andrew Mitchell's speech on wealth creation at the London School of Economics on Tuesday 12 October 2010](#), 13 octobre 2010. Pour plus de renseignements sur la CDC, veuillez cliquer [ici](#).

27 On peut consulter [ici](#) le document de stratégie du DFID.

28 FAAE, [Témoignages](#), 13 juin 2012.

par le succès de l'investissement privé et de l'entreprise privée. Il est donc tout à fait légitime pour ceux qui veulent réduire la pauvreté de tenter d'améliorer l'investissement privé et l'entreprise privée dans les pays pauvres du monde²⁹.

Dans le document de stratégie du DFID, il est indiqué que l'aide du Royaume-Uni demeurera non liée. Autrement dit, la nouvelle approche ne sert pas à promouvoir les objectifs commerciaux du Royaume-Uni à l'étranger.

M. McGillivray a également fait savoir au Comité que son ministère poursuit deux grands objectifs stratégiques reliés au développement du secteur privé. Le premier vise à augmenter l'investissement en améliorant le climat pour les investisseurs dans les pays à faible revenu afin que les différents secteurs qui pourraient avoir des retombées positives sur les gens puissent en bénéficier (p. ex. agriculture, infrastructure). Il a expliqué que pour élargir les possibilités d'investissement, il est nécessaire de travailler avec le secteur privé, autant les multinationales que les petits agriculteurs. Qui plus est, la création d'un environnement propice à l'investissement exige de solides institutions publiques. Le deuxième objectif du Ministère consiste à améliorer la prestation des services dans les pays en question, en faisant affaire avec des intervenants autres que ceux de l'État. On veut ainsi « améliorer l'accessibilité, la pertinence, la qualité et l'abordabilité des services de base qui touchent, par exemple, les soins de santé, les médicaments, l'éducation, la formation professionnelle, l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux, l'électricité, les communications et le transport³⁰ ». Enfin, le DFID espère que sa nouvelle stratégie l'aidera également à mettre davantage à profit ses propres ressources et à réaliser des gains d'efficience³¹.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 Dans le document de stratégie du DFID, il est également indiqué que l'aide du Royaume-Uni sera soigneusement utilisée et servira de catalyseur au développement du secteur privé : « Nous ne verserons de subventions publiques que si elles peuvent apporter une valeur ajoutée [...] Nous n'investirons pas de fonds pour appuyer des travaux que le secteur privé est déjà prêt à entreprendre sans notre participation. Les ressources financières limitées ne seront utilisées que dans les cas où les marchés, les entreprises ou les institutions laissent pour compte les pauvres, et où notre soutien pourrait offrir d'énormes possibilités de transformation ». [traduction] Voir DFID, [*The engine of development: The private sector and prosperity for poor people*](#), 2011, p. 10.

CHAPITRE 2 : AFFECTATION DE RESSOURCES DU SECTEUR PRIVÉ AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Les intervenants dans le domaine du développement veulent faire du secteur privé un partenaire pour diverses raisons (p. ex. expertise, approches fondées sur le marché et innovation technologique). En outre, certains organismes de développement font davantage affaire avec le secteur privé parce qu'ils sont de plus en plus conscients qu'il représente déjà une force non négligeable dans le monde en développement. Durant les dernières décennies, les transferts de ressources publiques, principalement l'aide publique au développement (APD), ont joué un rôle prépondérant dans les relations entre les pays développés et de nombreux pays en développement. De nos jours, ces ressources publiques sont beaucoup moins grandes que les ressources privées, incluant l'investissement direct étranger (IDE) et les envois de fonds. De l'avis de plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité, le rapport s'est inversé. M. Carlo Dade a expliqué ce changement comme suit :

Si vous examinez l'année 2008, c'est-à-dire la différence entre les investissements privés dans l'aide au développement et les envois d'argent — il s'agit de l'argent que les immigrants et les migrants envoient dans leurs collectivités d'origine — et les investissements étrangers directs, vous constaterez qu'ils étaient, dans leur ensemble, environ six fois plus élevés que toutes les formes d'aide publique au développement. Cette situation est la même depuis le milieu des années 1990. Il s'ensuit que depuis plus de 10 ans, le secteur privé est la plus grande source de financement des activités de développement, de façon générale³².

Dans le cas de Haïti, M. Dade a expliqué que même après le séisme dévastateur de 2010, qui a donné lieu à d'importantes augmentations de l'APD, « les envois d'argent sont toujours la plus grande source de revenus à Haïti³³ ».

M. Daniel Runde, représentant du Center for Strategic and International Studies (CSIS) aux États-Unis, a décrit ce changement dans la composition des flux de ressources en prenant le Canada comme exemple. Il a dit au Comité qu'en 2009, le budget canadien de l'APD s'établissait à environ 5 milliards de dollars, tandis que les envois de fonds du Canada ont totalisé 12 milliards de dollars et l'investissement direct étranger du Canada dans les pays en développement était de 120 milliards de dollars. Comme l'a dit M. Runde, « cela vous donne une idée de ce changement de cap majeur³⁴ ». M^{me} Maura O'Neill, d'USAID, a présenté une analyse semblable des flux monétaires internationaux dans la perspective américaine :

32 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

33 *Ibid.*

34 FAAE, [Témoignages](#), 13 décembre 2011.

Dans les années 1960, les flux de ressources américaines vers les pays en développement se situaient à 5,1 milliards de dollars, répartis entre 71 % du secteur public et 29 % du secteur privé. Cette répartition a changé du tout au tout. La part de l'aide officielle au développement n'atteint maintenant qu'environ 17 %, alors que la contribution du capital privé culmine à 83 %³⁵.

Dans le cas particulier des États-Unis, même les fonds accordés aux pays en développement par des organisations caritatives privées (évalués à 39 milliards de dollars américains) ont dépassé le budget de l'aide publique (évalué à 30,4 milliards de dollars américains) en 2010³⁶.

Ce changement a des conséquences non négligeables pour la politique de développement international. Signalant que les envois de fonds mondiaux ont dépassé les 300 milliards de dollars en 2009, M^{me} O'Neill a écrit au Comité que, à son avis, « si nous pouvons nous allier pour diriger ces flux vers le développement, nous pouvons accomplir davantage, le faire plus rapidement et améliorer l'efficacité des coûts³⁷ ». Dans le même ordre d'idées, M. Runde soutenait qu'il faut tenir compte de l'importance des fonds émanant du secteur privé dans l'élaboration de politiques touchant les pays en développement. Il a dit au Comité :

L'APD est essentielle. L'APD est importante. Mais il nous faut envisager l'APD dans le contexte de ces forces bien plus puissantes qui s'expriment dans le monde, et il nous faut réfléchir à la façon dont nous usons de l'APD dans ce paysage nouveau. En d'autres termes, les agences de développement, avec les versements de fonds d'aide publique au développement, sont devenues des actionnaires minoritaires dans le secteur du développement.

L'APD demeure essentielle et permet de réaliser des choses que ne le peuvent pas d'autres sources de fonds. Je ne suis donc pas en train de dire que nous privatisons l'aide. Je ne suis pas non plus en train de dire que nous devrions nous soustraire du secteur du développement. Nous avons besoin d'APD, mais il nous faut réfléchir à la façon de nous en servir dans le contexte de ce monde nouveau³⁸.

Ces changements se produisent à une époque où les flux d'aide au développement semblent se stabiliser alors que les pressions budgétaires engendrées par les effets de la récession économique mondiale qui a commencé en 2008 continuent de se faire sentir.

35 FAAE, *Témoignages*, 30 mai 2012. Ces chiffres sont confirmés dans *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012*, publié par le Center for Global Prosperity de l'Institut Hudson. Le Centre a constaté qu'« en 2010, 82 % des engagements économiques globaux des pays développés envers les pays en développement étaient constitués de flux financiers privés, incluant l'investissement, la philanthropie et les envois de fonds ». Voir p. 7.

36 The Hudson Institute, Center for Global Prosperity, *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012*, 2012, p. 8.

37 Témoignage de Maura O'Neill, directrice de l'innovation et conseillère principale de l'administrateur d'USAID, Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, le mercredi 30 mai 2012, p. p. 2.

38 FAAE, *Témoignages*, 13 décembre 2011.

Au début de 2012, l'OCDE a indiqué que l'aide au développement versée par les principaux pays donateurs aux pays en développement, qui totalisait 133,5 milliards de dollars américains, a fléchi de 2,7 % en 2011 par rapport à 2010, soit la première baisse depuis 1997. En fait, si l'on exclut les allègements de dettes et l'aide humanitaire, « l'aide bilatérale affectée à des programmes et projets de développement » a reculé de 4,5 % pendant cette période³⁹.

Néanmoins, le volume global des flux financiers privés vers les pays en développement ne signifie pas pour autant qu'on s'attaque aux problèmes de développement. Ceci vaut tout particulièrement pour l'IDE. Une proportion considérable de l'IDE est dirigée vers un certain groupe d'économies émergentes et vers certains secteurs d'activité, y compris des domaines comme l'exploitation des ressources naturelles⁴⁰. Pour surmonter les obstacles au développement, il importe donc de tirer parti des possibilités qu'offrent les flux de ressources privées pour la réduction de la pauvreté et la croissance économique inclusive. C'est dans cet esprit que nous examinons, dans les lignes qui suivent, la relation entre les activités du secteur privé, la croissance économique inclusive et la réduction de la pauvreté.

39 OCDE, « [Développement : l'aide aux pays en développement fléchit sous l'effet de la récession mondiale](#) », 4 avril 2012.

40 Jane Nelson, « The Private Sector and Aid Effectiveness: Toward New Models of Engagement », dans *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*, Homi Kharas, Koji Makino et Woojin Jung, eds., Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2011, p. 86.

CHAPITRE 3 : CROISSANCE ÉCONOMIQUE INCLUSIVE — LA VOIE VERS LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Alors que la partie précédente portait sur les motifs d'ordre quantitatif pour lesquels le secteur privé est considéré comme une force majeure dans le développement, la présente partie traite des motifs d'ordre qualitatif.

Comme nous l'avons mentionné, la communauté internationale s'est réunie en 2000 afin d'élaborer un plan d'action pour le développement mondial, soit les huit Objectifs du Millénaire pour le développement. Au niveau le plus élevé, ils évaluent les progrès accomplis sur plusieurs fronts : lutte contre la pauvreté et nutrition, éducation universelle, égalité entre les sexes, santé infantile, santé maternelle, lutte contre le VIH/sida, viabilité environnementale et partenariat mondial. Les objectifs demeurent le plus important motif de consensus international sur l'objectif global des efforts en matière de développement : réduction de la pauvreté et amélioration de la qualité de vie. Chaque objectif est assorti de cibles et d'indicateurs pour le suivi des progrès jusqu'en 2015, échéance fixée pour la réalisation. Par exemple, l'objectif 1 porte sur l'élimination de la pauvreté extrême et de la faim. Plusieurs cibles s'y rattachent, dont l'une, la cible 1.A, consiste à réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour. L'un des indicateurs mesure donc la proportion de la population d'un pays disposant de moins d'un dollar par jour⁴¹.

La question fondamentale est donc de savoir comment s'y prendre pour atteindre ces objectifs et ces cibles. Il est maintenant largement admis que le développement à long terme et, partant, la réduction de la pauvreté, ne peuvent se faire sans croissance économique. En d'autres termes, la croissance économique est essentielle au développement et, bien que cela puisse paraître simple en apparence, il s'agit d'une thèse fondamentale qui est indispensable pour déterminer les aspects (les programmes, les priorités et les partenaires) de toute approche stratégique nationale en matière de développement international. Comme l'a fait valoir M. Dade dans son témoignage : « Ce qu'il faut retenir [...], c'est qu'aucun pays ne s'est sorti de la catégorie des pays sous-développés grâce à l'aide au développement; ils s'en sont sortis par eux-mêmes⁴². » Une donnée souvent mentionnée à l'appui de cet argument est que des centaines de millions de personnes sont sorties de la pauvreté dans des pays tels la Chine, l'Inde et la Corée du Sud durant les dernières décennies, non pas grâce aux programmes d'aide

41 Nations Unies, « [Indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le développement : Liste officielle des indicateurs associés aux OMD](#) », date d'effet : 15 janvier 2008, consulté le 16 juillet 2012.

42 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

internationale, mais par suite de la croissance économique à grande échelle et échelonnée sur plusieurs années.

La croissance économique est essentielle à la réduction de la pauvreté, mais cette croissance émane principalement des investissements du secteur privé et de la création d'emplois et d'entreprises qui en découle. Dans un discours prononcé en 2011, M^{me} Helen Clark, administratrice du Programme des Nations Unies pour le développement, en a fait mention et a déclaré que « le développement est l'affaire de tous ». Soutenant que les gouvernements devraient créer de vastes partenariats pour obtenir des résultats en matière de développement, elle a indiqué : « La croissance économique, qui est essentielle au développement, est principalement le fait du secteur privé. De bien des façons, les entreprises — des multinationales aux microentreprises en passant par les petites et moyennes — génèrent la croissance qui peut favoriser l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement⁴³. »

M^{me} Wendy Hannam, vice-présidente à la direction, Opérations internationales, Banque Scotia, a dit au Comité : « On admet de plus en plus aujourd'hui que la croissance, la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des gens exigent un secteur privé dynamique, qui constitue un partenaire actif du développement économique⁴⁴. » Elle a signalé qu'environ 90 % des emplois dans les pays en développement se trouvent dans le secteur privé. Dans son témoignage, M. Dade a également souligné la primauté du rôle que joue le secteur privé dans la croissance économique :

L'aide au développement parvient à empêcher les gens de mourir de faim, mais pour les sortir de façon durable de la pauvreté, il faut leur donner le pouvoir de prendre leurs propres décisions et d'exploiter leurs ressources, d'effectuer leurs propres choix en matière de santé, d'éducation, de nutrition et de logement — et c'est le secteur privé qui s'en occupe. Les gouvernements veillent à ce que la croissance s'effectue dans un environnement équitable et approprié; par contre, sans le secteur privé pour créer la richesse, le gouvernement ne pourrait rien faire⁴⁵.

M. David Tennant, qui est à la tête d'un programme agricole dirigé par des bénévoles canadiens au Soudan du Sud, a dit au Comité :

Il va de soi que la contribution du secteur privé est impérative. Nous nous devons d'aider des pays comme la République du Soudan du Sud à édifier leur nation et à aspirer à l'indépendance économique tout en évitant les erreurs du passé qui ont fait en sorte que

43 PNUD, *The MDGs and Business: Potentials of the Private Sector for Achievement of the MDGs*, Remarques de Helen Clark, administratrice du Programme des Nations Unies pour le développement, Conférence sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, Tokyo, Japon, 3 juin 2011.

44 FAAE, *Témoignages*, 12 mars 2012.

45 FAAE, *Témoignages*, 26 mars 2012.

de nombreux pays en développement sont devenus dépendants à l'égard de l'aide internationale, même si le tout partait de bonnes intentions⁴⁶.

M. Tennant a cependant reconnu que « si la solution semble simple, son application ne l'est pas autant⁴⁷ ».

En fait, d'autres témoins étaient d'avis que même si la croissance économique est essentielle au développement, à elle seule, elle ne suffit pas à réduire la pauvreté et à rehausser le niveau de vie. M. Khalil Shariff, directeur général de la Fondation Aga Khan Canada, a expliqué au Comité :

[...] il y a aujourd'hui un très fort consensus sur le rôle crucial que joue la croissance économique dans la réduction de la pauvreté et, bien sûr, le rôle central que joue un secteur privé dynamique dans la croissance économique. Vous avez cependant pu constater aussi, à juste titre me semble-t-il, que toutes les formes de croissance économique ne sont pas les mêmes et ne débouchent pas nécessairement sur la réduction de la pauvreté⁴⁸.

Dans le mémoire présenté au Comité par la Fondation, il est écrit : « La croissance se produit dans de nombreux pays, mais est souvent séparée des communautés marginalisées. » On y ajoute que « le secteur privé a un rôle important à jouer tant pour établir un lien entre les pauvres et la croissance que pour leur donner accès à des services de base⁴⁹ », deux éléments clés du développement.

À l'échelle internationale, on reconnaît donc de plus en plus que la réduction de la pauvreté dans le monde dépend de la mesure dans laquelle les pauvres sont intégrés à la croissance économique. Un aspect important de cette réalité, comme l'ont indiqué des témoins, notamment M^{me} Hannam, de la Banque Scotia, est qu'il faut faire participer les pauvres à la croissance économique sur les marchés officiels, ce qu'on appelle la « croissance favorable aux pauvres⁵⁰ ». De l'avis de M. Shariff, pour que le secteur privé contribue à réduire la pauvreté, les intervenants de ce secteur doivent « maximiser les effets multiplicateurs de leurs investissements » (c.-à-d. un investissement dans l'infrastructure qui peut catalyser d'autres activités commerciales); ils doivent appliquer des modèles d'affaires inclusifs qui conjuguent « des objectifs durables de commerce et de développement » et ils doivent « cibler les secteurs marginalisés de la population de façon à amplifier l'impact de développement⁵¹ ».

46 FAAE, [Témoignages](#), 23 avril 2012.

47 *Ibid.*

48 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

49 Fondation Aga Khan Canada, Présentation au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, FAAE, 7 mai 2012, p. 3.

50 FAAE, [Témoignages](#), 12 mars 2012.

51 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

Tout au long des audiences du Comité, les témoins ont insisté sur l'importance de la saine gouvernance et ont indiqué que, sans de solides institutions publiques, la croissance économique sera inhibée ou bien elle ne profitera pas à la majorité des membres de la société. Par exemple, M^{me} Bonnie Campbell, professeur à la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal, a dit au Comité :

[...] les investissements dans le secteur [privé] ne se traduisent pas à eux seuls par le développement socioéconomique durable. En effet, il n'y a aucun exemple historique au monde de croissance et de développement socioéconomique durables et de réduction de la pauvreté réalisés grâce à des investissements privés, en l'absence de politiques et d'interventions de l'État appropriées et nécessaires pour planifier, réglementer et aiguiller ces investissements en vue d'atteindre ses propres objectifs de développement⁵².

Selon un grand nombre de témoins, il faut de bonnes institutions publiques pour garantir un environnement fiable pour les investissements du secteur privé et pour gérer les relations entre les activités du secteur privé et les vastes intérêts sociaux. Pour M. Fraser Reilly-King, analyste des politiques au Conseil canadien pour la coopération internationale, le développement vraiment durable nécessite le « recours à des mécanismes de contrôle propres au pays⁵³ ».

C'est précisément pour ces raisons que le Comité pense que le secteur privé et le secteur public ont tous deux un rôle important à jouer pour concrétiser la vision qui sous-tend la réduction de la pauvreté chronique grâce à la croissance économique inclusive engendrée par le secteur privé. À l'appui de cette vision, on trouvera dans les parties qui suivent un exposé des rôles que devraient exercer les intervenants des secteurs public et privé pour accroître le plus possible l'efficacité, l'efficacé et l'impact des efforts de développement.

En dernier lieu, il importe de souligner l'évolution actuelle du phénomène de la pauvreté dans le monde. On évalue, entre autres, que les deux tiers des personnes pauvres vivent actuellement dans des pays à revenu moyen⁵⁴, qui, selon la définition qu'en donne la Banque mondiale, sont des pays dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant est supérieur à 1 000 \$. Comme l'ont mentionné MM. Andy Sumner et Ravi Kanbur, chercheurs dans le domaine du développement, « il s'agit d'un changement

52 FAAE, [Témoignages](#), 4 avril 2012.

53 FAAE, [Témoignages](#), 28 mai 2012.

54 Bien entendu, la composition de la pauvreté dans le monde et les tendances connexes donnent lieu à des débats. Par exemple, dans le résumé d'un document publié en juillet 2012 par des spécialistes du développement du Brookings Institution et de l'Overseas Development Institute, il est indiqué : « [D]'ici 2025, la pauvreté touchera surtout des États d'Afrique fragiles et principalement à faible revenu, ce qui va à l'encontre des préoccupations générales que soulève actuellement le phénomène de transition de la concentration de la pauvreté dans les pays à revenu moyen. De plus, une part du revenu des pays industrialisés plus restreinte que jamais pourrait aplanir l'écart de pauvreté qui reste dans le monde, bien que les transferts directs de revenu ne soient pas encore réalisables dans de nombreux contextes nationaux précaires. » [traduction] Voir Homi Kharas et Andrew Rogerson, [Horizon 2025: Creative Destruction in the Aid Industry](#), Overseas Development Institute, juillet 2012.

draconien par rapport à il y a à peine deux décennies, quand 93 % des pauvres vivaient dans des pays à faible revenu⁵⁵ ».

Les Nations Unies signalent également que l'Objectif 1 du Millénaire qui a trait à la réduction de la pauvreté a été atteint avant l'échéance. On évalue à 24 % la proportion de personnes vivant avec moins de 1,25 \$ par jour, comparativement à 47 % en 1990⁵⁶. Néanmoins, malgré les indicateurs de progrès agrégés, de grandes disparités subsistent dans les niveaux de vie entre les pays et à l'intérieur des pays. Par conséquent, en plus de sortir les gens de la pauvreté abjecte, il reste à déterminer comment offrir des possibilités de vie meilleure (mobilité sociale et économique) à un grand nombre de personnes qui ne vivent peut-être plus dans la pauvreté abjecte, mais dont les revenus limités ne leur permettent pas de joindre les deux bouts et qui s'efforcent d'accroître leurs revenus. Le contexte de la pauvreté mondiale en évolution accentue aussi la nécessité de miser sur le développement de petites et moyennes entreprises ainsi que sur le renforcement des capacités des institutions dans les pays en développement, dont beaucoup peuvent émerger d'une situation officielle de faible revenu, mais sont encore aux prises avec un piètre régime de gouvernance, des économies informelles considérables et l'inégalité des chances.

Un autre aspect de la pauvreté dans le monde est l'urbanisation, qui va en s'accéléralant⁵⁷. Dans bien des pays en développement, une grande proportion de la population urbaine est jeune (souvent âgée de moins de 25 ans). M^{me} Bev Oda, alors ministre de la Coopération internationale du Canada, a indiqué au Comité que garantir des emplois et d'autres possibilités à ces jeunes, qui formeront « plus de 52 % de la population » dans les pays en développement, représentera un défi de taille⁵⁸. En revanche, on peut considérer qu'une forte population de jeunes recèle des possibilités. Faisant état des taux de croissance économique élevés qu'ont enregistrés plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne au cours des 10 dernières années, la revue *The Economist* mentionnait que le phénomène de l'explosion démographique qui englobe les personnes sur le point d'amorcer leurs années les plus productives en Afrique, un élément essentiel de la réussite économique en Asie orientale au XX^e siècle, « offre d'immenses possibilités

55 [traduction] Andy Sumner et Ravi Kanbur, « [Why give aid to middle-income countries?](#) », *PovertyMatters Blog, The Guardian*, 23 février 2011. Andy Sumner est chercheur universitaire à l'Institute of Development Studies à l'Université de Sussex et adjoint invité au Centre for Global Development à Washington, D.C. Ravi Kanbur est professeur T.H. Lee d'affaires mondiales et professeur d'économie à l'Université Cornell.

56 Nations Unies, [Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport de 2012](#), New York, 2012.

57 Selon des données publiées par les Nations Unies, « les zones urbaines du monde entier devraient absorber la totalité de la croissance démographique au cours des quatre prochaines décennies tout en attirant une partie de la population rurale [...] Par ailleurs, la majeure partie de la croissance démographique prévue dans les zones urbaines sera concentrée dans les villes et les municipalités des régions les moins développées. » [traduction] Voir Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, « [Highlights](#) », *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, New York, mars 2012.

58 FAAE, [Témoignages](#), 14 mars 2012.

à l'Afrique d'aujourd'hui⁵⁹ ». Mais comme l'a laissé entendre la Ministre, cette explosion démographique sera source de prospérité ou d'instabilité selon les possibilités offertes aux jeunes de se bâtir une vie meilleure⁶⁰.

59 « [Africa's hopeful economies: The sun shines bright — The continent's impressive growth looks likely to continue](#) », *The Economist*, 3 décembre 2011.

60 FAAE, [Témoignages](#), 14 mars 2012.

CHAPITRE 4 : RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE DÉVELOPPEMENT

Les intervenants

Pour comprendre le rôle que peut jouer le secteur privé dans l'atteinte des objectifs du Canada en matière de développement international, il faut d'abord comprendre ce qui constitue le secteur privé. Comme l'a fait valoir M. Dade dans son exposé, par « privé », nous entendons « ce qui n'est pas public⁶¹ ».

En termes généraux, il existe quatre grands groupes d'intervenants du secteur privé qui peuvent participer au développement international :

- les petites, moyennes et grandes multinationales;
- les petites, moyennes et grandes entreprises locales;
- les individus, incluant les travailleurs autonomes, les membres des diasporas, les bénévoles, les spécialistes, etc.;
- les organisations non gouvernementales.

Des témoins ont exposé au Comité le rôle de ces différents groupes d'intervenants et ils ont parfois exprimé des opinions divergentes sur l'importance relative de chacun dans la réalisation des objectifs de développement. Certains se sont attardés au rôle des grandes entreprises internationales tandis que d'autres ont insisté sur la nécessité d'alimenter les activités du secteur privé en tant que catalyseur de la croissance nationale. De l'avis de M. Reilly-King, « le secteur privé local constitue un élément clé⁶² ». Par ailleurs, l'exposé donné au Comité par M. Hernando de Soto, économiste péruvien réputé, avait pour point de mire le système juridique des pays en développement (comme le droit de propriété privé), de même que les liens existant entre cet environnement et les possibilités de croissance économique pour permettre aux « entrepreneurs pauvres de tirer profit de l'économie mondiale ». L'organisme que représentait M. de Soto, l'Institute for Liberty and Democracy, a pour mandat de veiller à ce que les outils juridiques nécessaires soient en place pour que les citoyens des sociétés en développement soient en mesure de tirer parti des investissements étrangers éventuels, d'y « avoir accès » et d'en tirer profit⁶³.

61 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

62 FAAE, [Témoignages](#), 28 mai 2012.

63 FAAE, [Témoignages](#), 22 novembre 2011.

D'autres témoins ont souligné l'impact que peuvent avoir de petits groupes de personnes qui s'unissent et arrivent à surmonter des obstacles au développement. Par exemple, M. Tennant a décrit l'effet positif sur le Soudan du Sud qu'a eu son organisme, le Groupe d'aide économique du Canada pour le Soudan du Sud, entièrement composé de bénévoles. Cet organisme a appliqué un savoir-faire technique concernant l'agriculture mécanisée au moyen de la méthodologie canadienne et du soutien de la formation connexe. Grâce à l'apport des bénévoles, l'agriculture mécanisée au Soudan du Sud a donné un rendement de deux tonnes de maïs par acre en 2011, soit le rendement « le plus élevé de toutes les fermes du pays⁶⁴ ». En fait, l'organisme de M. Tennant vend sa production au Programme alimentaire mondial. Il a déclaré au Comité :

Nous entretenons de bonnes relations avec le Programme alimentaire mondial depuis plusieurs années déjà. Il se porte acquéreur de nos récoltes dans le cadre de son programme Achats au service du progrès. Le programme va acheter la totalité de notre production et nous a approchés pour construire en partenariat une installation d'entreposage. Non seulement cela nous aiderait, mais cela permettrait également de protéger toutes les récoltes de la région de Jebel Lado où notre ferme est située⁶⁵.

Autre exemple, l'honorable Jim Abbott, ancien député canadien, a fait état de la contribution que des parlementaires et des fonctionnaires canadiens à la retraite pourraient faire en ce qui concerne le renforcement des capacités liées à la gouvernance des ressources⁶⁶.

Dans l'ensemble, même si le Comité a reçu des témoignages sur le rôle de différents intervenants du secteur privé dans le développement international, l'étude et les exposés des témoins ont porté en grande partie sur le rôle des entreprises à but lucratif, autant les multinationales que les entreprises locales, et ce thème se reflète nécessairement dans le présent rapport. Cela ne diminue pas pour autant la contribution que d'autres intervenants peuvent fournir dans le domaine du développement. En fait, l'une des dernières parties du présent rapport décrit la nécessité, pour le Canada, d'effectuer d'autres recherches sur les communautés des diasporas.

Les activités

Comme nous l'avons indiqué, le rôle global du secteur privé dans le développement (c'est-à-dire les activités locales et l'investissement étranger) consiste à produire de la richesse et à stimuler la croissance économique. Le secteur privé le fait en créant des emplois, en mobilisant des ressources, en faisant preuve de créativité et en appliquant des solutions novatrices, ainsi qu'en favorisant le perfectionnement des compétences et la formation. Le rôle central du secteur privé dans le développement est

64 FAAE, [Témoignages](#), 23 avril 2012.

65 *Ibid.*

66 FAAE, [Témoignages](#), 20 juin 2012.

décrit dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2005*; en voici l'un des principaux extraits :

L'entreprise privée est au cœur du processus de développement. Mues par la recherche du profit, les entreprises, quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent, depuis les agriculteurs et les microentreprises jusqu'aux industries manufacturières locales et aux multinationales de l'économie informelle — investissent dans de nouvelles idées et de nouvelles installations qui renforcent les fondements de la croissance économique et de la prospérité. Elles fournissent plus de 90 % des emplois, offrant aux agents économiques la possibilité de mettre leurs talents en pratique et d'améliorer leur situation. Elles produisent les biens et services nécessaires pour assurer l'existence des populations et améliorer leur niveau de vie. Elles sont aussi la principale source des recettes fiscales, permettant ainsi d'assurer les financements publics nécessaires pour la santé, l'éducation et d'autres services. Les entreprises sont donc un acteur central de l'action engagée pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté⁶⁷.

Parallèlement, de nombreux témoins ont souligné qu'il ne faudrait pas considérer le secteur privé comme une panacée qui peut régler tous les problèmes de développement ou encore qu'une même approche peut s'appliquer à tous les pays et à tous les contextes. M. Shariff a rappelé au Comité qu'« il n'y a pas de baguette magique en matière de développement⁶⁸ ». Pour sa part, M. John Sullivan, directeur exécutif du Centre international pour l'entreprise privée, a indiqué que s'il avait un message pour le Comité, ce serait qu'« il n'existe pas de modèle unique applicable à chaque environnement différent. Il faut le concevoir selon ce qui se passe dans le pays considéré⁶⁹ ». M. Alex Counts, président-directeur général de la Grameen Foundation, a également souligné qu'il est nécessaire de faire preuve de souplesse quand on parle de développement et se garder d'envisager une approche universelle :

[...] la façon dont le secteur privé peut interagir avec le secteur public et les activités de développement international résiste vraiment aux efforts de catégorisation, car on ne peut pas dire « les choses devraient être de cette façon-ci ou de cette façon-là ». Chaque secteur, chaque pays et chaque période sont uniques, et ces relations, à notre avis, devraient être ajustées à mesure que les temps et les secteurs changent⁷⁰.

Autrement dit, comme l'a fait observer M. Counts, le rôle précis que devrait jouer le secteur privé dans le développement « dépend vraiment du contexte ».

Aucune liste des activités du secteur privé ne saurait être exhaustive, mais voici certaines activités qui peuvent avoir des répercussions positives sur le développement, en particulier du point de vue de la viabilité.

67 Banque mondiale, [*Rapport sur le développement dans le monde 2005 – Un meilleur climat de l'investissement pour tous*](#), Banque mondiale et Oxford University Press, 2004, p. 1.

68 FAAE, [*Témoignages*](#), 7 mai 2012.

69 FAAE, [*Témoignages*](#), 13 février 2012.

70 FAAE, [*Témoignages*](#), 15 février 2012.

Activités commerciales de base et modèles d'affaires inclusifs

Les entreprises du secteur privé peuvent contribuer au développement tout en exerçant leurs activités commerciales de base ou normales. Les pauvres peuvent bénéficier de ces activités en tant qu'employés, entrepreneurs, fournisseurs, partenaires dans la distribution et consommateurs. Des entreprises ont également adopté des « modèles d'affaires inclusifs » qui font l'objet d'un ensemble de recherches toujours plus vaste sur les liens entre les activités commerciales et les objectifs de développement. L'idée est que certains types d'activités peuvent être volontairement conçus pour atteindre les objectifs commerciaux et les objectifs de développement. Il arrive que les activités commerciales d'une entreprise permettent, par exemple, de réduire la pauvreté grâce à la création d'emplois et au perfectionnement des compétences et à la formation (objectifs de développement), tout en aboutissant à des résultats tels que « l'augmentation de la part de marché » et la compétitivité accrue de l'entreprise (objectifs commerciaux)⁷¹.

Au Comité, M^{me} Hannam, de la Banque Scotia, a décrit comme suit les modèles inclusifs : « Une entreprise est inclusive si elle s'efforce de réduire la pauvreté en incluant les collectivités à faible revenu dans sa chaîne de valeurs, sans perdre de vue le but ultime des affaires, qui est de réaliser des profits⁷². » Selon elle, « on peut exercer une influence réelle en se servant des entreprises à but lucratif comme levier économique⁷³ ». M^{me} Jane Nelson, M. Eriko Ishikawa et M. Alexis Geaneotes ont indiqué dans un rapport de 2009 sur Coca-Cola :

Dans le monde des affaires et dans la communauté internationale du développement, on reconnaît de plus en plus que c'est en menant leurs activités commerciales de base de façon rentable, responsable et inclusive que les entreprises peuvent le mieux contribuer à réduire la pauvreté⁷⁴.

Le géant bancaire Citigroup en est un exemple concret : il a adopté une pratique inclusive concernant les coûts associés à l'envoi de fonds par les travailleurs migrants. Son programme Remit as You Earn, qui s'inscrit dans l'initiative Business Call to Action,

71 Jane Nelson, Eriko Ishikawa et Alexis Geaneotes, « [Developing Inclusive Business Models: A Review of Coca-Cola's Manual Distribution Centers in Ethiopia and Tanzania](#) », résumé, Harvard Kennedy School of Government et Société financière internationale, 2009, p. 3.

72 FAAE, [Témoignages](#), 12 mars 2012. Selon le PNUD, « les avantages des modèles d'affaires inclusifs ne se limitent pas aux profits immédiats et aux revenus plus élevés. Pour les entreprises, ils sont synonymes d'innovation, de nouveaux marchés et de chaînes d'approvisionnement renforcées, et pour les pauvres, d'une productivité accrue, de gains durables et d'une plus grande autonomie. » [traduction] Voir PNUD, « [Executive Summary](#) », *Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor*, 2008, p. 14. Les entreprises inclusives sont donc des entreprises qui « créent activement des débouchés pour les gens » dans le cadre de leurs activités de base et qui « consciemment » les intègrent à leurs chaînes de valeur. [traduction] Voir PNUD, [The MDGs: Everyone's Business](#), New York, 2010, page 4.

73 FAAE, [Témoignages](#), 12 mars 2012.

74 Nelson, Ishikawa et Geaneotes, « [Developing Inclusive Business Models: A Review of Coca-Cola's Manual Distribution Centers in Ethiopia and Tanzania](#) », p. 6. [traduction]

[...] tire parti de la technologie de change et de transfert de fonds mondiale de Citigroup en permettant aux employés d'envoyer des fonds dans leur pays natal au moyen de retenues salariales. En 2008, Citigroup s'est joint à Business Call to Action et s'est engagé à mettre le programme Remit as You Earn à la disposition des employés des services de santé nationaux du Royaume-Uni, dont l'effectif compte quelque 250 000 membres des diasporas. Ce service accroît la visibilité et la réputation de Citigroup au niveau international tout en réduisant de 50 % les coûts pour les expéditeurs de fonds⁷⁵.

Divers exemples d'entreprises inclusives ont été portés à l'attention du Comité. M. John Guarino, président de Rafraîchissements Coca-Cola Canada, a bien illustré le concept du recoupement des intérêts commerciaux et des intérêts de développement en disant : « La santé de notre entreprise dépend [...] de la bonne santé de la chaîne d'approvisionnement agricole⁷⁶. » Cette chaîne d'approvisionnement peut être conçue de manière à intégrer les réseaux de distribution et les agriculteurs locaux, lesquels peuvent bénéficier de mesures de formation et de perfectionnement avec l'entreprise. M. Guarino a décrit différents projets et objectifs de l'entreprise, comme celui d'intégrer à la chaîne de valeur cinq millions de femmes entrepreneures dans le monde d'ici 2020. Dans le cadre d'un autre projet, qui a fait l'objet de l'étude de 2009 mentionnée précédemment, des centres de microdistribution de Coca-Cola au Kenya, en Tanzanie, en Ouganda, en Éthiopie et au Mozambique ont fourni à des femmes « la possibilité de devenir propriétaires d'entreprises⁷⁷ ». M. Guarino a indiqué qu'« au Nigeria et au Ghana, plus de 70 % des entreprises de microdistribution appartiennent à des femmes⁷⁸ ».

M. Shariff a fourni d'autres exemples au Comité. Il a ainsi décrit en quoi consistent les pratiques commerciales de la luxueuse chaîne hôtelière Serena, exploitée par le Fonds Aga Khan pour le développement économique (AKFED) dans des pays à faible revenu en Afrique de l'Est et en Asie du Sud. Les hôtels Serena, a-t-il dit, ont « la politique explicite de minimiser les impacts environnementaux tout en maximisant les retombées socioéconomiques régionales ». Il a ajouté :

Chaque hôtel s'efforce d'agir avec la collectivité locale de nombreuses manières différentes, par exemple en investissant massivement dans la formation professionnelle de résidents locaux en vue de leur offrir de l'emploi, en relançant l'artisanat local, en s'approvisionnant auprès des fournisseurs locaux de biens et de services, et en collaborant avec la collectivité pour recycler les déchets⁷⁹.

M. Shariff a dit espérer que la présence d'hôtels Serena dans des zones fragiles comme Kaboul, en Afghanistan, encouragera d'autres investisseurs. Il a cependant mentionné

75 Business Call to Action, « [Citigroup: Reducing the Cost of Remittances](#) », 2012.

76 FAAE, [Témoignages](#), 4 juin 2012.

77 *Ibid.*

78 *Ibid.*

79 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

que de tels investissements dans des environnements fragiles exigent qu'on pense à long terme et qu'on accepte « certaines fluctuations »⁸⁰.

L'entreprise Frigoken au Kenya est un autre exemple de projet inclusif AKFED. Cette entreprise aide de petits agriculteurs à surmonter les obstacles auxquels ils font face pour commercialiser et exporter leurs produits. M. Shariff a expliqué que :

[...] Frigoken fournit toute une gamme de services aux producteurs kenyans de haricots verts : garanties de prix, semences, contrôle de la qualité, transformation, transport et marketing. Aujourd'hui, Frigoken est le plus gros exportateur de haricots verts transformés du Kenya, dont la plupart sont vendus sur les marchés européens. Ainsi, la société ne fournit pas seulement de l'emploi direct à 2 700 personnes, dont la plupart sont des femmes, elle soutient aussi plus de 45 000 petits agriculteurs du Kenya⁸¹.

Tout au long de son exposé au Comité, M. Shariff a insisté sur le fait que le secteur privé doit s'occuper des besoins des personnes à la « base de la pyramide », soit les nombreux pauvres des pays en développement, et offrir à ces personnes des possibilités. En fin de compte, a-t-il dit, une véritable réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu exige du secteur privé qu'il crée « une forme de dynamique économique pour les collectivités marginalisées » afin qu'elles obtiennent « les ressources nécessaires pour pouvoir investir dans leur propre avenir⁸² ».

Comme nous l'avons mentionné, les activités commerciales de base peuvent également contribuer au développement lorsqu'elles s'accompagnent de possibilités de formation et de perfectionnement des compétences. M. Brent Bergeron, vice-président, Affaires corporatives, Goldcorp inc., a informé le Comité au sujet de l'incidence des activités de l'entreprise à la mine Peñasquito au Mexique. Là-bas, 43 % des conducteurs de machinerie lourde embauchés par l'entreprise sont des femmes parce que leur façon de conduire prolonge la durée de vie de la machinerie. M. Bergeron a indiqué que son entreprise offre « des programmes de formation assez étendus » que ces femmes « peuvent suivre sans avoir à sentir le type de pression par les pairs qui serait attribuable au fait de travailler à un emploi non conventionnel⁸³ ».

De ces exemples éloquentes, il faudrait se garder de conclure que les gains en matière de commerce et de développement sont les mêmes pour toutes les entreprises inclusives, ou encore que l'élément inclusif des activités d'une entreprise représente la majorité de ses activités. Par ailleurs, les activités du secteur privé ne permettent pas toutes de répondre explicitement aux besoins en développement. L'idée générale est de maximiser les avantages découlant des investissements qu'effectue le secteur privé chaque jour un peu partout dans le monde.

80 *Ibid.*

81 *Ibid.*

82 *Ibid.*

83 FAAE, [Témoignages](#), 29 février 2012.

Le concept d'« entreprise inclusive » est relativement nouveau dans la théorie et la pratique du développement⁸⁴. D'autres travaux s'imposent pour relever les possibilités d'entreprise inclusive qui existent, pour savoir appliquer les modèles et pour les reproduire d'une région et d'un pays à l'autre⁸⁵ et pour déterminer dans quelle mesure elles aident les personnes à se sortir de la pauvreté. Les témoignages que le Comité a reçus représentent sans aucun doute la pointe de l'iceberg dans ce domaine; un large éventail de modèles inclusifs et de possibilités pourraient être définis, en particulier par le secteur privé du Canada. Il sera également important de déterminer les synergies entre les entreprises inclusives et les partenariats public-privé viables et évolutifs. Dans ces partenariats, l'expertise du secteur public peut aider à intégrer une perspective de développement dans les activités du secteur privé et à faire ressortir les possibilités de développement des activités commerciales. Une équipe qui a évalué les partenariats public-privé qui étaient établis par USAID a indiqué : « Du point de vue de l'entreprise, les alliances dotées d'une solide analyse de rentabilisation ont plus de chances d'avoir une grande incidence que les contributions philanthropiques plus passives⁸⁶. »

Revenus fiscaux

Les revenus fiscaux et les redevances provenant des sociétés sont parmi les contributions les plus évidentes du secteur privé au développement national. Cela est vrai non seulement du point de vue des investissements faits par les sociétés multinationales, mais aussi de l'élargissement de l'assiette fiscale grâce à la prolifération d'entreprises implantées localement. Les revenus fiscaux représentent un aspect essentiel de la capacité de tout pays de se doter de moyens de gouvernance et de fournir des services aux citoyens. L'investissement du secteur privé qui peut accroître les revenus fiscaux des pays en développement est donc intimement lié aux objectifs de développement.

84 Autres exemples de recherches et de travaux réalisés au sujet des modèles d'affaires inclusifs : PNUD, *Growing Inclusive Markets*, « [Case Studies](#) »; Caroline Ashley, « [Harnessing core business for development impact: Evolving ideas and issues for action](#) », *Background Note*, Overseas Development Institute, Londres, Royaume-Uni, février 2009; Shannon Murphy et Jane Nelson, *Business Partnerships for Development: The Case of the National Beverage Company in the West Bank and Gaza*, CSR Initiative, Harvard Kennedy School of Government, 2010; Société financière internationale, *Policy Note on the Business Environment for Inclusive Business Models*, Washington, D.C., 2012; Beth Jenkins, Eriko Ishikawa, Alexis Geaneotes, Piya Baptista et Toshi Masukoa, *Accélérer le développement des entreprises inclusives — Des modèles opérationnels porteurs de progrès*, Société financière internationale, Washington, D.C., 2011; Jane Nelson et Dave Prescott, *Business and the Millennium Development Goals: A Framework for Action*, 2^e édition, PNUD et International Business Leaders Forum, 2008.

85 Voir Christina Gradl et Beth Jenkins, « [Tackling Barriers to Scale: From Inclusive Business Models to Inclusive Business Ecosystems](#) », CSR Initiative, at the Harvard Kennedy School of Government, 2011. Dans le résumé de leur recherche, les auteures indiquent que les modèles d'affaires inclusifs « sont fort prometteurs : ils peuvent faciliter la croissance d'entreprises dans des marchés qui englobent les deux tiers de la population mondiale, tout en créant des débouchés et de meilleures conditions de vie pour les pauvres. Or, bien que les entreprises — ainsi que les donateurs, les banques de développement et d'autres intervenants — aient déployé énormément d'efforts pour créer de pareils modèles, relativement peu d'entre eux ont été appliqués jusqu'à maintenant. » [traduction]

86 Tom Dewar et coll., *Evaluating Global Development Alliances: An Analysis of USAID's Public-Private Partnerships for Development*, USAID, p. IV. [traduction]

Toutefois, ni le paiement d'impôts adéquats par les sociétés, ni leur utilisation pour le développement national par les gouvernements bénéficiaires ne se font automatiquement. Comme des témoins l'ont indiqué, il y a plusieurs raisons à cela : régimes de redevances déséquilibrés ou injustes, corruption, faible capacité institutionnelle et utilisation du système financier mondial par certaines multinationales pour dissimuler des profits dans certains cas ou pour réduire le paiement d'impôts dans les administrations locales. Au cours des audiences du Comité, ces questions ont été soulevées principalement dans le contexte du développement des ressources naturelles et elles sont donc traitées dans l'étude de cas du présent rapport sur ce secteur. M. Raymond Baker, directeur de Global Financial Integrity, a cependant fait valoir que la nécessité d'accroître la transparence ne se limite pas aux paiements effectués par les industries extractives. En ce qui concerne les transferts illicites, l'organisme de M. Baker estime qu'« environ 1 billion de dollars par année quittent les pays en développement à destination de pays mieux nantis⁸⁷ ». À propos de ce montant, M. Baker a expliqué :

Ces fonds proviennent de trois sources différentes. Une partie est attribuable à la corruption; elle est le fruit des pots-de-vin versés et des vols perpétrés par des fonctionnaires gouvernementaux. Une autre portion est d'origine criminelle (trafic de drogues, fraude, contrefaçon, etc.) et une troisième partie est le fait de l'évasion fiscale.

Bien des gens, surtout au sein des médias occidentaux, croient que le problème est entièrement attribuable à la corruption dans les pays en question. Suivant notre analyse de l'exode d'argent illicite, la corruption n'est responsable que d'environ 3 % du total des sommes sortant du pays. La proportion attribuable à des activités criminelles se situe entre 30 et 35 %. La composante évasion fiscale, à l'égard de laquelle nous avons certes un rôle à jouer, représente de 60 à 65 %⁸⁸.

Certes, les initiatives décrites dans l'étude de cas de ce rapport, dont l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, sont importantes, mais elles ne portent pas sur le problème général de mouvements illicites de fonds provenant des pays en développement. Outre la publication des contrats des industries extractives, M. Baker prône « une comptabilité plus transparente de la part des multinationales à l'égard de leurs ventes, de leurs bénéfices et des impôts qu'elles paient dans les pays en développement⁸⁹ ». Comme nous l'avons mentionné, de nombreux témoins ont également souligné l'importance du renforcement des capacités institutionnelles dans les pays en développement pour accroître les chances que les revenus fiscaux provenant des activités du secteur privé servent à répondre à des besoins sociaux tels la santé, la justice et l'éducation.

87 FAAE, [Témoignages](#), 23 avril 2012. Dans ses observations, M^{me} Bonnie Campbell fait mention d'un rapport du PNUD de 2011 dans lequel on « laisse entendre que pour 38 des 48 pays les moins développés, entre 1990 et 2004, 246 milliards de dollars sont sortis en financement illégal ». Voir FAAE, [Témoignages](#), 4 avril 2012.

88 FAAE, [Témoignages](#), 23 avril 2012.

89 *Ibid.*

Fabrication et expédition

Le secteur privé peut parfois prêter main-forte pour acheminer l'aide au développement et les secours humanitaires et accroître l'efficacité du processus. M. Stephen Brown, professeur agrégé à l'Université d'Ottawa, a fait remarquer que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) fait affaire depuis longtemps avec des entrepreneurs du secteur privé; elle recourt, par exemple, à une firme d'ingénieurs pour la réalisation de son projet de reconstruction du barrage Dahla en Afghanistan⁹⁰. M^{me} O'Neill a expliqué au Comité comment USAID avait eu recours au secteur privé pour obtenir des secours pendant la sécheresse de 2011 en Afrique de l'Est. Pour des raisons de sécurité, le personnel d'USAID n'était pas autorisé à pénétrer dans la zone durement touchée du sud de la Somalie. Mais dans cette région, « des dizaines de milliers de personnes y mouraient de faim ». C'est pourquoi USAID a « collaboré avec des entreprises du secteur privé et d'autres partenaires ». M^{me} O'Neill a ajouté : « Ceux-ci ont pu intervenir au niveau des chaînes d'approvisionnement et des réseaux commerciaux, et nous savons que des dizaines de milliers de vies ont ainsi pu être sauvées⁹¹. » Un dernier exemple est celui du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. M. Christoph Benn a expliqué au Comité que le Fonds recourt parfois au secteur privé pour mettre en œuvre des programmes et attribuer des subventions au niveau national. Selon lui, ce système peut être « très utile, notamment dans les cas où le gouvernement [...] est particulièrement faible⁹² ».

Dans d'autres cas, le secteur privé peut fabriquer ou fournir des produits essentiels à des projets de développement. La production de vaccins en est un exemple intéressant. Créée en 2000, l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (Alliance GAVI) réunit des gouvernements, des organismes internationaux (p. ex. Organisation mondiale de la santé), la Fondation Bill et Melinda Gates, la société civile et le secteur privé (l'industrie pharmaceutique). Le but de l'Alliance GAVI est de veiller à ce que les enfants des pays en développement puissent avoir accès à des vaccins à prix abordable. C'est ainsi qu'on a établi le mécanisme de garantie de marché pour un vaccin contre le pneumocoque, afin de protéger les enfants contre les infections à pneumocoques. M. Jean-François Tardif, directeur général de Résultats Canada, a expliqué au Comité que le gouvernement du Canada et d'autres donateurs ont « offert une garantie aux sociétés pharmaceutiques qui étaient prêtes à fournir des vaccins bon marché partout

90 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

91 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

92 FAAE, [Témoignages](#), 27 octobre 2011.

dans le monde. Cette initiative a fait chuter le coût du vaccin antipneumococcique à 5 p. 100 du prix original du marché américain⁹³ ». Les fabricants AMC enregistrés — les sociétés pharmaceutiques dans les pays industrialisés et dans les pays en développement — sont une composante essentielle du processus.

Savoir-faire, idées et innovation

Plusieurs témoins ont affirmé que le secteur privé peut contribuer de façon importante aux efforts de développement, en mettant à profit son savoir-faire et des solutions novatrices. M. Benn a dit au Comité que le secteur privé fournit ainsi une aide précieuse au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Il a expliqué, par exemple, comment « la plus grosse banque d'Afrique fournit des services gratuitement à beaucoup [d']agents de mise en œuvre et leur enseigne la gestion financière, la gestion des risques de change, etc. » Autre exemple, M. Ben a dit au Comité que le Fonds mondial collabore avec Coca-Cola pour améliorer la gestion de la chaîne d'approvisionnement et la logistique. Il a dit qu'aucune entreprise ne sait mieux que Coca-Cola comment acheminer des médicaments et des moustiquaires à partir du point d'entrée dans un pays à des villages éloignés⁹⁴. Ces entreprises, a-t-il fait savoir, ne donnent pas d'argent au Fonds mondial; elles mettent à profit leur savoir-faire et fournissent un soutien pour la formation. Un autre exemple porté à l'attention du Comité est celui du projet Brandaid réalisé à petite échelle, pour lequel de gros cabinets d'avocats au Canada et au Royaume-Uni ont mis à profit leur connaissance du droit d'auteur et du droit des marques afin d'aider des artisans à Haïti à protéger et à obtenir une valeur pour leur travail. Le projet faisait également appel à de grandes entreprises de publicité⁹⁵.

Selon M. Dade, dans le contexte du développement, les idées peuvent représenter l'atout le plus important que le secteur privé a à offrir. Il a indiqué que le secteur privé « peut également être créatif et dynamique, aider en matière d'entrepreneuriat et fournir de nouvelles idées ». Il a longuement parlé du rôle de la diaspora et des fonds versés par les migrants, et il est arrivé à une conclusion semblable : « Nous avons remarqué que, outre l'argent, les idées, les connaissances, les compétences et les marchés aussi étaient transférés⁹⁶. » M. Shariff a insisté sur la contribution possible du secteur privé canadien dans les divers secteurs, du négoce agricole aux services financiers, notamment au chapitre « des méthodes de gestion, des connaissances et de la technologie, que nous

93 FAAE, [Témoignages](#), 8 décembre 2011. En ce qui concerne la participation des sociétés pharmaceutiques, GAVI explique : « Dans ce projet pilote d'AMC, des donateurs engagent des fonds pour garantir le prix des vaccins lorsqu'ils seront mis au point. Les engagements financiers fournissent aux fabricants de vaccins l'incitatif nécessaire pour investir dans la recherche et le développement de vaccins, ainsi que pour élargir leur capacité de fabrication. En échange, les compagnies signent un accord juridiquement contraignant par lequel elles s'engagent à fournir, pendant une longue période, les vaccins à un prix abordable dans les pays en développement. » [traduction] Voir GAVI Alliance, « [How the pneumococcal AMC works](#) ».

94 FAAE, [Témoignages](#), 27 octobre 2011.

95 FAAE, [Témoignages](#), 8 décembre 2011.

96 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

considérons peut-être ici comme des formes standard de pratique compétente, mais qui n'existent tout simplement pas dans le monde en développement⁹⁷ ». Pour M. Shariff, le transfert de connaissances sur les techniques et les pratiques exemplaires des grandes entreprises peut avoir d'importantes répercussions sur le développement, car « l'une des formes les plus graves de marginalisation est l'exclusion de la société mondiale du savoir, lorsque votre bassin de connaissances se limite au savoir que vous avez hérité, pas à ce qu'on sait dans le reste du monde ». Selon lui, « là où existent au Canada des pratiques exemplaires qui pourraient être transférées, elles devraient l'être en songeant à l'aide au développement⁹⁸ ».

Le secteur privé est également à l'origine d'innovations technologiques essentielles au développement. Un exemple important en est l'utilisation grandissante des téléphones mobiles pour l'accès aux services financiers et pour la diffusion de l'information. Il sera question des possibilités offertes par l'« argent mobile » dans la partie du rapport qui traite des services financiers. La technologie mobile s'est également révélée utile dans les cas de crises humanitaires. Ushahidi, « un logiciel ouvert de cartographie de crises », qui a d'abord été utilisé pour recenser les cas de violence après l'élection au Kenya en 2008, a permis de démontrer récemment le potentiel de la technologie d'externalisation ouverte, qui « tire parti des communications mobiles et des médias sociaux » pour orienter l'intervention nécessaire en cas de catastrophes comme cela s'est produit à Haïti⁹⁹. Le secteur de la santé offre un autre exemple des progrès technologiques. Un nouveau test de détection de la tuberculose, plus rapide, plus simple et plus efficace (le test Xpert MTB/RIF) a été conçu par le fabricant d'appareils médicaux Cepheid; ce test représente la première percée importante dans le domaine du dépistage de la tuberculose dans les pays en développement depuis les années 1880. Plus important peut-être, ce nouveau test peut déceler les « formes pharmacorésistantes de la maladie ». Dans le cadre d'un partenariat entre le Plan d'urgence du président des États-Unis pour la lutte contre le sida, USAID, UNITAID et la Fondation Bill et Melinda Gates, on s'emploie à « réduire considérablement le coût » de ce nouveau test « dans 145 pays en développement qui sont durement touchés¹⁰⁰ ». Une série d'innovations ont également été introduites dans le secteur agricole, par exemple de nouvelles semences améliorées, de l'équipement agricole et de nouvelles méthodes.

97 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

98 *Ibid.*

99 Voir Jessica Heinzelman et Carol Waters, « [Crowdsourcing Crisis Information in Disaster-Affected Haiti](#) », *Special Report*, United States Institute of Peace, Washington, D.C., octobre 2010. Ushahidi a été mis sur pied par [une entreprise de technologie sans but lucratif](#). Comme l'explique le document, « Cette nouvelle source de renseignement extrait l'information publiée sur Twitter, Facebook et les blogues et qui lui est envoyé par messages textes pour créer des rapports placés sur une carte Web interactive accessible à toute personne ayant une connexion Internet. » Il y est également écrit : « Les intervenants au sol se sont mis à utiliser ces rapports et l'information géographique connexe pour établir de quelle façon, à quel moment et à quel endroit diriger les ressources. » Voir p. 1-2. [traduction]

100 USAID, « [Public-Private Partnership Announces Immediate 40 Percent Cost Reduction for Rapid TB Test](#) », USAID Press Office, 6 août 2012. [traduction]

Observations finales sur le rôle du secteur privé

Même si le secteur privé a toujours été considéré plus étroitement comme une source de financement additionnel pour les projets de développement, la partie précédente montre qu'il joue un rôle beaucoup plus vaste et plus fondamental. Hormis le fait qu'il constitue une ressource supplémentaire pour l'aide au développement, le secteur privé peut également fournir maintes contributions importantes pour le développement à long terme dans le cadre de ses activités quotidiennes, par exemple les activités commerciales de base auxquelles sont intégrés les pauvres, ainsi que par le paiement d'impôt, la conception, la fabrication et même l'expédition de produits clés et la prestation de services. De façon plus générale, par son savoir-faire, ses idées et ses innovations, le secteur privé peut faciliter la compréhension des problèmes de développement et contribuer à l'élaboration de stratégies optimales pour les surmonter. Comme l'a affirmé M. Runde au Comité, le secteur privé est au nombre des acteurs dans le développement¹⁰¹.

Parallèlement, les praticiens du développement et les entreprises continueront de mettre à l'essai et d'améliorer des pratiques exemplaires et des modalités de participation du secteur privé aux efforts de développement. Ce processus continu reflète la nature complexe et diversifiée du rôle du secteur privé dans le domaine du développement, un fait qui est ressorti des témoignages présentés au Comité. Ces témoignages démontraient aussi clairement que pour comprendre à fond le sujet, il fallait reconnaître que les activités du secteur privé se déroulent dans de vastes contextes de gouvernance et institutionnels, une idée sur laquelle nous nous penchons dans la prochaine partie.

101 FAAE, [Témoignages](#), 13 décembre 2011.

CHAPITRE 5 : RÔLE DU SECTEUR PUBLIC DANS LE DÉVELOPPEMENT

Dans les parties précédentes du présent rapport, il est indiqué que :

- Les intervenants du secteur privé sont souvent sous-utilisés comme agents de développement. D'importants progrès restent à faire pour appuyer les efforts que déploie la communauté internationale en vue d'atteindre ses objectifs de développement : il faut déterminer les intérêts de développement qui s'agencent aux activités commerciales de base et mettre à profit le savoir-faire, la technologie, l'envergure, les chaînes d'approvisionnement et les capacités de fabrication du secteur privé, ainsi que ses mécanismes d'expédition.
- La création de richesse, d'emplois et d'entreprises par le secteur privé est le moteur principal de la croissance économique. Il faut cependant de solides institutions et politiques publiques pour relier cette croissance aux objectifs de réduction de la pauvreté aux autres objectifs de développement.

Le but du présent rapport n'est donc pas de proposer le remplacement des activités de développement exercées par les autorités publiques par celles des intervenants du secteur privé. Il s'agit plutôt de reconnaître la façon dont le secteur privé contribue déjà et pourrait contribuer au développement par ses activités de base et ses compétences. Il vise également à mettre en lumière les avantages comparatifs des secteurs public et privé afin de conjuguer leurs forces pour accroître l'efficacité des initiatives de développement. M. Ross Gallinger, directeur exécutif de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs, a dit au Comité : « Ce n'est que grâce à un effort collectif du secteur privé, de la société civile et du gouvernement que nous pourrions tirer des leçons de nos difficultés et renforcer notre quête commune d'une réduction de la pauvreté¹⁰². » De même, la Fondation Aga Khan Canada a écrit au Comité : « Le développement nécessite la coopération des gouvernements, de la société civile et du secteur privé. **Aucun secteur ne peut suffire à lui seul** à la réalisation du processus de développement. » Comme le soutient la Fondation : « Plutôt que de cibler strictement un seul secteur, il est nécessaire que les secteurs collaborent de manière créative¹⁰³. »

Une approche qui cherche à déterminer ces avantages comparatifs permettrait de dégager des ressources publiques (aide publique au développement), lesquelles sont de

102 FAAE, *Témoignages*, 17 novembre 2011.

103 Fondation Aga Khan Canada, Présentation au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, FAAE, 7 mai 2012, p. 2.

plus en plus mises à rude épreuve vu la conjoncture économique mondiale, pour les orienter vers certaines activités par lesquelles le secteur public et, à bien des égards, lui seul, peut diriger la lutte contre la pauvreté dans le monde et améliorer les possibilités d'accroître la qualité de vie. En outre, les ressources du secteur public pourraient catalyser de manière durable d'autres investissements privés, grâce à une réforme réglementaire du secteur financier, par exemple, permettant ainsi l'investissement direct étranger.

Un secteur clé où l'aide au développement peut jouer un rôle non négligeable est le renforcement des institutions publiques, qui revêtent une importance critique pour le développement soutenu. La prospérité économique ne peut naître du néant. Comme l'indiquent les écarts dans les taux de croissance économique et les indices de qualité de vie entre États fragiles et États stables, il y a peu de chances que la prospérité soit le fait d'une société plongée dans l'insécurité, affligée de corruption et confrontée à un capital humain sous-développé. M^{me} Jane Nelson, agrégée supérieure et directrice de la Corporate Social Responsibility Initiative à la Harvard University's Kennedy School of Government, était d'avis que « même les pratiques d'affaires les plus rentables, responsables et novatrices sont impuissantes à réduire la pauvreté s'il n'y a pas d'administration éclairée, appuyée par la volonté politique et l'intérêt public¹⁰⁴ ».

Alors que le rôle du secteur privé a été exposé dans les lignes qui précèdent, la partie suivante décrit les rôles et les responsabilités que doit assumer le secteur public pour dégager le potentiel de croissance économique des pays.

Biens publics et responsabilité publique

Le potentiel économique d'une société est fonction de ses actifs (ressources humaines et capital). Une multitude de facteurs internes et externes façonnent inévitablement la trajectoire économique d'un pays. De nombreuses données indiquent toutefois à l'évidence que la croissance économique soutenue est de beaucoup facilitée par certains facteurs : main-d'œuvre instruite et en bonne santé, sécurité, infrastructure de transport et de communications appropriée et système de justice impartial, pouvant statuer sur les différends, faire respecter les droits et assurer l'exécution des contrats. Tous ces facteurs augmentent les chances qu'un pays attire des investissements et que ses citoyens et entreprises puissent en profiter. M. Jean-François Tardif a signalé que, vu la mission du secteur privé orientée vers le profit, le secteur public est mieux équipé pour fournir des biens publics¹⁰⁵.

À ce propos, des témoins ont fait valoir que ce sont les gouvernements et non les entreprises qui doivent fournir les services sociaux de base. Par exemple, concernant les compagnies dans le secteur des ressources naturelles, M^{me} Karin Lissakers, directrice de

104 Jane Nelson, « Leveraging the Development Impact of Business in the Fight against Global Poverty », dans *Transforming the Development Landscape: The Role of the Private Sector*, Lael Brainard, éd., Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2006, p. 42. [traduction]

105 FAAE, [Témoignages](#), 8 décembre 2011.

Revenue Watch Institute aux États-Unis, a dit : « Les gouvernements devraient construire les écoles et fournir les cliniques de santé — pas les entreprises minières; ce n'est pas leur rôle. » M^{me} Lissakers a reconnu que la prestation de ces services par des entreprises peut être profitable. Mais à la longue, cela peut avoir des conséquences négatives pour les relations de responsabilité ainsi que pour la gouvernance et la capacité de prestation à l'échelon local, car cela « décharge le gouvernement¹⁰⁶ ». De l'avis du professeur Bonnie Campbell, le fait que des compagnies minières, par exemple, fournissent des services sociaux — « comme la fourniture des services, les cliniques, les écoles, les routes, la sécurité ou la réglementation » — dans les régions où elles exercent leurs activités, peut avoir de fâcheuses conséquences sur le plan de la responsabilité :

Un aspect essentiel de la question, c'est que cette déresponsabilisation des États, qui laisse entendre que les entreprises peuvent obtenir l'acceptation de la population ou légitimer leurs activités en offrant des services sociaux, risque de miner une condition à l'établissement de gouvernements responsables et le fondement des pratiques démocratiques. Les gouvernements doivent offrir des services sociaux à la population et lui rendre des comptes¹⁰⁷.

Ces témoins ont affirmé qu'il fallait de solides liens de responsabilité entre les autorités en place et les citoyens, de même qu'entre les autorités et les entreprises qui œuvrent dans leurs territoires.

Au demeurant, cette analyse s'accompagne d'un point fondamental : la production de biens publics nécessite des ressources publiques. Les gouvernements doivent avoir accès aux ressources internes requises pour fournir des services de base aux citoyens. Comme nous l'avons indiqué pour ce qui concerne les flux de capitaux illicites provenant de pays en développement, la première étape est le paiement d'impôts conforme à un régime fiscal fonctionnel. La seconde est la gestion et l'affectation des revenus de l'État de façon responsable et efficace, notamment au moyen d'investissements dans les biens publics.

Une plus grande transparence à l'égard des flux de revenus provenant des ressources et des sommes versées aux gouvernements par les entreprises est un aspect important de toute capacité budgétaire renforcée et, partant, de la production de biens publics. Comme il en sera question plus loin dans le rapport, plusieurs initiatives ont été réalisées à l'échelle internationale et au sein des administrations nationales pour accroître la transparence. Ces initiatives permettent aussi aux citoyens et à la société civile de surveiller l'utilisation que font les gouvernements des recettes perçues.

Selon des témoins, les organismes d'aide publics comme l'ACDI peuvent prêter main-forte pour le renforcement des capacités dans ce domaine. Comme il en sera question dans les lignes qui suivent, les pays en développement ont grandement besoin

106 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

107 FAAE, [Témoignages](#), 4 avril 2012.

de divers programmes, par exemple pour accroître la surveillance parlementaire du pouvoir exécutif, pour instaurer de nouveaux régimes de redevances, pour prendre des règlements et pour établir des codes d'impôt.

Capacités et institutions

La mauvaise gouvernance entrave lourdement le développement. M. Jack Mintz, titulaire de la chaire Palmer en politiques publiques de l'École d'études publiques de l'Université de Calgary, a formulé la conclusion générale que voici sur le sujet à l'étude : « la vraie réussite du secteur privé, sur le plan de sa contribution à la croissance et à la prospérité d'un pays donné, dépend très largement de la solidité des institutions publiques et de la politique publique en place dans le pays¹⁰⁸. » D'autres témoins abondaient dans son sens.

M. Gallinger, de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs, a dit au Comité que « le renforcement des capacités représente le plus grand obstacle au développement ». Il a ajouté : « Les régions où se rendent les sociétés minières ne font pas l'objet d'une importante supervision gouvernementale¹⁰⁹. » M. Anthony Bebbington, professeur à l'École supérieure de géographie de l'Université Clark, a donné un exemple de moyens limités et de « contraintes institutionnelles » dans un pays en développement qui est doté de ressources naturelles importantes. Il a fait savoir que « le bureau de réglementation de l'exploitation minière d'El Salvador ne compte que trois professionnels pour réglementer l'ensemble du secteur, et aucun d'eux n'a une formation dans le domaine de l'environnement ou des sciences minérales¹¹⁰ ». Pour négocier des marchés qui sont profitables à l'administration en question, les institutions gouvernementales doivent être en mesure de gérer les rapports avec les entreprises.

Des chefs de file dans l'industrie ont également fait mention de l'importance des capacités locales. M. Brent Bergeron, vice-président des Affaires corporatives chez Goldcorp inc., a dit au Comité :

Ces difficultés sont souvent attribuables au fait que les entreprises et les gouvernements locaux et nationaux ne sont pas équipés pour fournir les services les plus indispensables au bien-être socioéconomique des collectivités locales, sans parler de la pénurie de travailleurs compétents pouvant se consacrer à l'exploitation minière¹¹¹.

M. Bergeron a expliqué que les compagnies minières comme la sienne possèdent un vaste savoir-faire technique dans le domaine du développement de l'infrastructure qui peut être utile aux régions situées près des sites des projets. Il a cependant ajouté :

108 FAAE, [Témoignages](#), 13 décembre 2011.

109 FAAE, [Témoignages](#), 17 novembre 2011.

110 FAAE, [Témoignages](#), 29 février 2012.

111 *Ibid.*

Là où il nous manque les compétences et connaissances nécessaires, c'est au niveau de la formation du capital humain et des ressources qu'il nous faut pour gérer les services et voir à leur prestation dans les cliniques et les écoles que nous construisons, ainsi qu'au niveau de l'administration des fonds que nous transférons directement aux collectivités¹¹².

Dans l'ensemble, les témoins convenaient que les organismes d'aide du secteur public doivent assumer le rôle principal en fournissant l'aide nécessaire au renforcement des capacités, non seulement parce qu'ils peuvent mettre à profit leur savoir-faire, mais aussi parce qu'il est nécessaire d'assurer la légitimité du travail. Les entreprises poursuivent un but lucratif; les bénéfices et les coûts associés à leurs projets sont directement liés aux règlements et aux lois adoptés par les institutions gouvernementales des pays hôtes. Pour cette raison, M^{me} Sabine Luning, professeure d'anthropologie culturelle et de sociologie du développement à l'Université de Leiden, soutenait que les projets de renforcement des capacités dans les pays nouvellement riches en ressources comme le Burkina Faso devraient être « l'enjeu central ». Elle a ajouté : « Cependant, les sociétés minières qui doivent être autorisées et surveillées par l'État hôte ne peuvent le faire¹¹³. » Faisant allusion à l'exemple du Guatemala, M. Bergeron a indiqué :

Or, en tant que société Goldcorp, est-ce que je peux prétendre me planter là-bas et donner des leçons au ministère de l'énergie et des mines? Absolument pas. Cela manquerait de crédibilité. Je crois néanmoins qu'il serait tout à fait logique qu'une institution gouvernementale mette à profit l'expérience que nous avons au Canada — notamment Ressources naturelles Canada et son bagage d'expérience — pour l'appliquer ensuite au Guatemala. C'est pourquoi nous cherchons à collaborer avec d'autres organisations¹¹⁴.

À cet égard, M^{me} Luning a fait valoir que le renforcement des capacités lié au développement institutionnel devrait faire l'objet de « partenariats publics-privés bilatéraux¹¹⁵ ».

Un autre témoin, M. Paul Romer, professeur à la Stern School of Business de l'Université de New York, est, lui aussi, convaincu de l'importance centrale des institutions, ou plus précisément d'un « ensemble de règles structurant les interactions entre chacun »; il s'affaire à des initiatives qui déboucheront sur la création de ce qu'on pourrait appeler des enclaves d'institutions efficaces dans des sociétés en développement. Ces « zones spéciales » fixeraient les règles et les normes qui sont nécessaires pour faciliter l'avancement économique des individus, mais qui ne sont peut-être pas suffisamment élaborées ou protégées en ce moment dans la société. Un projet qui va dans ce sens est proposé au Honduras :

112 *Ibid.*

113 FAAE, [Témoignages](#), 28 mars 2012.

114 FAAE, [Témoignages](#), 29 février 2012.

115 FAAE, [Témoignages](#), 28 mars 2012.

Le gouvernement a modifié sa constitution et a adopté une loi afin de créer une zone de réforme, où des étrangers pourront reproduire certaines des conditions essentielles — ils contribueront ainsi à rétablir la confiance et à renforcer la sécurité en vue d'instaurer les normes d'honnêteté recherchées¹¹⁶.

Dans une lettre adressée au Comité, M. Porfirio Lobo Sosa, président du Honduras, a mentionné qu'« un environnement stable, des règles transparentes et de solides institutions » sont nécessaires pour que le pays puisse « créer des emplois afin de réduire les inégalités sociales, fournir à la population de l'instruction, des services de santé et des services de sécurité publique, de même que l'infrastructure nécessaire pour vraiment améliorer les conditions de vie des Honduriens¹¹⁷ ».

La zone proposée, par exemple, serait dotée de tribunaux et la Cour suprême de la République de Maurice lui servirait de cour d'appel. Voilà le genre d'aide que pourraient offrir, selon M. Romer, des pays comme le Canada. De même, le président du Honduras a indiqué dans sa lettre au Comité que « le prestige international des institutions canadiennes fait d'elles des candidats de choix pour aider notre gouvernement à établir les régions de développement spéciales ». M. Romer a affirmé que « les citoyens seront libres de venir vivre dans ce nouvel environnement, mais ils n'y seront pas tenus¹¹⁸ ». Mais pour concrétiser des idées, il faudra, semble-t-il, régler certains des nombreux problèmes; il faudra, notamment préciser le mode d'interaction des régions spéciales avec le reste du pays d'un point de vue pratique et juridique. Il faudra aussi déterminer comment ériger les liens de légitimité politique et de responsabilité entre ceux qui choisissent de travailler dans la région spéciale et les divers arrangements institutionnels qui pourraient être établis comme il est décrit précédemment¹¹⁹.

Environnement favorable aux activités du secteur privé

Les politiques, lois, règlements et conditions de gouvernance des pays influent considérablement sur leur capacité d'attirer des investissements, de faciliter la création et le développement d'entreprises, et de transformer ces activités en croissance économique. Dans le Rapport sur le développement dans le monde 2005, il est mentionné :

Un bon climat d'investissement fournit des occasions et des incitatifs aux entreprises, tant aux microentreprises qu'aux multinationales, d'investir de manière productive, de

116 FAAE, [Témoignages](#), 28 mai 2012.

117 Lettre de M. Porfirio Lobo Sosa, président de la République du Honduras, à M. Dean Allison, président du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, datée du 22 mai 2012. [traduction]

118 FAAE, [Témoignages](#), 28 mai 2012.

119 Pour plus de précisions concernant l'évolution de la situation, veuillez consulter Elisabeth Malkin, « [Plan for Charter City to Fight Honduras Poverty Loses Its Initiator](#) », *The New York Times*, 30 septembre 2012,

créer des emplois et de se développer. Il joue donc un rôle central dans la croissance et la réduction de la pauvreté¹²⁰.

On y ajoute cependant :

Un bon climat d'investissement n'a pas seulement pour but de produire des profits pour les entreprises — si tel était le cas, il suffirait de chercher à réduire les coûts et les risques. L'objectif visé en la matière est d'améliorer le sort de l'ensemble du corps social. Les entreprises assument à juste titre certains coûts et risques¹²¹.

C'est précisément pour cette raison que le vaste système de gouvernance qui sous-tend l'ensemble de règles et de règlements d'un pays applicables aux activités du secteur privé est tout aussi important, sinon plus, que les règles et règlements mêmes.

Au niveau le plus élevé qui soit, des témoins ont mentionné qu'un environnement favorable aux activités du secteur privé repose sur la règle de droit. Selon M. Sullivan, du Centre international pour l'entreprise privée, « Réduire la pauvreté exige une réforme des politiques publiques de façon à élargir l'accès aux opportunités et à instaurer la confiance envers ces institutions de marchés¹²² ». Citant le prix Nobel Douglass North, M. Sullivan a signalé qu'il importe de passer d'une société où les rapports économiques sont dominés par les relations personnelles à une société où règne suffisamment la confiance en un système au sein duquel les gens font affaire avec d'autres membres de la société sans nécessairement entretenir avec eux des contacts personnels. M. Hernando de Soto a également décrit une économie régie par la règle de droit : « Au bout du compte, la règle de droit signifie qu'on remplace divers petits fragments du système qu'on pourrait qualifier d'archaïque par une loi. C'est la règle de droit : lorsqu'il y a un système et une norme pour une nation en entier¹²³. » La transition exige de robustes institutions, notamment un système judiciaire équitable, impartial et efficace.

Dans l'élaboration de la règle de droit, les travaux de Hernando de Soto font ressortir un facteur habilitant de prospérité économique et de réduction de la pauvreté : les droits de propriété. M. de Soto affirme que la propriété est le levier, souvent à titre de garantie, qui donne accès au capital. Sans ce levier, les pauvres restent pauvres et en marge de l'économie légale; le potentiel de leurs propriétés, économies et projets d'entreprise demeure non actualisé¹²⁴. Dans le cadre de ses vastes travaux, le Comité a pris connaissance de systèmes de propriété boiteux qui existent dans des pays comme

120 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2005 – Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, Banque mondiale et Oxford University Press, 2004, p. 1. [traduction]

121 *Ibid.*, p. 2.

122 FAAE, *Témoignages*, 13 février 2012.

123 FAAE, *Témoignages*, 22 novembre 2011.

124 Voir, par exemple, les chapitres du livre de Hernando de Soto *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, en cliquant [ici](#).

Haïti, où l'incertitude et la confusion conjuguées au système de propriété compliquent les projets de reconstruction.

Récemment, M. Hernando de Soto a établi un lien entre les événements du printemps arabe et la persistance de grandes économies parallèles comme celles qui existent en Tunisie et en Égypte et qui sont marquées par la corruption, la piètre application des droits de propriété et les coûts prohibitifs de l'accès à ces droits. À ce sujet, il a écrit :

Dans la foulée de la chute des trois autocrates, on n'a pas accordé suffisamment de crédit au puissant consensus qui a déclenché le soulèvement — le désir d'une vaste classe marginale de gens désireux de travailler dans une économie de marché légale. Dans les régions culturellement diversifiées du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, le dénominateur commun est l'économie parallèle. C'est la clé de la croissance future et, en fait, de la stabilité¹²⁵.

Le jeune vendeur Tarek Mohamed Bouazizi, qui s'est immolé en Tunisie en décembre 2010 et dont le geste a déclenché des protestations de masse contre le régime de Ben Ali, travaillait au sein d'une économie parallèle. Une policière et deux agents municipaux ont saisi ses caisses de fruits et de légumes et sa balance électronique, qui étaient en fait ses moyens de subsistance. M. de Soto a dit au Comité :

Le pire, c'est qu'on lui a enlevé le droit d'avoir un kiosque — c'est comme son droit à la propriété pour le travail —, et toute la paperasse qu'il avait remplie afin de donner sa maison en garantie pour obtenir du crédit afin d'acheter une camionnette qui le rapprocherait du marché agricole a été annulée.

Lorsque l'on additionne tout ça dans le cadre de sa vie et de ses obligations, on l'avait acculé à la faillite. Il avait été exproprié. Il était ruiné¹²⁶.

De l'avis de M. de Soto, tout comme les principaux obstacles à la prospérité économique ne sont pas d'ordre technologique dans de nombreux pays en développement, la question des droits de propriété ne peut y être abordée sous l'angle de simples problèmes fonciers. Ces obstacles sont de nature politique.

L'une des caractéristiques de nombreux pays en développement est qu'ils comprennent de vastes secteurs d'activité informelle. La persistance de l'activité économique informelle et la réticence des gens à s'insérer dans le secteur formel reflètent l'absence de facteurs habilitants ou, autrement dit, la présence d'obstacles structurels. M. Sullivan a mentionné certains obstacles possibles en prenant pour exemple l'Égypte :

En Égypte, par exemple, une petite entreprise doit signer 26 chèques postdatés. C'est ce qu'exigent les banques. Pourquoi ça? Parce que la législation des faillites est tellement

125 Hernando de Soto, « The free market secret of the Arab revolutions », *The Financial Times*, 8 novembre 2011, p. 71. [traduction]

126 FAAE, [Témoignages](#), 22 novembre 2011.

mauvaise qu'il faut parfois six mois pour récupérer sa garantie. Vous pouvez donner une garantie, mais vous ne pouvez tout simplement pas la récupérer par le système judiciaire alors que, si vous émettez un chèque en bois, vous allez en prison. Vous êtes donc fortement incité à payer les mensualités de votre prêt, ou à ne pas demander de prêt, ce qui a pour effet d'empêcher les gens de passer dans le secteur formel ou, s'ils sont déjà dans le secteur formel, d'avoir accès au crédit¹²⁷.

La Banque mondiale fait état de ces obstacles structurels dans son classement annuel des pays en fonction de la facilité d'y faire des affaires, classement qui tient compte des principaux aspects des règles qui ont cours dans une société et qui « influencent le comportement des entreprises¹²⁸ ». En 2012, parmi les 183 étudiés, l'Égypte occupait le 110^e rang. Sept procédures s'appliquent à l'enregistrement d'une propriété, sur une période de 72 jours. Quelque 29 paiements d'impôt sont exigés annuellement¹²⁹.

Les aspects structurels découragent les gens de s'insérer dans l'économie formelle, ce qui nuit du même coup au développement des entreprises et à la productivité dans le secteur formel. L'une des six recommandations formulées au Comité par M^{me} Hannam, de la Banque Scotia, était que l'ACDI « participe directement à l'édification d'infrastructures financières de base : droits de propriété, lois sur les transactions sécurisées, registres de sûretés, bureaux de crédit, outils pour les PME, littératie financière, harmonisation réglementaire régionale et réglementation financière¹³⁰ ». Elle a ensuite expliqué pourquoi ces aspects de l'environnement favorable au développement d'entreprises et au développement économique sont si importants selon elle : « Travaillant dans le secteur des prêts, [...] nous devons pouvoir compter sur le droit à la propriété. Nous devons pouvoir compter sur les garanties de paiement. En l'absence de ces caractéristiques, nous ne pouvons pas consentir des prêts et nous ne pouvons donc pas financer les propriétaires d'entreprises qui essaient de faire vivre leur famille et de développer leurs activités¹³¹. »

Des témoins ont mentionné que l'aide publique au développement peut favoriser la création d'un environnement favorable aux activités du secteur privé dans les pays en développement. M^{me} O'Neill, de USAID, a dit au Comité : « Nous croyons fermement dans

127 FAAE, [Témoignages](#), 13 février 2012.

128 Banque mondiale, [À propos de Doing Business : mesurer les résultats](#). Dans l'explication des classements de Doing Business, il est indiqué : « De nombreux facteurs peuvent jouer sur la volonté d'un entrepreneur de mettre en œuvre une nouvelle idée, notamment l'impression qu'il a de la facilité (ou de la difficulté) avec laquelle il pourra faire face aux différentes règles qui façonnent et servent de base à l'environnement des affaires. La décision de poursuivre une idée, de l'abandonner ou de la mettre en œuvre dans une économie ou dans une autre pourra dépendre en grande partie de la facilité d'accomplir les démarches nécessaires pour créer une entreprise ou obtenir un permis de construire, ainsi que de l'efficacité des mécanismes de règlement des différends commerciaux ou de solutionnement de l'insolvabilité. »

129 Voir Banque mondiale, Société financière internationale, [Facilité de faire des affaires – Égypte](#), 2012.

130 FAAE, [Témoignages](#), 12 mars 2012.

131 *Ibid.*

l'un des mérites que l'aide publique au développement — et probablement elle seule — peut avoir, c'est-à-dire qu'elle renforce le milieu pour permettre aux entreprises, petites ou grandes, de prendre de l'expansion¹³². » De même, à une question du Comité au sujet des limites du rôle que peuvent jouer les entreprises privées dans le développement, M. Raymond Baker, directeur de Global Financial Integrity, a répondu :

[...] je ne sais pas comment les sociétés privées peuvent contribuer dans une large mesure au développement de la structure juridique d'un pays. Elles peuvent certainement favoriser son développement. Mais, en fin de compte, ce n'est pas leur rôle, car c'est un rôle qui appartient aux gouvernements¹³³.

Mais comme l'a indiqué M. Sullivan, ce n'est pas en imposant des réformes de l'extérieur qu'on pourra régler rapidement et efficacement ces problèmes :

Nous avons aussi constaté que les réformes imposées de haut en bas ont tendance à ne pas fonctionner. Nous avons découvert ce que nous appelons le déficit de réalité. Quand des experts internationaux atterrissent dans un pays pour aider à y créer ces institutions ou à rédiger ces lois, ils les font ensuite traduire dans les langues locales pour qu'elles soient adoptées par le législateur. Ensuite, elles restent là comme un hydroglisseur au-dessus de l'eau, sans jamais la toucher [...] C'est le déficit qui existe entre ce que dit la loi et ce que sont les pratiques réelles¹³⁴.

Par conséquent, bien que le soutien du renforcement des capacités qui provient de sources externes soit essentiel aux efforts visant à établir les conditions institutionnelles aptes à favoriser la croissance économique dans les pays en développement, il doit être adapté comme tel, c'est-à-dire comme soutien. Le consensus international sur les principes de l'efficacité de l'aide, formulés à Paris en 2005, à Accra en 2008 et à Busan en 2011, font ressortir l'importance de la prise en charge et de la responsabilité nationales pour le processus de développement. L'aide au développement orientée vers la gouvernance économique n'est pas différente de l'aide orientée vers le renforcement du système de santé d'un pays. Elle a beaucoup plus de chances de devenir autonome si elle est conçue de manière à s'harmoniser aux plans et aux priorités déjà établis à l'échelon local.

Financement de démarrage

Le financement public peut parfois être essentiel aux premières étapes d'un projet de développement, lui permettant de prendre son envol, puis de prendre de l'expansion sous l'égide du secteur privé. Tel a été le cas de la microfinance, un sujet qui est étudié plus en détail dans le présent rapport, sous la rubrique des services financiers. Pour résumer brièvement l'idée maîtresse, M. Larry Reed, directeur de la Campagne du sommet du microcrédit, a tracé l'histoire du secteur de la microfinance, des années 1990 à

132 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

133 FAAE, [Témoignages](#), 23 avril 2012.

134 FAAE, [Témoignages](#), 13 février 2012.

aujourd'hui. Ce faisant, il a expliqué que les actifs du secteur s'élevaient à quelque 400 millions de dollars il y a 10 ans et se composaient de fonds provenant des gouvernements et de dons privés; de nos jours, « l'actif combiné s'élève à plus de 8 milliards de dollars » grâce à l'injection de fonds privés. Le gouvernement a fourni l'impulsion initiale et développé l'industrie au point où elle pouvait avoir des retombées sociales et financières. M. Reed a dit au Comité :

Quand nous avons commencé, aucune grande banque n'accordait de prêt aux pauvres, ce pour quoi le secteur des organisations non gouvernementales a dû s'en mêler. Le but était d'aider les personnes démunies à sortir de la pauvreté. Ce faisant, elles ont élaboré des techniques et des systèmes que les organisations à but lucratif ont pu utiliser. Ces dernières ont par la suite découvert que cela pourrait leur être profitable, alors elles ont commencé à exercer des activités dans ce domaine¹³⁵.

Pour M. Reed, l'enseignement à tirer du secteur de la microfinance est que « le financement gouvernemental peut servir à mobiliser des fonds du secteur privé afin que l'impact global soit bien plus grand que ce que chacun de ces secteurs [public et privé] aurait pu accomplir séparément »¹³⁶.

Il a indiqué qu'en conjuguant leurs forces, l'État et le secteur privé « peuvent créer un marché en travaillant de concert. Ils peuvent créer un marché qui n'existait pas auparavant — ou, du moins, pas à une échelle susceptible d'intéresser le secteur privé »¹³⁷. La microfinance n'est pas le seul exemple où un tel partenariat peut déboucher sur des activités qui visent à répondre aux besoins des pauvres. Il a été question précédemment du rôle que joue le secteur public au moyen du mécanisme de garantie de marché de GAVI pour un vaccin contre le pneumocoque dans les pays en développement¹³⁸. M. Reed a cependant prévenu que la formation d'un nouveau marché ne devrait pas être considérée comme l'aboutissement de la participation du secteur public. En ce qui concerne la microfinance, il pense que le secteur public peut renforcer le comportement de l'industrie et contribuer à l'établissement « de paramètres liés à l'aspect social de l'investissement » pour que le bien collectif visé par les investissements soit effectivement réalisé¹³⁹.

Observations finales sur le rôle du secteur public

À l'exemple de la partie précédente du rapport qui portait sur le rôle du secteur privé dans le développement, la présente partie a porté sur le rôle du secteur public et fait ressortir les principaux points que voici :

135 FAAE, [Témoignages](#), 14 mars 2012.

136 *Ibid.*

137 *Ibid.*

138 Voir GAVI Alliance, « [How the pneumococcal AMC works](#) ».

139 FAAE, [Témoignages](#), 14 mars 2012.

- Le secteur public — incluant les gouvernements des pays en développement et les organismes de développement bilatéraux établis dans des pays tel le Canada — a un rôle important à jouer pour dégager le potentiel de croissance économique des pays.
- De façon générale, le secteur public devrait fournir des biens et créer un environnement qui favorise le développement d'activités commerciales, tout en s'assurant que la croissance économique sert l'intérêt public.
- Les gouvernements des pays en développement ne peuvent pas fournir de biens publics aux citoyens à moins de tirer des recettes fiscales des activités économiques. Cela exige : un secteur privé qui n'est pas réprimé; des institutions qui sont en mesure de négocier des contrats et d'autres questions avec des entreprises privées et qui peuvent mettre en application les politiques, les lois et les règlements nécessaires pour régir les grands secteurs d'activité (y compris un régime fiscal efficace); le paiement juste et complet d'impôts et d'autres redevances par les entreprises; l'utilisation publique responsable et transparente des revenus de l'État.
- Bien qu'il incombe en définitive aux autorités locales de fixer et de faire respecter des règles qui régissent l'activité économique à l'intérieur de leurs frontières, des organismes d'aide internationaux comme l'ACDI peuvent fournir un soutien essentiel pour le renforcement des capacités qui est orienté vers la gouvernance économique et le développement institutionnel.

Le Comité est conscient que la mise en œuvre de ces mesures est une tâche longue et difficile. Il comprend aussi que le succès n'est pas assuré. Ce ne sont pas tous les gouvernements et toutes les institutions qui ont à cœur les intérêts des citoyens. Ce ne sont pas toutes les entreprises qui sont efficaces et qui peuvent saisir les occasions créées ou encore intégrer les pauvres à leurs activités. Néanmoins, une approche qui vise à maximiser les avantages comparatifs des intervenants des secteurs public et privé, dans le cadre d'une stratégie globale, pourrait, dans la plupart des cas, ouvrir la voie à l'atteinte des objectifs de développement international.

CHAPITRE 6 : PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Concept

Dans le monde du développement international, on reconnaît de plus en plus qu'il est possible de surmonter bien des obstacles lorsque les gouvernements ne font pas cavalier seul. Pour cette raison, un certain nombre d'organismes de développement cherchent à tirer parti du savoir-faire, de la technologie, de l'envergure et des fonds du secteur privé grâce à divers types de partenariat. M^{me} O'Neill, de USAID, a dit au Comité « qu'aucun pays bénéficiaire, aucune entreprise, aucune ONG [organisation non gouvernementale], aucun donateur, peu importe sa taille, ne peut y parvenir seul. C'est ce qui justifie selon nous les partenariats : on met à contribution les atouts de chacun de façon intelligente en vue d'accélérer l'atteinte des objectifs de développement à moindre coût¹⁴⁰ ». Il est également prouvé que même les entreprises considèrent qu'il leur est avantageux de travailler avec des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux pour atteindre des objectifs communs. M. John Guarino, président de Rafrâichissements Coca-Cola Canada, a exprimé ce point de vue au Comité : « Nous croyons qu'aucune entreprise ne peut avoir une incidence importante en matière de développement durable si elle agit ou réfléchit isolément. Nous devons plutôt compter sur des partenariats qui lient les entreprises, les gouvernements et les ONG¹⁴¹. »

Plusieurs témoins ont souligné que les partenariats visent à réunir les compétences, les approches et les capacités d'entités des secteurs public et privé afin d'accentuer les retombées des projets et de créer les conditions dans lesquelles les projets donneront des résultats supérieurs à ceux qu'on pourrait obtenir si les projets étaient réalisés par un seul partenaire. L'envergure et la forme des partenariats peuvent varier. Comme l'a expliqué M^{me} O'Neill, ils sont fondés sur des intérêts qui se recoupent :

Tandis que USAID cherche à garantir l'accès à l'eau potable, le producteur de boissons voit la nécessité de protéger la source d'un intrant dont il a besoin. C'est un exemple de chevauchement entre nos objectifs de développement et leurs objectifs de rentabilité. Tandis qu'une entreprise se soucie de la stabilité de la chaîne d'approvisionnement ou que la demande mondiale pousse une entreprise à accroître fortement ses approvisionnements, USAID cherche à permettre aux petits agriculteurs ou aux jeunes d'entrer dans la population active¹⁴².

140 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

141 FAAE, [Témoignages](#), 4 juin 2012.

142 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

Par ailleurs, les partenariats ne se limitent pas à un seul organisme d'aide public et à une seule entreprise. Ils peuvent faire appel à divers organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux, de même qu'à diverses entreprises, associations industrielles et ONG¹⁴³.

M. Guarino a fourni un exemple concret de ce genre de coopération, soit le projet Nurture, l'une des initiatives internationales de Coca-Cola. Ce projet aide plus de 50 000 agriculteurs du Kenya et de l'Ouganda à cultiver les mangues et les fruits de la passion nécessaires à la fabrication de jus qui sont vendus localement au lieu de devoir importer d'ailleurs les mêmes fruits. La compagnie s'est jointe à la Fondation Bill et Melinda Gates et à Technoserve, entreprise commerciale sans but lucratif; en mettant en commun leur savoir-faire et leurs ressources, les partenaires s'assurent que les fruits satisfont aux normes de qualité voulues. La Fondation fournit la formation, et la compagnie, les spécifications. M. Guarino a indiqué : « Nous collaborons avec les collectivités pour choisir les sols, déterminer ce qu'il faut y ajouter, définir les méthodes de plantation. » Un autre aspect important du projet est que Coke garantit l'achat du produit¹⁴⁴. Dans l'ensemble, le projet profite à l'entreprise et aux agriculteurs locaux, car il permet à Coke « d'avoir assez de jus pour répondre à la demande » et d'« améliorer les moyens de subsistance des cultivateurs de fruits¹⁴⁵ ». M. Guarino a également signalé que parmi les agriculteurs participants, « le tiers sont des femmes¹⁴⁶ ».

Un autre exemple est l'Alliance du zinc pour la santé de l'enfant, annoncée en juin 2011 au Canada¹⁴⁷. Elle réunit :

- l'ACDI;
- l'Initiative pour les micronutriments (IM), ONG établie à Ottawa;
- Teck Resources, entreprise exploitant des ressources diversifiées. Elle a son siège à Vancouver et possède de grandes unités fonctionnelles centrées sur le cuivre, le charbon métallurgique, le zinc et l'énergie.

M^{me} Christina Dendys, directrice des Relations extérieures pour l'Initiative pour les micronutriments, a expliqué que ce partenariat entre les secteurs public et privé et des organismes de la société civile vise à résoudre un grave problème de développement : les déficiences en vitamines et en minéraux qui ont de lourdes conséquences sur la santé des enfants dans de nombreux pays. En ce qui concerne le problème auquel s'est attaquée

143 Jason Saul, Cheryl Davenport et Avery Ouellette, [\(Re\)Valuing Public-Private Alliances: An Outcomes-Based Solution](#), USAID, Private Sector Alliances Division, Mission Measurement, LLC, 2010, p. 5.

144 FAAE, [Témoignages](#), 4 juin 2012.

145 *Ibid.*

146 *Ibid.*

147 Voir Initiative pour les micronutriments, [Le gouvernement du Canada est heureux d'appuyer un nouveau partenariat entre Teck et l'Initiative pour les micronutriments](#).

l'Alliance du zinc, M^{me} Dendys a fait savoir que la diarrhée tue plus de 4 000 enfants chaque jour. Il existe cependant un « nouveau traitement extrêmement puissant pour combattre les maladies diarrhéiques » qui combine la réhydratation orale à des suppléments de zinc¹⁴⁸. Un représentant d'un autre partenaire de l'Alliance, M. Doug Horswill, premier vice-président, Durabilité et affaires externes de Teck Resources, a dit au Comité :

Le défi mondial est dû non à un manque de zinc, mais à la pénurie de moyens pour le distribuer, pour le faire parvenir aux mères qui soignent leurs enfants et pour leur faire comprendre l'importance qu'il joue dans le régime alimentaire¹⁴⁹.

M^{me} Dendys a expliqué au Comité que « Teck a offert à l'IM un financement de 5 millions de dollars pour renforcer ses programmes de traitement de la diarrhée par réhydratation orale et administration de zinc. À cette généreuse contribution s'ajoute un financement à trois pour un offert par l'ACDI ». Elle considère que le partenariat pour le zinc « fait partie intégrante » des moyens mis en œuvre par l'ONG pour s'acquitter de sa mission¹⁵⁰. M. Horswill a exposé les avantages du partenariat : « Grâce à nos ressources, aux connaissances et aux capacités sur le terrain de l'IM et à l'appui de l'ACDI, et à d'autres partenaires que nous espérons attirer à l'avenir [...], nous pouvons renforcer les programmes de santé partout dans le monde¹⁵¹. » Il s'est dit également persuadé que l'Alliance permettra de mobiliser d'autres ressources du secteur privé.

Il faut signaler que le financement n'est pas l'unique but des partenariats; il est tout aussi important de réunir différents types de compétences. M. Guarino en a fait mention en expliquant pourquoi Coca-Cola fait équipe avec USAID dans le dossier de l'eau en Afrique : « Nous ne sommes pas des experts, nous sommes une entreprise d'abord et avant tout et notre appui à la collectivité vient au second rang. L'agence nous permet d'être plus efficaces. Nous profitons de son expertise sur la façon de faire les choses¹⁵². » M. Dade a également expliqué que les partenariats facilitent la mise en commun des connaissances, ce qui a pour effet de fortifier tous les participants. Faisant allusion aux critiques adressées à l'égard des partenariats de l'ACDI avec les industries extractives, M. Dade a mentionné : « Le secteur privé participe déjà. En collaborant avec lui, on ne le subventionne pas. C'est une collaboration qui, comme avec la diaspora, aide à faire d'eux de meilleurs acteurs du développement, et c'est la même chose avec l'ACDI¹⁵³. »

148 Outre ces problèmes de déficience aiguë, les enfants déficients en zinc ne se développent pas normalement, et les récoltes « sont déficientes en qualité et en quantité ». Voir le témoignage de M. Doug Horswill, [Témoignages](#), 6 décembre 2011.

149 FAAE, [Témoignages](#), 6 décembre 2011.

150 *Ibid.*

151 *Ibid.*

152 FAAE, [Témoignages](#), 4 juin 2012.

153 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

Selon M. Runde, bien que les partenariats ne devraient pas être considérés comme une « panacée », ils permettent « aux intervenants publics de multiplier et d'optimiser les ressources non traditionnelles pour corriger les problèmes grâce à des moyens axés sur le marché ». Pour cette raison, M. Runde s'est dit d'avis que « l'établissement de partenariats avec des acteurs non étatiques, y compris diasporas, groupes philanthropiques et confessionnels, et sociétés à but lucratif, sera au cœur du développement international de demain¹⁵⁴ ». Cela ne veut cependant pas dire que les partenariats devraient être l'unique forme de coopération en matière de développement. Selon M. Runde, le fait de reconnaître les avantages des partenariats ne signifie pas qu'il faut tout faire en partenariat pour régler les problèmes de développement. Les partenariats sont plutôt des instruments importants qui ne sont pas utilisés autant qu'ils le devraient par la plupart des organismes de développement. Parce qu'ils permettent de régler des problèmes « au moyen de synergies¹⁵⁵ », ils peuvent, dans les circonstances appropriées, donner des résultats qu'on ne pourrait autrement obtenir par d'autres mécanismes de coopération (p. ex. l'aide de gouvernement à gouvernement) pour le règlement des problèmes de développement.

Le modèle d'USAID

Outre les diverses autres initiatives d'USAID¹⁵⁶, la Global Development Alliance (GDA)¹⁵⁷ est l'un de ses principaux mécanismes d'établissement de partenariats avec le secteur privé. Depuis la création du programme il y a plus de 10 ans, USAID est devenue un chef de file des agences de développement dans le domaine. En 2011, lorsque le Comité d'aide au développement de l'OCDE¹⁵⁸ a soumis USAID à un examen par les pairs, il a été démontré que « les États-Unis sont devenus leader dans la mise au point de partenariats public-privé. Ils reconnaissent que les apports du secteur privé peuvent jouer

154 FAAE, [Témoignages](#), 13 décembre 2011.

155 *Ibid.*

156 Les autres initiatives pertinentes d'USAID comprennent : Development Innovation Ventures (DIV) et Grand Challenges for Development. Divers organismes fédéraux américains qui s'occupent de politique étrangère participent au développement avec le secteur privé, notamment la Global Partnership Initiative et l'International Diaspora Engagement Alliance du Département d'État, l'Emergency Plan for AIDS Relief du président américain, la Millennium Challenge Corporation et l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC). Pour plus de renseignements, voir : Holly Wise, « [U.S. Government Engagement with the Private Sector on International Development](#) », A Report of the CSIS Project on U.S. Leadership in Development, Center for Strategic and International Studies (CSIS), février 2012.

157 USAID, « [About GDA Model](#) », Office of Innovation and Development Alliances (IDEA).

158 Le [Comité d'aide au développement](#) de l'OCDE est formé de 24 membres des plus grands programmes d'aide bilatéraux au monde : l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Union européenne, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Corée du Sud, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le Programme des Nations Unies pour le développement y siègent également à titre d'observateurs. Selon le Comité, les [examens par les pairs](#) « offrent une étude détaillée des systèmes et des politiques de développement et présentent les enseignements tirés [...] ». Chaque pays membre du Comité subit un examen par les pairs tous les quatre ans environ.

un rôle important pour les pays en développement et ils admettent que l'aide publique peut servir de levier pour démultiplier les effets positifs sur le développement¹⁵⁹. » C'est pourquoi il est autant question d'USAID dans cette partie du rapport. Ce modèle offre à l'ACDI des années de preuves tangibles, à savoir des exemples, des enseignements tirés et des pratiques exemplaires.

Selon le témoignage de M^{me} O'Neill, USAID a actuellement « 283 partenariats actifs dont la valeur totale est estimée à 8,8 milliards de dollars¹⁶⁰ ». Pour qu'un partenariat soit considéré comme une GDA, il doit répondre aux critères et caractéristiques qui suivent :

- « Contribution suivant un ratio d'au moins 1:1 (en espèces et en nature) par rapport aux ressources d'USAID;
- Buts communs établis pour tous les partenaires;
- Solution élaborée conjointement à un problème de développement social ou économique;
- Partenaires non traditionnels (sociétés, fondations, etc.);
- Mise en commun des ressources, risques et résultats, en visant avant tout à accroître l'impact obtenu;
- Approches innovatrices et durables en matière de développement¹⁶¹. »

Comme il a été mentionné ci-dessus, les partenariats visent à créer une valeur commune en servant les intérêts privés et le développement. Par conséquent, il est impossible que toutes les combinaisons de ressources et d'expertises publiques et privées puissent répondre à ces critères. Lorsqu'elle a expliqué le processus qu'utilise USAID pour choisir les partenariats convenables, M^{me} O'Neill a indiqué qu'il fallait trouver un équilibre approprié des intérêts.

Si le partenaire du secteur privé en tire des avantages extraordinaires alors que le pays ou la population locale n'en profite pas ou peu, ce partenariat public-privé ne nous intéresse pas.

Par ailleurs, si c'est la localité qui retire tous les avantages, nous savons qu'il y a de fortes chances que l'entreprise privée se retire du partenariat avant terme. Nous

159 OCDE, [États-Unis : Comité d'aide au développement \(CAD\) Examen par les pairs 2011](#), 2011, p. 41.

160 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

161 USAID, « [About GDA Model](#) », Office of Innovation and Development Alliances (IDEA). [traduction]

cherchons ce point d'équilibre où les besoins se recourent vraiment, et nous voulons être honnêtes envers nous-mêmes lorsque l'écart est trop grand¹⁶².

Le processus lui-même est crucial. M^{me} O'Neill a expliqué qu'USAID utilise un système où les partenaires éventuels peuvent très facilement proposer leurs idées, grâce à un processus suffisamment souple pour permettre de faire d'avance de nombreuses vérifications. Ce système repose sur le fait que « chacun est convié en tout temps à nous soumettre un document de cinq pages présentant le concept proposé ». Elle a ajouté :

Cette façon de faire permet généralement de distinguer les candidats sérieux à un partenariat avec nous de ceux qui sont simplement à la recherche de débouchés. Dans ce document de cinq pages, nous souhaitons retrouver les objectifs de développement que l'entreprise veut partager avec nous, combien elle est prête à investir en argent et en autres ressources, et quelles sont ses attentes à notre égard. Nous pouvons ainsi nous aligner sur la position de départ de l'entreprise. Il arrive que l'entente négociée s'en éloigne considérablement, mais cela nous fournit tout au moins un point de référence. Nous comprenons dès le départ ce qui importe pour l'entreprise, ce qu'elle est disposée à accomplir dans le cadre du partenariat, et qu'est-ce qu'elle attend de nous¹⁶³.

USAID ne limite pas ses partenariats aux entreprises américaines. Mme O'Neill a affirmé au Comité que l'agence qu'elle représente noue des partenariats « avec des petites et des grandes entreprises dans les pays développés et les pays en développement ». Elle a ajouté : « En général, nous signons des partenariats avec des grandes entreprises, situées au pays ou n'importe où dans le monde. Si nous sommes d'accord sur un objectif de développement, nous n'y voyons pas d'inconvénient¹⁶⁴. » Tout en faisant observer qu'USAID exigeait de ses partenaires une contribution au moins égale à la leur, elle a mentionné que, « en moyenne », cette contribution a été « quatre fois supérieure à la [leur] au cours de la dernière décennie¹⁶⁵ ». En ce qui concerne la décision finale du choix des partenaires, USAID a recours à un processus de saine administration qui examine plusieurs facettes. M^{me} O'Neill a déclaré ce qui suit au Comité :

Nous choisissons chacun de nos partenaires avec beaucoup de prudence. Nous vérifions si le dossier de chacun est entaché; nous déterminons si ces accrocs sont assez importants pour que nous renoncions à une entente, ou si nous voyons un changement dans la gestion et dans son orientation. C'est donc une partie très importante et très longue de notre analyse, et elle sera déterminante pour la conclusion ou le rejet d'une entente.

L'autre chose dont nous tenons compte, c'est l'ampleur des avantages ou des désavantages qu'un partenariat public-privé aura sur les habitants. Il importe pour nous

162 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

163 *Ibid.*

164 *Ibid.*

165 *Ibid.*

que les Autochtones qui vivent dans la région où le partenariat public-privé prendra forme en tirent des avantages plutôt que des inconvénients¹⁶⁶.

Elle a ajouté que l'autre critère d'USAID consiste à établir si le partenaire éventuel risque « d'entacher la réputation du gouvernement des États-Unis ».

M^{me} O'Neill a fourni des détails sur deux partenariats conclus entre USAID et des entreprises canadiennes :

- Le premier, qui concerne les services bancaires mobiles en Haïti, est présenté dans la section de ce rapport portant sur les études de cas sur les services financiers.
- Le second, instauré en 2011, concerne la société minière canadienne Barrick Gold et s'intéresse aux questions de développement économique au Pérou. D'après ses explications, le projet a permis la création de « deux centres de services économiques dans le nord-ouest du Pérou, une région où 30 p.100 des résidants vivent sous le seuil de la pauvreté ». Selon son témoignage : « Barrick a investi un montant égal à la contribution de 590 000 \$ d'USAID sur une période de trois ans afin d'établir le centre de services économique de la Libertad. L'entreprise a aussi versé 270 000 \$ pour l'autre centre situé à Ancash. » Le projet vise « la création de 800 emplois permanents et une hausse des ventes de 4,8 millions de dollars ». Elle a toutefois souligné que « plus important encore, longtemps après notre départ et celui de la société minière, ces agriculteurs pourront toujours compter sur cette infrastructure pour s'assurer à long terme un accès durable aux marchés¹⁶⁷ ».

Elle a donné divers autres exemples de partenariats qui illustrent à la fois l'éventail de partenariats possibles que pourrait envisager l'ACDI et la diversité des secteurs de développement qui pourraient tirer profit d'un partenariat :

- Un partenariat en Afghanistan avec une entreprise de téléphonie cellulaire. Les agents de police reçoivent désormais leur salaire par téléphone cellulaire (argent mobile). Cela a permis d'éliminer du processus de paiement la corruption intermédiaire, augmentant ainsi le salaire empoché par les agents de police, tout en réduisant l'inefficacité et l'absentéisme associés au temps requis pour encaisser l'argent dans une banque traditionnelle, une denrée rare en Afghanistan. Le partenariat avec l'entreprise de téléphonie cellulaire a été un élément essentiel du projet puisque seule cette entreprise, et non des agences

166 *Ibid.*

167 *Ibid.*

gouvernementales américaines en Afghanistan ou le gouvernement afghan, avait l'infrastructure permettant les paiements électroniques¹⁶⁸.

- Un partenariat visant à s'attaquer à ce qu'on appelle les maladies négligées (p. ex. les vers intestinaux). Dans cet exemple, USAID s'est associé à ce que beaucoup considéreraient comme un partenaire non conventionnel : un fonds spéculatif du Royaume-Uni. La fondation créée par ce fonds a recueilli deux milliards de dollars pour financer la distribution au Kenya des vermifuges donnés par les sociétés pharmaceutiques. Le projet repose sur une étude, fondée sur des données factuelles, menée sur l'incidence des vermifuges sur l'augmentation de la fréquentation scolaire¹⁶⁹.
- Divers partenariats avec des ONG comme partenaires de mise en œuvre. À titre d'exemple, M^{me} O'Neill a expliqué qu'USAID s'est associée à la société Coca-Cola et à une ONG à la suite du tremblement de terre de 2010 en Haïti. Elle a indiqué que pour sa marque de jus Odwalla Coca-Cola voulait « importer davantage de mangues » d'Haïti. Bien que le pays soit un « grand producteur », ses mangues n'ont pas la qualité requise à l'exportation et ne pouvaient donc pas servir à la production de jus. USAID a alors « travaillé en partenariat avec une ONG pour indiquer aux agriculteurs et aux transformateurs locaux quelles étaient les normes mondiales en ce qui a trait aux mangues ». Résultat : Coca-Cola pourrait donc « en acheter davantage¹⁷⁰ ».

Ce ne sont là que quelques exemples des partenariats conclus par USAID au cours de la dernière décennie¹⁷¹.

Les observations de bon nombre d'autres témoins entendus par le Comité portaient sur trois partenariats pilotes que l'ACDI a conclus en 2011 avec des sociétés minières et des ONG situées au Canada. L'avis des témoins était partagé sur ces projets particuliers, comme il est mentionné plus en détail dans la section du rapport sur les études de cas sur les ressources naturelles. Sans chercher à minimiser le débat, il importe de souligner, comme il est démontré ci-dessus, que les partenariats peuvent faire appel à un large éventail de sociétés, de fondations et d'organismes de la société civile et qu'ils peuvent porter sur un éventail aussi large de questions de développement, allant de la productivité agricole à l'aménagement des bassins versants.

168 *Ibid.*

169 *Ibid.*

170 *Ibid.*

171 Pour plus de renseignements sur les partenariats de la GDA en 2006, consulter le document suivant publié par USAID : [*The Global Development Alliance: Public-Private Alliances for Transformational Development*](#), Office of Global Development Alliances, 2006.

Principaux enseignements et défis

Comme l'indiquent clairement de nombreux examens des partenariats d'USAID¹⁷², bien que les effets positifs des partenariats public-privé soient manifestes, il reste du travail à faire pour qu'ils restent invariablement un outil efficace de politique de développement. L'agence de développement qui souhaite exploiter tout le potentiel des partenariats doit relever les défis en tenant compte de certains éléments :

- Structure — s'assurer que l'agence de développement a déjà le personnel compétent, les procédures et le pouvoir décisionnel nécessaires;
- Communications — s'assurer que toutes les parties comprennent leurs intérêts respectifs et les objectifs du partenariat, que l'agence de développement a des personnes ressources qui s'occupent des entreprises et des ONG éventuelles et que l'information circule entre les parties pendant le cycle de vie du projet;
- Évaluation — trouver les indicateurs appropriés et d'autres outils pour vérifier et mesurer les résultats du partenariat.

La formation d'un partenariat n'est pas une fin en soi. Un partenariat est un mécanisme qui peut s'avérer très efficace lorsqu'il est établi dans de bonnes conditions et selon des lignes directrices claires. Comme tout autre outil de mise en œuvre d'une politique, il doit être évalué fréquemment afin d'en connaître les effets sur le développement, particulièrement en le comparant à d'autres mécanismes de coopération possibles.

Les témoins entendus ont mentionné tout particulièrement les principaux enseignements tirés de l'expérience d'agences comme USAID et les questions qu'il est essentiel de régler pour pouvoir élaborer une stratégie de partenariat efficace. Le Comité s'est inspiré de ces différents témoignages pour formuler ses recommandations sur la méthode que l'ACDI pourrait adopter, à son avis, pour l'établissement de partenariats. Elles sont présentées dans la dernière section du rapport.

Tout en soulignant la nécessité pour le Canada de tirer profit de l'expérience d'agences publiques d'aide comme USAID, DFID ou GTZ et BMZ en Allemagne, qui ont une histoire institutionnelle en matière de partenariats, M. Dade a été catégorique lors de son témoignage : « Le personnel est très important. » Il a fait part de son expérience des partenariats avec USAID, qui a eu recours à ses services en raison de son expérience de

172 Voir, par exemple : Tom Dewar et coll., [Evaluating Global Development Alliances: An Analysis of USAID's Public-Private Partnerships for Development](#), USAID; Jason Saul, Cheryl Davenport et Avery Ouellette, [\(Re\)Valuing Public-Private Alliances: An Outcomes-Based Solution](#), USAID, Private Sector Alliances Division, Mission Measurement, LLC, 2010; Daniel Runde et coll., [Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC](#), CSIS, Washington, octobre 2011.

travail avec le secteur privé. Selon M. Dade : « Les organismes de développement n'ont pas les compétences particulières nécessaires pour faire ce boulot. Ils doivent se tourner vers des ressources externes qualifiées¹⁷³. » M^{me} Hannam de la Banque Scotia a mentionné l'importance de « se demander si la structure actuelle de l'ACDI lui donne la souplesse et le mandat nécessaires pour collaborer efficacement avec le secteur privé¹⁷⁴ ». De même, lorsqu'il a fait référence à l'Alliance du zinc pour la santé de l'enfant dont il a déjà été question, M. Runde a affirmé que la capacité des agences de développement comme l'ACDI à travailler de façon plus stratégique avec le secteur privé exigera « des changements organisationnels importants ». Selon lui, « l'ACDI devrait, si vous me permettez l'expression, administrer des stéroïdes à des initiatives du genre de celle visant la distribution de zinc aux enfants¹⁷⁵ ».

Quant à la question du personnel et des compétences, M^{me} O'Neill a rappelé qu'une stratégie de partenariat efficace exigeait « l'appui et les encouragements des dirigeants ». À son avis, « si les employés ont l'impression qu'ils ne seront pas évalués en fonction d'eux, ils ne se s'en soucieront pas »¹⁷⁶. Dans son mémoire, elle affirme que, quelles que soient les mesures incitatives utilisées par l'agence de développement, « il est utile d'offrir de la formation et de fixer des normes de qualité »¹⁷⁷. M. Dade a aussi affirmé qu'étant donné que toute nouvelle entité publique-privée « perturbe » les pratiques en vigueur, il faut protéger l'entité¹⁷⁸.

M^{me} O'Neill a aussi parlé des principaux enseignements retenus par l'agence dans le cadre de la création de partenariats. Elle a dit au Comité qu'il fallait « un point d'entrée facile pour les partenaires, pour devenir le partenaire qu'ils préfèrent »¹⁷⁹. Dans le même ordre d'idées, M. Dade a fait valoir que de nombreuses entreprises canadiennes ont déjà noué des partenariats avec des agences comme USAID ou la Société financière internationale de la Banque mondiale. Il a soutenu que, malgré le peu d'expertise de l'ACDI dans le domaine des partenariats comparativement aux autres agences, les entreprises canadiennes préféreraient dans bien des cas conclure un partenariat avec l'ACDI, mais qu'elles n'ont pas eu d'occasions suffisantes de le faire jusqu'à présent. Il a déclaré que ces entreprises sont fières d'être canadiennes. « Elles veulent chanter les louanges de l'image de marque du Canada et la renforcer. Elles veulent assumer les

173 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

174 FAAE, [Témoignages](#), 12 mars 2012.

175 FAAE, [Témoignages](#), 13 décembre 2011.

176 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

177 Témoignage de Maura O'Neill, directrice de l'innovation et conseillère principale de l'administrateur d'USAID, Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, le mercredi 30 mai 2012, p. 7.

178 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

179 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

coûts. Vous ne leur faites aucune faveur, puisqu'elles travaillent déjà à ces projets. Ce sont elles qui font une faveur à l'ACDI en l'invitant à participer¹⁸⁰. »

Encore une fois, il importe de mettre l'accent sur le partenariat pendant le processus. Un document publié par M. Runde et ses collègues du Center for Strategic and International Studies milite en faveur de la participation du secteur privé à la planification et à la conception du projet, plutôt que de faire appel à lui à la fin du processus lorsque toutes les décisions relatives au projet ont été prises par l'agence de développement. Selon les auteurs, « le fait de ne pas inclure les partenaires dès le début nuit à de très nombreux partenariats¹⁸¹ ». À leur avis, les agences de développement du secteur public doivent, pour parvenir à s'associer avec le secteur privé, changer leur mentalité et cesser de se percevoir comme ayant « les plus gros moyens financiers et les meilleures règles » pour adopter une position de « moteur financier avec des règles souples¹⁸² ».

M^{me} O'Neill a également parlé de l'importance d'être honnête et clair lorsqu'on envisage un partenariat. Elle a souligné la nécessité de discuter « franchement des compétences de base et des motivations de chaque partenaire » et donné ce conseil : « ne vous entichez pas du partenariat. Soyez prêts à vous en séparer, si vous flairez quelque chose de louche ou si les objectifs ne vous semblent pas tout à fait cohérents ». Dans l'ensemble, M^{me} O'Neill a insisté sur les trois notions d'une stratégie en matière de partenariat, « impact, envergure et durabilité », soulignant que « si, au départ, on néglige d'y songer, elles ne se manifesteront pas par miracle dans un partenariat ou au moment où il tirera à sa fin¹⁸³ ».

En ce qui concerne la tendance du milieu du développement et de l'ACDI à accroître la participation du secteur privé, plusieurs témoins ont rappelé la nécessité d'une approche fondée sur les faits pour l'établissement de partenariats. M. Alex Counts, de la Fondation Grameen, a fait cette remarque : « En effet, il est très facile de se féliciter soi-même et de se dire qu'on a trouvé une solution venant du secteur privé — qui a pour effet de réduire la pauvreté ou autre chose —, mais il devrait exister un mécanisme de reddition de comptes permettant de vérifier si c'est vraiment le cas¹⁸⁴. » D'autres ont aussi insisté sur la nécessité, pour l'ACDI, de faire preuve de plus de transparence dans ses explications et sa motivation à nouer des partenariats. M. Kenneth Georgetti, président du Congrès du travail du Canada, a ouvertement exprimé le désaccord de son organisme avec l'affirmation selon laquelle « s'allier avec le secteur privé pour financer des projets d'aide étrangère est la meilleure façon d'améliorer la vie des pauvres de la planète¹⁸⁵ ».

180 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

181 Daniel Runde et coll., [Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC](#), p. 11. [traduction]

182 *Ibid.*, p. VI. [traduction]

183 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

184 FAAE, [Témoignages](#), 15 février 2012.

185 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

Il a également ajouté qu'« au centre de toute analyse sur la pauvreté se trouve la question des emplois ». Dans cet esprit, il a ensuite demandé :

Qu'en est-il de l'analyse visant à montrer les répercussions découlant des opérations des entreprises sur les emplois à temps plein et à temps partiel qui seront créés ou perdus, et quelle est la qualité de ces emplois, et quelles sont les conditions de l'environnement de travail et des droits [de la personne] dans le milieu de travail? Qu'en est-il des questions concernant le gagne-pain pour assurer le bien-être des collectivités? Quels sont les autres scénarios d'investissement ou de dépenses de l'ACDI qui permettraient de créer plus d'emplois que la poignée d'emplois dont on a parlé ici? Je le répète, où se trouve l'analyse portant sur toutes ces questions¹⁸⁶?

Le professeur Brown s'est aussi dit préoccupé par la nouvelle responsabilité sociale d'entreprise de l'ACDI en matière de partenariats pilotes et s'est demandé s'ils constituent un usage approprié et efficace des fonds publics consacrés au développement. À son avis, « l'Agence soutient que ces partenariats rehausseront l'efficacité de l'aide, mais je n'ai encore vu aucun argument convaincant à cet effet¹⁸⁷ ».

La démarche de l'ACDI en matière de partenariats devra donc comprendre un énoncé clair des objectifs de résultats ainsi que de solides mécanismes de surveillance et d'évaluation pour en suivre l'évolution et les mesurer. Ces résultats, les objectifs initiaux du partenariat et l'apport et le rôle de chaque partie devront être transparents. Il importe de souligner ici que la surveillance — analyser les résultats d'un projet et fonder les décisions futures sur ceux-ci — fait partie intégrante de la culture organisationnelle du secteur privé. Dans son témoignage sur l'apport de Teck Resources à l'Alliance pour le zinc en faveur de la santé de l'enfant, M. Doug Horswill a indiqué que « comme représentant d'une société engagée dans ce domaine et qui ne cesse pas d'apprendre, je voudrais dire que le dernier point est essentiel : il faut mesurer, surveiller, produire des rapports et être toujours transparent. C'est ainsi que notre société est gérée et que ces initiatives devraient l'être¹⁸⁸. »

Enfin, trouver des possibilités de partenariats dans les pays à faible revenu exigera probablement dans bien des cas des solutions créatives, à savoir travailler avec des entreprises locales dans des secteurs comme la productivité des petits exploitants agricoles. En ce qui concerne les communications, l'ACDI devra probablement adopter une mentalité organisationnelle de communication avec les entreprises privées, les ONG et les fondations, pour leur présenter des idées de partenariats, au lieu d'attendre que ces idées lui soient soumises en suivant le processus traditionnel d'appels d'offres. Le secteur privé a déjà mis en place des projets comme ceux visant à offrir aux pauvres un plus grand accès aux services financiers grâce aux services bancaires mobiles, l'ACDI et d'autres agents de développement n'ont donc plus qu'à fournir leur appui et leur expertise

186 *Ibid.*

187 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

188 FAAE, [Témoignages](#), 6 décembre 2011.

afin que ces projets de développement aient le plus de retombées positives. Cependant, les partenariats visant, par exemple, à élargir l'accès aux services de soins de santé dans les régions rurales exigeront vraisemblablement un degré de conception supérieur et une certaine initiative de la part de l'Agence.

Dans l'ensemble, le Comité retient de ce témoignage l'importance de la flexibilité, de la transparence et du réalisme dans le processus de recherche de partenaires et de partenariats. Sur la question de la flexibilité, il est clair que les intervenants du secteur privé qui apportent les pratiques organisationnelles et l'expertise si convoitées par les agences de développement n'attendront pas qu'une armée de fonctionnaires prenne une décision. Si on cherche l'efficacité et la créativité du secteur privé, le processus de sélection et de communication du secteur public doit s'adapter aux réalités de la culture organisationnelle du secteur privé. Quant aux deux autres points — la transparence et l'honnêteté —, il est tout aussi évident que les attentes et l'apport de tous les partenaires doivent être clairs tout au long du processus décisionnel et de la réalisation du projet. Tous les partenaires ou toutes les idées de partenariat ne sont pas viables dans la pratique — la probabilité que la proposition donne les résultats souhaités de manière rentable — ou souhaitables sur le plan de la cohérence avec le mandat de développement de l'Agence, qui doit être la fondation sur laquelle reposent ses décisions de financement.

CHAPITRE 7 : ÉTUDES DE CAS

Les témoignages entendus par le Comité portaient sur une grande variété de sujets, mais ceux de nombreux témoins concernaient particulièrement deux secteurs, à savoir les services financiers et les ressources naturelles, un aspect important du développement de bon nombre de pays. Ces deux secteurs sont également ceux où le Canada possède une bonne expertise et auxquels le secteur privé canadien participe activement et considérablement. Ils font donc l'objet des deux études de cas qui suivent.

Services financiers destinés aux pauvres

Le Comité a entendu beaucoup de témoignages sur ce que les services financiers fournis par le secteur privé et réglementés par les gouvernements peuvent faire pour le développement. En général, les témoins ont soutenu que :

- Les services financiers sont un élément important de la réduction de la pauvreté et de l'intégration des pauvres à l'économie officielle;
- La microfinance commence et continue à profiter des pratiques exemplaires;
- Aucune « solution miracle » ne pourra jamais régler toutes les questions liées à l'accès au financement, mais les technologies comme les téléphones cellulaires et les « portefeuilles mobiles » peuvent contribuer grandement à réduire les frais financiers et autres liés aux comptes bancaires et aux transactions.

Vu la solide réputation mondiale du secteur financier canadien et les liens internationaux qu'il entretient, il est probable qu'il puisse jouer un rôle de plus en plus important dans la prestation de services financiers destinés aux pauvres des pays en développement au cours des prochaines années.

Au fil des décennies, le gouvernement du Canada, de son côté, a joué un rôle prépondérant en appuyant la prestation de services de microcrédit destinés aux pauvres. M. Larry Reed de la Campagne du Sommet du Microcrédit et d'autres personnes font valoir que les gouvernements doivent continuer à jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. M. Reed a affirmé : « À mon avis, la difficulté — surtout pour l'État, lorsqu'il investit — est de façonner le marché de façon à mettre en place des mesures incitatives et des règles qui feront en sorte de préserver le bien public que le gouvernement visait par

de tels investissements, même lorsque des joueurs du secteur privé s'introduiront dans ce marché et commenceront à en devenir les principaux bailleurs de fonds¹⁸⁹. »

Les services financiers : une nécessité

Selon la Banque mondiale, au nombre des « principaux enseignements » tirés au sujet des besoins financiers des pauvres au fil des décennies se trouve, notamment le fait que « comme tout le monde, les pauvres ont besoin d'avoir accès en permanence à des services financiers ». De plus, « l'accès au microcrédit ne suffit pas; les pauvres doivent également avoir accès à l'épargne et à des services d'assurance et de paiement¹⁹⁰ ».

Les dernières décennies ont connu une augmentation importante de la prestation de tels services financiers. Cependant, des données d'enquête publiées par la Banque mondiale en avril 2012 démontrent que les trois quarts de la population pauvre du monde — environ 2,5 milliards de personnes — ne possèdent pas de compte bancaire. Près des deux tiers des répondants ont affirmé que la pauvreté en était la raison et environ un tiers, qu'il s'agissait d'une question de frais à engager, de distances à parcourir ou de formalités à remplir pour ouvrir un compte¹⁹¹.

Du microcrédit à la microfinance

La microfinance est l'octroi de prêts et la prestation d'autres services financiers à des personnes très pauvres. Il s'agit d'un outil important ayant aidé des millions de personnes pauvres vivant dans des pays en développement — surtout des femmes — à prendre le contrôle de leurs finances et, donc, de leur vie.

La microfinance moderne a gagné en popularité au Bangladesh, où la Banque Grameen, fondée au début des années 1980 par M. Muhammad Yunus, a octroyé de façon efficace et durable du crédit sans sûreté accessoire (microcrédit) à des paysans pauvres. Comme l'expert américain de la microfinance David Roodman l'a expliqué par la suite, M. Muhammad Yunus « a été le premier chef du mouvement du microcrédit moderne à travailler d'une façon proche de celle du milieu des affaires : produire en série et demander aux pauvres suffisamment d'intérêts pour payer la majorité des coûts de

189 FAAE, [Témoignages](#), 14 mars 2012.

190 Banque mondiale, « [Microfinance](#) », *Community Driven Development*.

191 Banque mondiale, [Les trois quarts des pauvres n'ont pas accès aux services bancaires, selon une nouvelle base de données](#), communiqué de presse 2012/400/DEC, 19 avril 2012.

fonctionnement de sorte que la banque puisse offrir des services à un plus grand nombre de personnes¹⁹² ». M. Muhammad Yunus et la Banque Grameen ont reçu le prix Nobel de la paix en 2006 en reconnaissance de leur travail¹⁹³.

Depuis longtemps, l'attention était tournée vers l'octroi de microcrédit aux pauvres, mais depuis quelques années l'attention se porte de plus en plus vers la microfinance, ce qui comprend d'autres services connexes importants comme l'épargne et l'assurance. Ainsi, des représentants d'Opportunité internationale Canada ont parlé au Comité de la portée plus large de leurs travaux. Il s'agit d'un réseau de microfinance qui travaille de concert avec des gouvernements et des organismes non gouvernementaux pour « offrir des services de microfinance modulables et durables — y compris des prêts, des comptes d'épargne, de la formation, des assurances et d'autres services financiers — à l'intention des personnes actives sur le plan économique qui sont les plus démunies, et ce, en vue surtout de leur permettre d'accroître leur revenu, d'améliorer la sécurité alimentaire et l'accès à l'éducation ainsi que de créer des emplois¹⁹⁴ ».

La microfinance moderne marie de façon intéressante et particulière des organismes à but lucratif et sans but lucratif. Selon M. Reed de la Campagne du Sommet du Microcrédit, le microcrédit a vu le jour dans les années 1980. Il s'agissait alors d'une initiative d'organisations non gouvernementales (ONG) conscientes de la nécessité de fournir des services de crédit aux pauvres, le secteur privé ne leur offrant pas ces services, et appuyées au départ par des gouvernements comme le Canada et par des dons de particuliers. En 1996, environ six millions de personnes avaient accès au microcrédit et la Campagne du Sommet du Microcrédit s'est alors fixé comme objectif d'offrir cet accès à 100 millions de personnes en 2006; l'objectif a été atteint en 2007¹⁹⁵. Selon le plus récent rapport de la Campagne du Sommet du Microcrédit, publié en décembre 2010, 3 652 institutions de microfinance indiquent fournir des services à

192 David Roodman, « [Think Again: Microfinance](#) », *Foreign Policy*, 1^{er} février 2012. M. [David Roodman](#) est agrégé supérieur au centre d'études et de recherches américain, le Centre pour le développement mondial. Dans son livre paru en 2003, M. Muhammad Yunus décrit ainsi le modèle autosuffisant de la Banque Grameen : « [traduction] La Banque Grameen a réalisé des profits chaque année depuis sa création, sauf en 1983, 1991 et 1992, ce qui prouve qu'une entreprise ayant des objectifs sociaux peut réussir et réussir. (La Banque ayant commencé ses activités en 1983, elle n'a pas réalisé de profit cette année-là. En 1991 et 1992, la Banque Grameen a connu un redressement massif après le passage dévastateur d'un cyclone au Bangladesh en avril 1991.) » M. Yunus a aussi écrit que : « La Banque Grameen offre trois types de prêts : des prêts producteurs de revenus (taux d'intérêt de 20 %), des prêts au logement (taux d'intérêt de 8 %) et des prêts à l'enseignement supérieur pour les enfants des familles Grameen (taux d'intérêt de 5 %). Les taux d'intérêt sont à intérêt simple, selon un amortissement dégressif. » Voir : Muhammad Yunus, *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty*, New York, Public Affairs, 2003, p. 236.

193 À la suite d'un long conflit avec le gouvernement du Bangladesh, M. Yunus a démissionné de son poste de directeur de la Banque Grameen en mai 2011.

194 FAAE, [Témoignages](#), 14 mars 2012.

195 *Ibid.*

205 millions de clients, dont 138 millions étaient au nombre des plus démunis lorsqu'ils ont contracté leur premier prêt. De ce nombre, 82 % étaient des femmes¹⁹⁶.

La microfinance a vu le jour grâce à des ONG et à l'appui financier des gouvernements, mais des organismes à but lucratif s'y sont intéressés et sont devenus les principaux bailleurs de fonds. M. Reed a affirmé qu'il y a 10 ans les gouvernements constituaient la principale source de financement des quelque 400 millions de dollars destinés à la microfinance. Aujourd'hui, il y a plus de 100 fonds d'investissement dans la microfinance dont l'actif combiné atteint plus de 8 milliards de dollars¹⁹⁷. Cependant, M. Reed a souligné qu'il y a beaucoup de « mélange » d'ONG à vocation sociale principalement et d'entreprises à but lucratif en grande partie à vocation commerciale¹⁹⁸. Selon M. Chris Dunford de Freedom from Hunger, qui est du même avis, « tous les microcréditeurs ne sont pas animés par des motifs professionnels identiques. Beaucoup ont un esprit strictement d'entrepreneur et ne recherchent que le profit, particulièrement dans les régions développées comme l'Est de l'Europe et le Centre de l'Asie, mais un nombre au moins égal, particulièrement en Afrique ou en Asie du Sud, est principalement motivé par des objectifs sociaux¹⁹⁹. »

M^{me} Hannam a déclaré que la Banque Scotia avait acquis son expertise en microfinance grâce à l'acquisition d'une banque péruvienne, l'un des pays ayant le plus d'expérience dans le domaine. Après avoir appris à connaître les marchés locaux et adopté une approche communautaire dans les années qui ont suivi, la Banque Scotia a essentiellement transposé les compétences et le savoir acquis au Pérou à ses succursales situées ailleurs dans les Caraïbes et en Amérique latine, notamment au Chili, en République dominicaine, au Guatemala et à la Jamaïque. M^{me} Hannam a affirmé :

Il est établi que la microfinance est un important moteur du développement économique dans les communautés mal servies. C'est un outil important pour appuyer les buts et les aspirations des femmes en particulier. Près de 60 p. 100 de nos clients de la microfinance au Pérou sont des femmes. Elle contribue aussi à la croissance de l'économie officielle en offrant du financement à des gens qui, autrement, devraient s'adresser aux circuits informels²⁰⁰.

M^{me} Hannam a mentionné que les banques de microfinance ne ciblent plus directement les femmes pour leur offrir ce type de services, bien qu'elles représentent une proportion importante de leur clientèle; en Jamaïque, un programme précédent qui ciblait cette

196 Voir : Jan P. Maes et Larry R. Reed, « Executive Summary », dans [State of the Microcredit Summit Campaign Report 2012](#), Microcredit Summit Campaign, Washington, 2012.

197 FAAE, [Témoignages](#), 14 mars 2012.

198 *Ibid.*

199 FAAE, [Témoignages](#), 30 avril 2012.

200 FAAE, [Témoignages](#), 12 mars 2012.

clientèle a été converti en modèle d'affaires traditionnel, ce qui, à son avis, « donne une idée du succès de ce programme²⁰¹ ».

Étant donné la coopération au développement de longue date entre le Canada et Haïti, le Comité souhaitait particulièrement connaître le travail fait sur le terrain par Fonkoze, l'institution de microfinance la plus importante en Haïti. Fonkoze emploie plus de 900 personnes, offre des services de crédit à 60 000 clients, soit un portefeuille de 16 millions de dollars, et compte 270 000 épargnants dont le portefeuille s'élève à 26 millions de dollars. En 2011, l'institution a procédé à des transferts à hauteur de 96 millions de dollars provenant de la diaspora haïtienne au Canada et ailleurs.

Fonkoze offre des services de microfinance aux femmes dans 46 succursales au pays. M^{me} Katleen Félix a expliqué le principe de base de Fonkoze : les femmes — qui constituent 99 % de sa clientèle — sont les piliers de l'économie et il faut les accompagner dans leur lutte contre la pauvreté. Fonkoze a créé quelque 1 750 centres de crédit en Haïti où les femmes peuvent non seulement obtenir du crédit, mais aussi recevoir de la formation en matière de finance et de santé. Selon d'autres grands principes, tous les Haïtiens doivent participer à l'économie haïtienne et il ne peut y avoir de démocratie si les gens n'ont pas accès à des services financiers, notamment le crédit, l'épargne et l'assurance²⁰². M^{me} Félix a également expliqué que Fonkoze offre divers produits aux femmes haïtiennes, des produits conçus de manière progressive selon leur situation personnelle et autour de l'idée de gravir les échelons pour sortir de la pauvreté²⁰³.

Renforcer la microfinance

Au fil des décennies, les services de microfinance offerts aux pauvres ont connu un grand succès, mais au cours des deux dernières années ils ont suscité la controverse et la surveillance s'est accrue. La controverse tourne autour du fait que parallèlement à la croissance continue des services de microfinance, un certain nombre de pays, tels que l'Inde, auraient été témoins de situations de surendettement, de pratiques de recouvrement sévères et même du suicide de clients. On parle moins de l'incidence réelle de la microfinance pour sortir les gens de la pauvreté, et ce, parce que jusqu'à tout récemment, il y avait un manque d'études scientifiques ou de mesures précises pour suivre cette question..

M. Reed a dit au Comité que l'industrie de la microfinance s'est employée à clore les récentes controverses de différentes façons. L'une d'elles consistait à former les gens pour qu'ils adoptent de nouvelles normes de conduite plus strictes fondées sur des principes tels que le traitement respectueux et équitable des clients et la prévention du

201 *Ibid.*

202 FAAE, [Témoignages](#), 15 février 2012.

203 *Ibid.*

surendettement²⁰⁴. Une autre façon a été de privilégier les paramètres qui permettent de mesurer le « bien commun » attribuable à la microfinance, au lieu de simplement recourir aux traditionnels indicateurs de rendement financier²⁰⁵. M. Counts de la Fondation Grameen a souligné l'importance d'avoir des mécanismes de reddition de comptes dans le cadre du travail de développement, signalant au Comité que, parmi les nombreux autres outils en voie de développement, l'indice de passage du seuil de pauvreté est un « outil de sondage très simple qui vérifie si les gens font seulement du surplace ou s'ils se sortent vraiment de la pauvreté²⁰⁶ ».

Dans une étude réalisée en 2012, M. David Roodman — que M. Muhammad Yunus appelle « l'analyste du microcrédit le plus méthodique et le plus cohérent des dernières années²⁰⁷ » — fait de nombreuses observations sur les arguments à l'appui de la microfinance et la réalité de celle-ci. Dans l'ensemble, il soutient que même si la microfinance ne répond pas à certaines de ses prétentions plus globales en ce qui concerne le renforcement de l'autonomie des femmes ou la sortie de la pauvreté des gens, elle réussit la tâche très importante et réelle de « *tirer profit de modestes subventions pour bâtir des institutions financières et des industries qui permettent à des millions de familles pauvres d'exercer un plus grand contrôle sur leurs finances*²⁰⁸. »

S'exprimant sur ces récents débats, M. Dunford a déclaré :

[...] le microcrédit est une industrie relativement nouvelle — industrie est le mot juste, même dans le cas des entrepreneurs dont les motifs sont sociaux et qui rendent service à des personnes vraiment pauvres. C'est pour cette raison qu'elle traverse une période de rodage, d'erreurs nombreuses, de création de modèles, d'apprentissage intense. Une partie de l'apprentissage concerne le rôle que l'État doit jouer dans la réglementation du microcrédit, sans l'étouffer²⁰⁹.

Au début de 2011, les présidents-directeurs généraux de nombreux organismes de microfinance ont commencé à discuter de l'avenir du secteur et créé un groupe de travail des PDG de la microfinance. Dans son rapport de janvier 2012, le groupe écrivait ce qui suit : « Pour le moment, la microfinance a la possibilité de faire fond sur ses succès antérieurs, de tirer des leçons et de surmonter les défis, afin de devenir une industrie plus sensible, plus responsable et plus transformative²¹⁰. »

204 The Smart Campaign, [Les principes de protection des clients](#).

205 FAAE, [Témoignages](#), 14 mars 2012.

206 FAAE, [Témoignages](#), 15 février 2012.

207 Center for Global Development, « [Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance](#) ». [traduction]

208 Voir David Roodman, *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance*, Center for Global Development, Washington, D.C., 2012, p. 6. [traduction]

209 FAAE, [Témoignages](#), 30 avril 2012.

210 Microfinance CEO Working Group, « [Road Map for the Microfinance Industry: Focusing on Responsible and Client-Centered Microfinance](#) », janvier 2012.

Après la microfinance : le secteur structuré et le développement durable

Beaucoup de grandes institutions financières au Canada et ailleurs ont reconnu le potentiel du marché de la microfinance en tant que fin en soi et comme moyen d'aider la population des pays en développement à passer de la microfinance à l'économie officielle. M. Tardif a rappelé les aspects importants que les grandes entités à but lucratif peuvent apporter à la microfinance, notamment les capitaux requis pour les prêts, l'expertise et la technologie. En ce qui concerne l'expertise, il a mentionné le travail de Développement international Desjardins, un organisme sans but lucratif créé il y a quelque 40 ans par le plus grand organisme financier du Québec — le Mouvement Desjardins — pour accroître l'inclusion financière dans les pays en développement grâce à la prestation de services financiers²¹¹.

Témoignant devant le Comité, M. Yvon Bernier de Développement international Desjardins a expliqué que l'organisme « collabore et intervient beaucoup en partenariat avec l'Agence canadienne de développement international » au sujet de la prestation de services financiers dans les pays en développement. Il a soutenu que le manque d'accès aux services financiers nuit à la croissance du secteur privé dans ces pays. La microfinance devrait donc être considérée, au sens large, comme un outil de développement économique durable, plutôt que simplement du microcrédit²¹².

M. Tardif a donné l'exemple des activités de la Banque Scotia en Amérique centrale et en Amérique du Sud à l'appui du fait que le secteur financier peut également jouer un rôle complémentaire en permettant aux clients de passer de la microfinance au secteur financier officiel²¹³. De même, M^{me} Hannam a affirmé que la « croissance favorable aux pauvres » constitue le meilleur moyen de sortir les gens de la pauvreté, c'est-à-dire les faire participer à la croissance économique sur les marchés officiels. À son avis :

Le secteur bancaire a un rôle crucial à jouer. En général, il réduit la pauvreté et l'inégalité en contribuant à la croissance économique grâce au crédit. L'infrastructure institutionnelle du secteur financier contribue aussi à réduire le coût de l'information, des contrats et des transactions, ce qui accélère la croissance²¹⁴.

Elle a aussi déclaré :

L'aspect qui est probablement le plus important, c'est que les banques luttent directement contre la pauvreté en donnant accès à des services bancaires de base dans un marché officiel, ce qui agit comme force d'inclusion. Dans la plupart des pays en

211 FAAE, [Témoignages](#), 8 décembre 2011.

212 FAAE, [Témoignages](#), 6 décembre 2011.

213 FAAE, [Témoignages](#), 8 décembre 2011.

214 FAAE, [Témoignages](#), 12 mars 2012.

développement, l'accès aux services financiers officiels ne touche que 20 à 50 p. 100 de la population. On se rend de plus en plus compte que l'accès à un vaste éventail d'outils financiers, comme les produits d'épargne, les services de paiement et le microcrédit, accroît considérablement la capacité des pauvres d'augmenter ou de stabiliser leur revenu, de bâtir un patrimoine et de mieux résister aux chocs économiques tout en renforçant la sécurité de la famille²¹⁵.

En plus de fournir des services de microfinance — à savoir des prêts de moins de 2 000 dollars consentis à des clients ayant des revenus inférieurs à 100 000 dollars —, la Banque Scotia fournit des services plus complexes, notamment ceux destinés aux clients qui ont dépassé le stade de la microfinance. Selon M^{me} Hannam, « comme nous faisons un suivi, nous avons vu une certaine migration attribuable à la microfinance : de la petite entreprise familiale à la création d'emplois, à la croissance et à la formation de vraies petites entreprises. Nous avons été témoins d'une importante migration²¹⁶. »

Services bancaires mobiles et transfert de connaissances

De nombreux témoins ont parlé du potentiel des technologies existantes, comme les téléphones cellulaires, largement disponibles dans les pays en développement — principalement pour les hommes à ce qu'il semble²¹⁷ —, pour l'établissement d'infrastructures qui peuvent servir à la prestation de services bancaires mobiles pour tous et à d'autres fins. Le plus connu de ces systèmes est M-PESA, lancé au Kenya en 2007 avec l'appui du DFID. Dès 2011, le DFID parlait de tirer parti de « l'énorme succès » de ce « système révolutionnaire de services bancaires mobiles²¹⁸ ». Au-delà du fait remarquable que près de 25 % de l'économie kényane l'utilise²¹⁹, M-PESA est aussi devenu l'assise du développement du secteur de la haute technologie dans ce pays, où il y a 74 téléphones cellulaires par 100 Kenyans et où presque 99 % des abonnements à Internet sont des abonnements téléphoniques. Ce secteur développe principalement des applications pour la téléphonie mobile²²⁰.

Dans son témoignage, M^{me} O'Neill d'USAID a soutenu que les services bancaires mobiles étaient considérés « comme l'un des plus importants facteurs de changement dans le domaine du développement depuis des décennies » :

215 *Ibid.*

216 *Ibid.*

217 Voir : Isobel Coleman, « [Mobile Technology and Global Economic Growth](#) », *Democracy in Development Blog*, Council on Foreign Relations, 10 mai 2012. [traduction]

218 DFID, « [The Engine of Development: The Private Sector and Prosperity for Poor People](#) », 2011, p. 14. [traduction]

219 « Let us in: Mobile money would transform even more lives in poor countries if regulators got out of the way », *The Economist*, 25 août 2012. [traduction]

220 « Upwardly Mobile: Kenya's Technology Start Up Scene is about to take off », *The Economist*, 25 août 2012. [traduction]

Pour vous donner une idée, il y a plus de 500 000 succursales bancaires dans le monde, mais 5 milliards de téléphones mobiles. Près de 2 milliards de personnes ont accès au téléphone, mais pas aux services bancaires. Il leur est donc impossible de participer au secteur financier traditionnel ou de démarrer une entreprise dont la croissance exige l'accès aux services d'une banque. Si tous les téléphones mobiles pouvaient se transformer en succursales bancaires ou en caisses enregistreuses pour de petites entreprises, nous croyons que les retombées économiques de l'inclusion financière pourraient transformer les pays pauvres de la planète. Nous constatons déjà des résultats mesurables qui appuient cette hypothèse au Kenya. En moins de cinq ans, 70 p. 100 des adultes du pays ont obtenu l'accès au système financier et bancaire grâce à M-PESA, un service mobile de transfert d'argent²²¹.

M. Shariff a indiqué qu'en 2003 le Fonds Aga Khan pour le développement économique a créé une entreprise de téléphonie cellulaire en Afghanistan appelée Roshan. Elle y sert maintenant près de 4 millions d'abonnés. Selon ses explications :

[...] Roshan fournit aujourd'hui des services mobiles de transfert d'argent, ce qui lui permet d'offrir des services financiers aux 97 p. 100 d'Afghans qui n'ont pas accès aux banques. Nous utilisons aussi Roshan aujourd'hui dans le secteur à but non lucratif pour appuyer la télémédecine, ce qui permet aux Afghans de tirer parti des services médicaux de l'ensemble de leur pays, et même du monde entier. Un autre indicateur de l'effet multiplicateur de Roshan est que c'est actuellement l'un des plus gros contribuables du pays, fournissant à peu près 5 p. 100 de toutes les recettes fiscales du gouvernement²²².

M. Counts a aussi souligné l'importance des technologies nouvelles et émergentes. Il a mentionné un programme en vigueur en Ouganda où les téléphones cellulaires servent non seulement à télécharger des renseignements cruciaux, mais aussi à rassembler des renseignements au sujet des agriculteurs et de leurs récoltes et à les fournir à des entreprises de l'extérieur, qui sont alors en meilleure position pour intégrer ces agriculteurs à leurs activités. À son avis, « le téléphone mobile, lorsqu'il est utilisé par les gens qui sont dans les champs, c'est-à-dire les pauvres, peut représenter une façon de recueillir et de rassembler ces renseignements sans s'exposer à une grande partie des frictions qui peuvent survenir entre le secteur privé et les pauvres. Cela permet aussi de créer des partenariats qui profiteront aux deux parties²²³. »

M^{me} Hannam a elle aussi manifesté son enthousiasme pour les services bancaires mobiles, affirmant que cela « transformera sûrement le monde ». Elle a ajouté : « Nous serons de plus en plus en mesure d'accorder des prêts au téléphone, et les gens pourront, de leur côté, faire des paiements également par téléphone par l'entremise de nos points de distribution²²⁴. » Elle a expliqué qu'en Haïti, avant les téléphones cellulaires :

221 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

222 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

223 FAAE, [Témoignages](#), 15 février 2012.

224 FAAE, [Témoignages](#), 12 mars 2012.

[...] la seule façon qu'une personne avait d'envoyer des fonds à un membre de sa famille vivant dans une autre localité distante de 150 kilomètres, par exemple, était de trouver un chauffeur de taxi ou d'autocar ou quelqu'un d'autre à qui on pensait pouvoir se fier et de lui confier l'argent en espèces pour qu'il le transmette en mains propres. Parfois, l'argent n'arrivait pas à destination et, lorsqu'il arrivait, c'était souvent très coûteux : 20, 30 et même 40 p. 100²²⁵.

Alors que seulement 10 % de la population haïtienne a un compte bancaire, quelque 85 % des ménages ont accès à un téléphone cellulaire. M^{me} O'Neill a expliqué qu'après le tremblement de terre dévastateur de 2010 qui a anéanti presque complètement le peu d'infrastructures financières en Haïti, l'idée a germé de développer rapidement des services bancaires mobiles pour les remplacer. USAID et la Fondation Gates ont donc offert une subvention incitative pour récompenser la première entreprise à fournir de tels services; la Banque Scotia et une entreprise de téléphonie cellulaire haïtienne, Digicel, ont obtenu la subvention²²⁶. Selon M^{me} O'Neill, « dans un pays qui compte moins de deux succursales bancaires par 100 000 habitants, l'accès aux services financiers a presque doublé en moins de deux ans²²⁷ ».

À la fin de 2010, la Banque Scotia et Digicel ont lancé un service de « porte-monnaie électronique » sous la marque de commerce TchoTcho Mobile qui permet aux Haïtiens d'effectuer des virements de fonds pour quelques sous par opération. À la fin de 2011, TchoTcho Mobile comptait plus de 473 000 utilisateurs et traitait près de 10 000 transactions par jour dans un pays où seulement 4 millions de personnes ont un téléphone portable²²⁸. Ce service a été à la fois profitable et efficace, a permis à la microfinance d'être encore plus accessible et a remporté des prix internationaux pour l'innovation en matière de développement. La Banque Scotia a l'intention d'offrir des services semblables dans d'autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes²²⁹.

M^{me} Hannam a aussi mentionné que la Banque Scotia avait eu de nombreuses discussions avec l'ACDI au cours de la dernière année pour échanger des renseignements et déterminer dans quels domaines la collaboration pourrait être améliorée. Elle a déclaré : « Nous avons eu quelques très bonnes discussions. Nous sommes persuadés qu'il y a des occasions de former des partenariats, de collaborer plus étroitement sur le terrain lorsque nous travaillons tous les deux dans les mêmes pays, pour échanger des renseignements sur ce que nous faisons et échanger des connaissances et des pratiques exemplaires²³⁰. »

225 *Ibid.*

226 FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

227 *Ibid.*

228 FAAE, [Témoignages](#), 12 mars 2012

229 *Ibid.*

230 *Ibid.*

Il y a donc un grand potentiel de développement pour les paiements par téléphone cellulaire et les systèmes connexes. Certains défis demeurent, cependant. En août 2012, le magazine *The Economist* faisait observer que plus de 120 entreprises offrent désormais une forme de services bancaires mobiles dans divers pays et que 90 autres devraient faire de même bientôt, mais aucune n'a connu le succès de M-PESA. La situation peut s'expliquer de nombreuses façons, allant de la position dominante de l'instigateur de M-PESA au Kenya aux obstacles liés à la réglementation des systèmes bancaires mobiles dans de nombreux pays²³¹. De toute façon, ceux qui s'intéressent à cette technologie et qui souhaitent reprendre l'initiative réussie de M-PESA pour l'appliquer dans d'autres pays pourront tirer d'importantes leçons de l'expérience menée au Kenya. Selon M. Dunford, « l'enthousiasme pour les transactions financières au moyen des téléphones cellulaires dépasse la réalité, mais c'est tout de même un domaine d'expérimentation extrêmement actif et très prometteur²³² ».

Ressources naturelles

Parmi les sujets abordés le plus souvent devant le Comité, il a été question du rôle du secteur des ressources naturelles — plus particulièrement l'exploitation minière — dans l'atteinte des objectifs de développement. Les témoignages à ce sujet étaient polarisés et révélateurs de vieux débats. La section qui suit donne un aperçu des principaux points de vue entendus. Les témoins ont fait part des nombreux défis liés plus particulièrement à l'extraction, mais les solutions avancées par la majorité, surtout la nécessité de renforcer le pouvoir des gouvernements locaux, étaient souvent les mêmes que celles privilégiées ailleurs dans le rapport.

En général, les témoins conviennent que les ressources naturelles peuvent contribuer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Ils soulignent également la nécessité fondamentale pour les gouvernements des pays hôtes, d'une part, d'assumer de manière transparente et responsable leurs responsabilités sociales, économiques et réglementaires et pour les industries minières et autres, d'autre part, de travailler en étroite collaboration avec les collectivités locales pendant tout le processus de mise en valeur des ressources. Parallèlement, bon nombre de témoins soutiennent que l'exploitation minière à grande échelle peut en réalité compliquer le processus de mise en valeur, surtout lorsque les gouvernements n'ont pas la capacité d'assumer de telles responsabilités.

Puisque les entreprises canadiennes sont des chefs de file mondiaux dans le domaine de l'extraction minière et d'autres ressources, il importe, dans le cadre de la politique canadienne étrangère et de développement, de savoir comment veiller à ce que

231 « Let us in: Mobile money would transform even more lives in poor countries if regulators got out of the way », *The Economist*, 25 août 2012. [traduction]

232 FAAE, [Témoignages](#), 30 avril 2012.

le secteur des ressources naturelles contribue efficacement à l'atteinte des objectifs de développement. M. Shariff a déclaré ce qui suit :

[...] il est [...] incontournable que la richesse minière du monde en développement sera un moteur essentiel de l'avenir de ces pays. Cela n'est cependant pas la fin de la réponse, c'est seulement le début de la question. Le problème est maintenant de savoir quel soutien nous sommes prêts à fournir au monde en développement pour l'aider à bien gérer ses ressources naturelles de manière à ce qu'elles soient une force et un moteur de développement national. Voilà la vraie question, et je ne pense pas qu'il y ait encore de réponses claires²³³.

Sur la question de la nécessité fondamentale de renforcer le pouvoir du gouvernement du pays hôte dans ce domaine, M^{me} Karin Lissakers du Revenue Watch Institute a aussi fait remarquer « qu'il s'agit d'un domaine complexe. Il n'existe pas de solution unique. Vous devez vous attaquer à de nombreuses questions fondamentales de façon simultanée afin d'obtenir des effets positifs durables²³⁴. »

Ressources naturelles et développement

Comme le démontre l'histoire du Canada, les ressources naturelles peuvent jouer un rôle important dans le développement de l'économie locale et nationale. Étant donné son expérience, le Canada est un chef de file dans le domaine de l'expertise et de l'exploitation minières, tant au pays qu'ailleurs dans le monde. À l'échelle internationale, selon M. Pierre Gratton de l'Association minière du Canada :

Le secteur minier canadien est un des principaux investisseurs de notre pays à l'étranger; il représente quelque 10 p. 100 des investissements extérieurs directs du Canada, et la valeur totale des actifs miniers canadiens à l'étranger s'élèvent à 109 milliards de dollars. Les deux tiers de ces actifs sont situés dans l'hémisphère occidental, et près de 50 p. 100 d'entre eux se trouvent dans seulement trois pays : le Mexique, le Chili et les États-Unis²³⁵.

Pour illustrer la taille de l'industrie, M. Ross Gallinger de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs a déclaré ce qui suit : « Il y a 1 600 entreprises canadiennes inscrites à la Bourse de Toronto; probablement 700 à la Bourse d'Australie; et environ 200 à la Bourse de New York²³⁶. »

L'abondance des ressources naturelles constitue possiblement un moteur important pour les pays en développement, en raison des avantages qui peuvent en découler comme les transferts fiscaux directs aux autorités locales et les redevances qui leur sont versées, l'emploi et le l'achat de service, la création d'entreprises connexes et les

233 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

234 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

235 *Ibid.*

236 FAAE, [Témoignages](#), 17 novembre 2011.

programmes de développement communautaires. M^{me} Lissakers a indiqué au Comité que l'organisme qu'elle représente se consacre spécifiquement aux secteurs pétrolier, gazier et minier surtout parce que « si on regarde les chiffres et le capital d'investissement, on s'aperçoit que ces ressources minérales peuvent transformer positivement bon nombre des pays pauvres dont le sol regorge de richesses²³⁷ ».

Lors de son témoignage, M. Gallinger a cité les exemples du Ghana, du Chili et du Botswana qui prouvent que l'exploitation minière peut avoir des effets positifs pour les pays en développement²³⁸. M. Bergeron de Goldcorp a dit au Comité que l'entreprise qu'il représente est l'un des plus grands contribuables du Guatemala. En effet, elle a versé près de 80 millions de dollars l'an dernier en taxes et redevances au gouvernement fédéral, dont une partie versée volontairement au gouvernement local²³⁹. M. Horswill de Teck Resources a parlé des retombées locales attribuables aux activités de l'entreprise au Chili et à un partenariat dans une mine au Pérou, soit des taxes, l'emploi direct de citoyens du pays et l'effet multiplicateur en matière d'emplois indirects et pour les fournisseurs²⁴⁰. Au Burkina Faso, la mine IAMGOLD, qui compte 2 200 employés, est le plus important employeur privé²⁴¹.

Parallèlement, il y a pourtant aussi des exemples où la richesse des ressources naturelles n'a pas contribué comme elle l'aurait pu au développement durable²⁴². M^{me} Catherine Coumans de Mines Alerte a soutenu dans un mémoire présenté au Comité qu'il existe une « recherche approfondie qui décrit en détail les façons dont l'exploitation minière à grande échelle *entraîne en soi* des déficits très importants et persistants en matière de développement, tant à l'échelle nationale que locale, au sein de nombreux pays en développement²⁴³ ». Selon elle et d'autres témoins, comme M^{me} Karyn Keenan de la Coalition Initiative d'Halifax, la façon dont l'exploitation minière à grande échelle s'était faite dans certains pays n'ayant pas les capacités suffisantes pour pourvoir aux

237 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

238 FAAE, [Témoignages](#), 17 novembre 2011.

239 FAAE, [Témoignages](#), 29 février 2012.

240 FAAE, [Témoignages](#), 6 décembre 2011.

241 FAAE, [Témoignages](#), 28 mars 2012.

242 La *Loi fédérale sur le développement durable* de 2008 définit ainsi le terme « développement durable » : « Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs. » La *Loi* prévoit aussi que : « Le gouvernement du Canada souscrit au principe fondamental selon lequel le développement durable est fondé sur l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles, sociales et économiques et reconnaît la nécessité de prendre ses décisions en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux. » Voir : ministère de la Justice du Canada, [Loi fédérale sur le développement durable](#), L.C. 2008, ch. 33.

243 Mines Alerte, « Le partenariat de l'Agence canadienne de développement international avec les sociétés minières ne reconnaît pas et ne prend pas en compte le rôle de l'exploitation minière dans la création des déficits en matière de développement », mémoire préparé à l'intention du FAAE concernant l'étude du rôle du secteur privé dans la réalisation des intérêts du Canada en matière de développement international, janvier 2012, p. 2.

besoins de leurs citoyens ou pour réglementer l'industrie avait eu des effets négatifs sur l'environnement et engendré des conflits sociaux à l'échelle locale, ainsi que des déficits plus généraux en matière de développement à l'échelle nationale²⁴⁴.

M^{me} Lissakers a aussi fait valoir que « dans bien des cas les minéraux ont en fait nuï au développement économique et à l'équité sociale et économique²⁴⁵ ». À son avis, « la pathologie de ce qu'on appelle la malédiction sort des ressources » repose sur des institutions très faibles, une forte corruption et, par conséquent, la négociation de mauvaises transactions.

Bien que l'on blâme souvent les entreprises, nous pensons qu'un partenariat et une structure de gouvernance convenue visant à régler le problème de la faiblesse sous-jacente des institutions dans les pays riches en ressources peuvent changer de façon positive la trajectoire de façon à ce que cela soit avantageux à la fois pour les investisseurs et pour les pays producteurs de ressources²⁴⁶.

Selon M. Brown de l'Université d'Ottawa, « ce dont nous avons besoin, c'est d'une meilleure compréhension des deux aspects de l'extraction des ressources comme stratégie de développement, et de méthodes efficaces pour minimiser les dommages tout en maximisant les bienfaits²⁴⁷ ». M. Gratton de l'Association minière du Canada a déclaré ce qui suit :

Nous avons été témoins d'investissements de ressources considérables dans le milieu de l'extraction. Dans certains cas, la population n'a pu profiter des retombées de ces investissements, il y a eu de la corruption et les investissements n'ont pas entraîné le développement espéré [...]

Au cours des dernières années, surtout par l'entremise du Conseil International des Mines et Métaux, nous nous sommes penchés sur ce problème, la soi-disant « malédiction des ressources ». Nous avons tenté d'identifier des moyens pour s'assurer que le problème ne survienne pas. On ne peut affirmer sans l'ombre d'un doute que la malédiction des ressources va frapper. Il n'est pas certain que le fait d'investir dans un projet minier en Afrique va empirer le sort du pays. Ça pourrait l'aider [...] La grande question est donc la suivante : comment pouvons-nous bien faire notre travail de développement? Comment s'assurer qu'il entraînera des retombées économiques à long terme?²⁴⁸

Dans l'ensemble, de nombreux témoins conviennent que la réduction des effets néfastes et l'optimisation des avantages liés à la mise en valeur des ressources naturelles dépendent en grande partie des efforts consentis pour renforcer le pouvoir des gouvernements nationaux et locaux des pays où se fait de l'extraction minière.

244 *Ibid.* et FAAE, [Témoignages](#), 30 mai 2012.

245 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

246 *Ibid.*

247 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

248 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

L'importance capitale des capacités institutionnelles

Comme il a été mentionné, les témoins ont établi des liens étroits entre la mise en valeur des ressources naturelles et la nécessité fondamentale, pour les gouvernements nationaux et locaux, de gérer de manière transparente, efficace et responsable la mise en valeur de ces ressources afin d'en faire profiter leurs citoyens. Cependant, le fait que de nombreux pays n'aient pas de telles capacités institutionnelles soulève de grands défis.

Selon M. Anthony Bebbington, professeur à l'Université Clark :

Le visage de l'exploitation minière et son expansion à grande échelle changent tellement, si profondément, que le développement dans un tel contexte se fait particulièrement complexe et difficile. Ces transformations ne rendent pas le développement impossible, certes, mais elles revêtent une telle ampleur qu'il n'est pas d'initiative en faveur du développement qui puisse s'en tenir aux projets proprement dits. En effet, il lui faudra viser le renforcement des institutions et songer à la réglementation, en plus de veiller à faire les choses dans l'ordre voulu²⁴⁹.

M. Bebbington a soutenu qu'il faut s'attaquer systématiquement dès le départ à la question institutionnelle, mais il a aussi reconnu que « bien entendu, on ne peut pas reporter l'extraction des ressources naturelles indéfiniment en attendant que les institutions soient bâties ». Même en tenant compte de ce fait, il a fait valoir ce qui suit :

[...] il demeure que dans des cas comme celui du Nigeria et d'autres exemples historiques qui viendraient le corroborer, si l'économie extractive se développe très rapidement sans être assortie de progrès significatifs – je songe notamment à la création d'institutions pour réguler l'économie et utiliser les ressources de manière transparente en vue de favoriser des relations plus solides entre les gouvernements et les citoyens – il devient très difficile de se rattraper par la suite. Une fois que les mesures d'incitation sont déformées, une fois que la politique se fonde sur l'accès à des rentes, il devient très difficile de renverser la vapeur après le fait²⁵⁰.

Des représentants de l'industrie minière sont conscients de l'importance des capacités institutionnelles et du fait qu'elles font souvent défaut dans les pays en développement.

Afin de rappeler l'importance pour les entreprises de pouvoir collaborer étroitement avec les institutions du gouvernement local et d'autres parties intéressées en vue de favoriser la croissance économique et sociale, M. Bergeron de Goldcorp a d'abord parlé des activités de l'entreprise au Canada. Goldcorp, qui construit une mine de 1,8 milliard de dollars dans le Nord du Québec, vient de signer un accord de coopération avec la nation crie de Wemindji pour la réalisation du projet, qui prévoit la formation de comités mixtes chargés de questions telles que la création d'emploi et l'acquisition de compétences, l'éducation ainsi que le développement des activités économiques et commerciales.

249 FAAE, [Témoignages](#), 29 février 2012.

250 *Ibid.*

M. Bergeron a affirmé que les chefs cri avaient déjà investi les fonds provenant du projet hydroélectrique de la baie James dans le développement des compétences et dans des entreprises qui sont maintenant en mesure de fournir des biens et services à Goldcorp et à d'autres projets dans la région. Par conséquent, les entreprises cri ont obtenu 81 % de l'ensemble des contrats octroyés par la mine Goldcorp en 2012, soit une valeur totale de 39,7 millions de dollars. Il a ajouté :

L'aspect essentiel des activités de développement consistait à accroître la capacité de ces collectivités de négocier des accords de collaboration avec de grandes entreprises multinationales, en l'occurrence Goldcorp. Grâce à cet accord de collaboration, la nation cri profitera directement des retombées de la mine. C'est le modèle que nous nous efforçons d'instituer pour l'ensemble de nos activités d'exploitation internationales et nous avons encouragé les fonctionnaires cri à partager leur expérience avec les collectivités locales où nous exerçons nos activités²⁵¹.

Il importe toutefois de reconnaître que le succès de l'exploitation d'une mine comme celle-ci repose sur des décennies d'expérience nationale et se produit dans des pays ayant de solides institutions gouvernementales, des règlements et d'autres mécanismes de contrôle, des facteurs dont disposent rarement les pays en développement. Les propos de M. Bergeron au sujet des activités de Goldcorp à l'étranger illustrent bien cette différence.

Il existe [...] des défis lorsque notre société tente de conclure des accords de collaboration analogues dans d'autres régions du monde. Ces difficultés sont souvent attribuables au fait que les entreprises et les gouvernements locaux et nationaux ne sont pas équipés pour fournir les services les plus indispensables au bien-être socio-économique des collectivités locales, sans parler de la pénurie de travailleurs compétents pouvant se consacrer à l'exploitation minière²⁵².

M. Gallinger de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs abondait dans le même sens : « Les régions où se rendent les sociétés minières ne font pas l'objet d'une importante supervision gouvernementale²⁵³. » C'est notamment le cas dans les régions éloignées, où se trouvent souvent les mines. Il a souligné que, dans bien des cas, il existe des écarts entre les lois et règlements officiels et la capacité du gouvernement local de les faire respecter.

M. Chris Eaton d'Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC) a aussi insisté sur la grande importance des niveaux de gouvernance locaux et de district. À son avis, « le plus important [...] est la nécessité d'étendre notre soutien à une gamme plus large de questions de gouvernance et de développement des capacités dans le secteur minier, en tenant compte des besoins particuliers de la société civile et des autorités

251 *Ibid.*

252 *Ibid.*

253 FAAE, [Témoignages](#), 17 novembre 2011.

nationales et locales là où il y a de l'exploitation minière²⁵⁴ ». Il a fait remarquer que, dans le cas du Ghana par exemple, le gouvernement national « met théoriquement de côté certaines des redevances qu'il reçoit des sociétés minières pour financer les plans de développement des districts où œuvrent ces sociétés ». Il a cependant ajouté que « malheureusement, le mécanisme par lequel les districts pourraient réclamer leur part de ces ressources n'est pas encore établi ou opérationnel²⁵⁵ ».

Concrètement, le défi consiste donc à créer de manière efficace des institutions locales et nationales et une gouvernance dans le secteur des ressources naturelles, tout en exploitant ces ressources. Après tout, il est beaucoup plus facile de parler de développement des « capacités » que de le faire.

Étant donné le nombre et l'importance des entreprises canadiennes dans l'industrie minière mondiale, la demande d'aide pour le développement d'institutions dans plusieurs pays et les défis particuliers que présente la gouvernance des ressources, de nombreux témoins ont affirmé que le Canada pourrait jouer un grand rôle dans ce domaine. M. Runde du Center for Strategic and International Studies a notamment soutenu que le Canada avait la possibilité d'exporter son expertise dans le secteur des ressources naturelles en raison de la force et du savoir-faire démontrés. Il a déclaré :

Le Canada est réputé partout dans le monde pour sa gestion responsable de ces ressources, ce qui est une importante exportation canadienne qui doit être davantage inscrite dans la coopération en matière de développement. J'ai également en tête les gouvernements provinciaux qui ont très bien assuré l'intendance quant à leurs ressources. Il s'agit là d'un des trésors cachés du développement international²⁵⁶.

Il y a des raisons impérieuses de fournir une telle aide. La plus évidente et la plus importante est la relation de cause à effet entre la solidité des institutions et les avantages pour la société découlant de la mise en valeur des ressources naturelles, dont il a déjà été abondamment question. Cependant, au-delà de la justification du développement visant à assurer une solide gouvernance des ressources, de nombreux témoins ont fait valoir d'autres raisons pour contribuer au développement des capacités. Le secteur de l'extraction faisant de plus en plus l'objet d'examen, les entreprises et même des pays comme le Canada « risquent leur réputation » s'ils ne veillent pas à ce que les exploitations, où qu'elles soient, respectent les normes sociales, environnementales, en matière de droits de la personne et autres les plus élevées.

Gouvernance des ressources et transparence des revenus

Outre l'aide au développement des capacités, bon nombre de témoins ont souligné la nécessité de s'occuper particulièrement de la capacité des institutions en matière de

254 FAAE, [Témoignages](#), 13 février 2012.

255 *Ibid.*

256 FAAE, [Témoignages](#), 13 décembre 2011.

gestion des recettes de l'exploitation des ressources, soutenant que c'est un domaine où des agences de développement comme l'ACDI peuvent et devraient jouer un rôle important. Comme M^{me} Lissakers l'a indiqué : « un gouvernement transparent et responsable constitue un autre élément majeur qui transformera ces ressources en développement²⁵⁷. » À son avis, une telle gouvernance peut « considérablement augmenter les chances pour ces pays riches en ressources de devenir autosuffisants, de se financer eux-mêmes et d'avoir une économie prospère²⁵⁸ ». L'honorable Jim Abbott a déclaré ce qui suit au Comité :

La bonne gouvernance a des effets positifs : société pacifique, confiance des investisseurs, économie diversifiée et liens en amont et en aval avec l'industrie extractive, croissance économique, infrastructure sociale améliorée, partage de la prospérité et répercussions sociales positives. Tout le monde ici aimerait être lié à cette liste²⁵⁹.

La capacité dans le domaine de la gouvernance des ressources est cruciale parce qu'elle a une incidence sur la capacité des pays, où d'importants projets de mise en valeur des ressources naturelles sont en cours, de négocier des ententes équitables avec des entreprises au profit de leurs citoyens. M^{me} Lissakers a donné l'exemple du Cameroun et de la Tanzanie pour illustrer ces propos.

Le Cameroun reçoit peut-être 12 ¢ le dollar par baril de pétrole qu'il produit. La Norvège, par comparaison, reçoit 78 ¢ sur chaque dollar. La Tanzanie, où l'on retrouve de nombreux intérêts miniers canadiens, produit chaque année de l'or pour une valeur d'environ 1 milliard de dollars, mais ne reçoit environ que 100 millions de dollars en recettes fiscales.

Elle a alors soutenu que :

Il est essentiel de rétablir l'équilibre. Cela est bon pour les investisseurs, pour attirer des investisseurs, car ce sont les investisseurs qui ont la technologie et le capital pour mettre ces ressources en valeur, et aussi parce que cela génère une part équitable des subventions économiques pour les gouvernements. Cela signifie que ces gouvernements doivent avoir la capacité technique de négocier de façon efficace, de surveiller les concessions et de gérer les recettes²⁶⁰.

La capacité du gouvernement est essentielle à la gouvernance des ressources, mais certains témoins ont fait valoir que les parlements constituaient aussi un élément clé de la question. À titre d'exemple, M. Jean-Paul Ruskowski du Centre parlementaire a déclaré que « les économies émergentes ont surtout besoin d'avoir les outils qu'il faut pour que les gouvernements, les parlements et les parties intéressées parviennent à une

257 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

258 *Ibid.*

259 FAAE, [Témoignages](#), 20 juin 2012.

260 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

compréhension commune des occasions offertes par les industries extractives et pour atténuer les risques qui y sont liés²⁶¹ ». Il a ajouté qu'« un bon moyen d'atteindre l'équilibre entre les points de vue divergents à ce sujet, c'est d'accroître la capacité et les connaissances des parlementaires, de sorte qu'ils puissent contribuer à la bonne gouvernance dans le secteur de l'industrie²⁶² ». À son avis, les parlementaires doivent jouer un rôle important à toutes les étapes du processus d'extraction des ressources, à savoir décider d'extraire les ressources, négocier la meilleure entente, mettre en valeur ces ressources et optimiser les recettes qui en découlent²⁶³.

M^{me} Lissakers a tenu des propos semblables sur l'importance de la capacité des parlements, rappelant qu'« au bout du compte, les parlements devraient avoir une responsabilité de surveillance en ce qui concerne les mesures prises par leur propre gouvernement »²⁶⁴. Elle a ajouté que l'organisme qu'elle représente, Revenue Watch, était « très encouragé » par le travail fait en Tanzanie, où les ateliers de base pour les parlementaires qui siègent aux comités concernés ont contribué à faire d'un « Parlement [qui] donnait son approbation de façon automatique » un Parlement qui a commencé à poser des questions au gouvernement sur le développement des ressources naturelles du pays. Le Parlement a même été jusqu'à renvoyer un récent projet de loi sur les mines parce qu'il estimait que la structure des redevances était très défavorable à la Tanzanie et que la loi ne prévoyait pas suffisamment de mécanismes de surveillance. Il vient de demander au gouvernement de présenter son plan global pour le développement à long terme du secteur gazier du pays. Selon M^{me} Lissakers, « cela changera les règles du jeu ». Elle a rappelé l'importance symbolique et pratique pour le Parlement de « demande[r] des comptes, des explications et des descriptions des politiques de façon publique, grâce à des audiences et à des discussions publiques²⁶⁵ ».

La corruption, qui peut prendre diverses formes, dont le versement de pots-de-vin et le détournement à leurs propres avantages des recettes tirées des ressources par certaines personnes d'un pays donné, est un autre défi important lié à l'extraction et à la gouvernance des ressources. Visiblement, elle n'est pas limitée à ce secteur. En effet, le surintendant Stephen Foster de la Gendarmerie royale du Canada a affirmé que les industries extractives faisaient partie de l'un des « domaines où le risque de corruption internationale est grand » en raison des fortes sommes en jeu et de l'intervention de fonctionnaires influents²⁶⁶. En plus de sensibiliser et de prévenir les entreprises et les fonctionnaires canadiens, les groupes de lutte contre la corruption internationale de la

261 FAAE, [Témoignages](#), 20 juin 2012.

262 *Ibid.*

263 *Ibid.*

264 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

265 *Ibid.*

266 FAAE, [Témoignages](#), 30 avril 2012.

GRC, établis à Ottawa et à Calgary en 2008, remplissent des fonctions « de prévention, de détection et d'enquête en matière de corruption internationale²⁶⁷ ».

Exigences en matière de divulgation de plus en plus nombreuses

D'importants progrès ont été réalisés au cours de la dernière décennie dans le domaine de la transparence des recettes dans les industries extractives. La coalition Publiez ce que vous payez, qui préconise plus de transparence et une plus grande obligation de rendre compte dans les secteurs pétrolier, minier et gazier, en est un exemple. La coalition compte maintenant plus de 600 organismes membres de la société civile²⁶⁸. Au fil des ans, elle a élargi l'appel qu'elle avait lancé, le faisant passer de la divulgation des revenus des entreprises et des gouvernements à « une gestion et une dépense responsables et transparentes des fonds publics qui sont essentielles pour lutter contre la pauvreté, la corruption et l'autocratie qui sont trop souvent les fléaux des pays riches en ressources naturelles²⁶⁹ ».

L'Initiative pour la transparence dans les industries d'extraction (ITIE), qui fait participer de multiples parties prenantes, est primordiale à l'échelle internationale. L'ITIE vise à accroître la transparence et la reddition de compte grâce à une méthodologie « solide mais flexible » pour suivre et rapprocher les paiements de l'industrie extractive et les revenus des gouvernements à l'échelle nationale des pays participants²⁷⁰. La norme ITIE est une norme mondiale, mais dans chaque pays le processus est surveillé par un groupe multipartite formé de représentants du gouvernement, de l'industrie et de la société civile²⁷¹. M^{me} Lissakers a dit appuyer l'ITIE parce qu'elle « donne à la société civile une place à la table, et [...] que cela renforce les mécanismes de responsabilisation internes dans les pays en développement²⁷² ».

Ce sont les États-Unis qui ont créé le projet national sans doute le plus marquant et le plus influent dans le domaine. En effet, en 2010, les Américains ont adopté la loi intitulée *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, dont l'article 1504 exige des entreprises inscrites auprès de la Commission des valeurs mobilières des États-Unis (Securities and Exchange Commission) qu'elles fassent rapport des paiements versés au gouvernement américain ou autres dans le cadre de l'exploitation commerciale du pétrole, du gaz naturel ou des mines. La divulgation est faite par pays et par projet selon le type de paiement.

267 *Ibid.*

268 Revenue Watch Institute, [Publish What You Pay](#). [traduction]

269 Publiez ce que vous payez, [Historique](#).

270 Voir : Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), [Fiche d'informations ITIE](#).

271 Voir : Transparency International, [The Extractive Industries Transparency Initiative \(EITI\)](#). [traduction]

272 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

La mise au point des règles requises pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions s'est avérée difficile et coûteuse en temps, un exercice que la Commission n'a pu terminer avant le mois d'août 2012. La précision des « paiements » que les entreprises doivent divulguer est l'un des éléments importants des nouvelles règles. Selon la définition, il s'agit des :

- Taxes;
- Redevances;
- Droits (notamment les droits de licence);
- Droits de production;
- Primes;
- Dividendes;
- Améliorations aux infrastructures²⁷³.

Les règles étant maintenant établies, les entreprises américaines, canadiennes et autres inscrites aux États-Unis seront tenues de faire un rapport annuel pour les exercices financiers se terminant après le 30 septembre 2013²⁷⁴.

M^{me} Lissakers a exprimé son appui à de telles exigences, ajoutant que « l'Union européenne s'apprête à adopter une loi équivalente²⁷⁵ ». M. Raymond Baker de Global Financial Integrity a lui aussi plaidé en faveur d'une plus grande transparence de la part des multinationales qui exercent leurs activités dans des pays en développement. Dans le cas précis du secteur de l'extraction, il a déclaré :

[...] il ne fait aucun doute que les industries extractives doivent rendre des comptes rigoureusement sur les montants qu'elles versent au gouvernement des pays où elles

273 U.S. Securities and Exchange Commission, « [SEC Adopts Rules Requiring Payment Disclosures by Resource Extraction Issuers](#) », 2012-164, 22 août 2012. [traduction]

274 *Ibid.*

275 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012. Selon le Revenue Watch Institute, en septembre 2012, la Commission des affaires juridiques du Parlement européen « a voté sur la question des amendements aux directives européennes relatives à la gestion comptable et à la transparence financière visant à exiger des entreprises pétrolières, gazières, minières et forestières inscrites sur les marchés boursiers européens et des grandes entreprises privées qu'elles divulguent les versements aux gouvernements, pays par pays et pour chaque projet » [traduction]. Le communiqué de presse mentionne également que « les membres du Parlement européen analyseront la proposition des membres du Conseil de l'Europe avant de présenter la version définitive de la directive à l'ensemble du Parlement qui devra se prononcer, probablement au début de l'année prochaine » [traduction]. Voir : Revenue Watch Institute, « [EU Pushes for Transparency for Oil, Mining Payments](#) », 18 septembre 2012.

sont établies, divulguant intégralement le produit des ventes, les profits réalisés et les taxes acquittées²⁷⁶.

De nombreuses entreprises canadiennes sont inscrites aux États-Unis, et seront donc assujetties à la loi Dodd-Frank, mais les autres ne le seront pas à moins que le Canada décide d'adopter des exigences semblables²⁷⁷. À ce sujet, M^{me} Lissakers a déclaré :

Afin que les règles du jeu soient équitables pour toutes les sociétés, nous estimons qu'il est important que des pays importants comme le Canada adoptent une loi semblable ou des exigences de réglementation semblables par le biais de leurs organismes de réglementation provinciaux [...] Le Canada est cependant particulièrement important, car, comme vous le savez, plus de la moitié des sociétés minières dans le monde sont canadiennes. Le Canada, qui est un important producteur pétrolier et minier, devrait donner l'exemple. Nous espérons que votre gouvernement appuiera ces exigences législatives²⁷⁸.

Interrogé sur la position de l'industrie quant à l'obligation de faire rapport, M. Gratton a fait remarquer « qu'on reconnaissait de plus en plus les bienfaits de la transparence dans le milieu des affaires²⁷⁹ ». Rappelant qu'il faut appuyer l'ITIE pour être membre du Conseil international des mines et métaux, il a ajouté que « les grandes sociétés adhèrent au concept²⁸⁰ ». De plus, il a signalé que les membres de l'organisme qu'il représente « sont tous des sociétés qui font l'objet de double cotation au New York Stock Exchange, et s'attendent à devoir se conformer à la loi Dodd-Frank; ils ne s'en plaignent pas. Ils attendent simplement les règlements ». Il a aussi affirmé que « la pratique qui veut que les paiements accordés au gouvernement soient publiés porte ses fruits au niveau de la rentabilité des sociétés minières²⁸¹ », mais il a mentionné que de telles exigences pourraient s'avérer plus lourdes pour les plus petites entreprises.

Au début du mois de septembre 2012, on a annoncé que l'Association minière du Canada et l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs s'étaient jointes aux organismes Publiez ce que vous payez et Revenue Watch Institute afin de former le Groupe de travail sur la transparence des recettes provenant des ressources naturelles. Le groupe a pour objectif :

[...] d'élaborer un cadre de référence pour la divulgation des montants versés aux gouvernements par les sociétés minières et pétrolières canadiennes œuvrant au Canada

276 FAAE, [Témoignages](#), 23 avril 2012.

277 Bien que d'autres régimes fédéraux de production de rapports puissent être envisageables, le fait que les bourses des valeurs mobilières au Canada soient régies par les provinces entraverait les efforts visant à reprendre le régime de production de rapport Dodd-Frank au Canada.

278 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

279 *Ibid.*

280 *Ibid.*

281 *Ibid.*

et à l'échelle internationale d'ici juin 2013. Ensuite, le groupe de travail fera des recommandations de politiques aux décideurs du gouvernement fédéral et aux organismes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières afin que le Canada adopte des exigences sur la divulgation obligatoire fondées sur le cadre de référence²⁸².

Lors de l'annonce de la création du groupe de travail, le directeur adjoint de Revenue Watch Institute a soutenu que :

Les régimes actuels de divulgation ne génèrent pas les mêmes renseignements au sein des différentes bourses ni pour toutes les sociétés [...] Idéalement, la réaction du Canada sera plus positive en fonction des normes actuelles de communication de l'information et créera un cadre de référence qui aplanira les disparités pour faire en sorte que toutes les sociétés respectent les mêmes normes de divulgation élevées, quel que soit l'endroit où elles exercent leurs activités²⁸³.

De son côté, la directrice de Publiez ce que vous payez Canada a déclaré : « Nous espérons reproduire ou dépasser le type de règlements prévus dans la loi américaine Dodd-Frank²⁸⁴. »

Responsabilité sociale des entreprises

Lors des discussions sur le secteur des ressources naturelles, de nombreux témoins ont parlé de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), certains reprenant le débat qui a déjà eu lieu à ce sujet au Comité²⁸⁵. Le rapport ne vise pas à fournir une étude détaillée du débat sur la question, mais il dégage les préoccupations les plus pertinentes à l'étude du Comité sur la question plus générale du rôle que joue le secteur privé dans le développement.

Au fil des décennies, les sociétés de divers secteurs ont graduellement accepté le fait qu'elles ont des responsabilités en matière de droits de la personne, d'environnement, etc., envers les pays où elles exercent leurs activités. En 2008, M. John Ruggie, alors représentant spécial de l'ONU pour la question des droits de l'homme et des sociétés, soutenait que « la responsabilité sociale des entreprises occupe l'espace entre les exigences imposées par la loi aux entreprises et le rôle que l'on attend normalement qu'elles jouent dans la société. En règle générale, les attentes sociales évoluent plus rapidement que les lois et elles établissent ce que l'on appelle parfois le "permis social d'exploitation" d'une entreprise ». Il affirmait aussi que « l'écart entre les exigences juridiques et les principales attentes sociales est particulièrement large dans les pays où il

282 Canada Newswire, « [L'industrie minière canadienne joint ses efforts à ceux des ONG pour améliorer la transparence](#) », Ottawa, 6 septembre 2012.

283 *Ibid.*

284 Shawn McCarthy, « [Miners urge new rules, more transparency](#) », *The Globe and Mail*, 5 septembre 2012. [traduction]

285 Voir : FAAE, 2^e et 3^e sessions de la 40^e législature, Étude : Projet de loi C-300, Loi sur la responsabilisation des sociétés à l'égard de leurs activités minières, pétrolières ou gazières dans les pays en développement.

y a une piètre gouvernance et où la primauté du droit reste relative. Dans ce contexte, les entreprises peuvent prendre un certain temps avant de comprendre que le respect de la loi en soi ne suffit pas au bon fonctionnement de l'entreprise²⁸⁶ ». M. Bebbington a lui aussi affirmé au Comité que la légalité seule ne suffit pas à assurer la légitimité lorsqu'on considère l'exploitation minière²⁸⁷.

Dans le cas particulier de l'évolution de la responsabilité sociale des entreprises et des industries extractives, M^{me} Luning a rappelé au Comité que « la RSE a été principalement élaborée en réaction à la résistance contre les opérations minières. La perte de moyens de subsistance, de mode de vie et des menaces aux communautés locales ont déclenché une résistance, et la RSE a été une réaction à cela²⁸⁸ ». Comme dans d'autres secteurs, les entreprises de l'industrie extractive ont pris des mesures au fil des ans pour tenter de trouver des solutions, adoptant un large éventail de normes et de pratiques en matière de responsabilité sociale. La mise en œuvre et l'efficacité de cette responsabilité demeurent une question controversée pour une grande partie du milieu du développement, mais ses principes fondamentaux sont maintenant largement acceptés.

Au cours des dernières années, il y a eu une émergence de cadres et d'initiatives liés à la responsabilité sociale des entreprises, qui codifient les normes acceptées internationalement et valorisent les pratiques exemplaires. Des représentants de l'industrie minière ont déclaré que les entreprises canadiennes respectent les principes d'un nombre de plus en plus grand de cadres et de programmes.

La question de la responsabilité sociale des entreprises est complexe et multidimensionnelle, mais certains grands points doivent être soulignés.

- Il existe une grande diversité de cadres et d'initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises conçus par des organismes intergouvernementaux, des associations d'industries, des organismes de la société civile ou par plusieurs d'entre eux (multipartite).
- Les mécanismes peuvent combiner plusieurs grands éléments, notamment les droits de la personne, les responsabilités environnementales et sociales, ou viser des questions précises; ils peuvent aussi être propres à un contexte, comme dans le cas d'activités d'extraction dans des pays de faible gouvernance.

286 John G. Ruggie, « [The Business of Business is Business: Against the Proposition](#) », *The Economist Debate*, Gotham Hall, New York City, 2 novembre 2008. [traduction]

287 FAAE, [Témoignages](#), 29 février 2012.

288 FAAE, [Témoignages](#), 28 mars 2012.

- Les cadres de responsabilité sociale des entreprises orientent les entreprises sans leur imposer d'autres obligations légales.

Au nombre des principaux exemples de cadres, principes directeurs et mécanismes de responsabilité sociale des entreprises pertinents au secteur de l'extraction se trouvent les documents suivants²⁸⁹ :

Pour les secteurs multiples

- [Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales](#) (intergouvernementaux) — Principes directeurs complets mis à jour en 2011 auxquels 44 gouvernements ont adhéré. Ils sont recommandés pour les multinationales qui exercent des activités dans un pays adhérent ou à partir de celui-ci dans des domaines comme l'environnement, la publication d'informations, les droits de la personne, les relations professionnelles, la lutte contre la corruption, les intérêts des consommateurs, la science et la technologie, la concurrence et la fiscalité.
- [Pacte mondial de l'Organisation des Nations Unies](#) (intergouvernemental) — Une initiative de l'ONU destinée aux entreprises qui souhaitent aligner leurs opérations sur 10 principes universellement acceptés touchant les droits de l'homme, les normes du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption.
- [Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale de la Société financière internationale \(Groupe de la Banque mondiale\)](#) (intergouvernementales) — Mis à jour en 2012, le document regroupe huit normes de rendement dans les domaines de l'environnement, de la main-d'œuvre, de l'acquisition de terres et des peuples autochtones, que les clients de la Société financière internationale (SFI) doivent respecter pendant la durée de l'investissement consenti par la Société financière internationale.

Pour un secteur particulier

- [Initiative pour la transparence dans les industries d'extraction](#) (multipartite) — Initiative multipartite à laquelle participent des gouvernements, des entreprises, des organismes de la société civile et des investisseurs en faveur de la divulgation et de la vérification des paiements versés par les

289 Pour plus de renseignements, voir : Organisation internationale de normalisation (ISO), [ISO 26000 – Responsabilité sociétale](#), annexe A, 2010; Industrie Canada, « [Responsabilité sociale des entreprises](#) »; Affaires étrangères et Commerce international Canada, La responsabilité sociale des entreprises, [Renforcer l'avantage canadien : Stratégie de responsabilité sociale des entreprises \(RSE\) pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger](#).

entreprises et des recettes des gouvernements provenant des secteurs pétrolier, gazier et minier.

- [Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque](#) — (multipartite) Recommandations visant à aider les entreprises pouvant s'approvisionner en minerais ou en métaux provenant de zones de conflit ou à haut risque à respecter les droits de la personne et à éviter de contribuer au conflit armé.
- [Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme](#) (multipartites) — Les seuls principes directeurs en matière de droit de la personne conçus expressément pour les entreprises pétrolières, gazières et minières. Ils les guident quant à la façon d'assurer la sécurité des opérations, tout en respectant les droits de la personne et les libertés fondamentales.
- [Principes de l'Équateur](#) (organisme unique) — Normes du secteur financier servant à identifier, à évaluer et à gérer le risque social et environnemental en matière de financement de projet.
- [Cadre du Conseil international des mines et métaux en matière de développement durable](#) (organisme unique) (en anglais seulement) — Le cadre en matière de développement durable, comprenant 10 principes, a été élaboré après avoir consulté les parties intéressées. Les membres du Conseil sont tenus d'appliquer ces principes.

M. Gallinger de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs a cité un exemple du fonctionnement de l'un de ces cadres, soit les Principes de l'Équateur :

Une entreprise doit respecter deux éléments avant de s'implanter dans un pays en voie de développement. Je vais me servir du Pérou comme exemple.

Étant donné qu'une exploitation minière coûte de 500 millions à des milliards de dollars, l'entreprise devra probablement se tourner vers les banques pour obtenir du financement. La majorité des banques suivent les principes de l'Équateur, ce qui oblige l'entreprise à suivre les normes en matière de développement édictées par la Société financière internationale. Il faut notamment procéder à une évaluation environnementale. Elle donne à l'entreprise une idée de ce dont il faut tenir compte en ce qui concerne l'eau, l'air et la terre. Elle détermine aussi les activités et la façon dont l'entreprise s'assurera d'atténuer les effets sur l'environnement. Même le Pérou dispose du processus pour réaliser une telle évaluation.

Cela comprend également une évaluation de l'impact social des effets sociaux potentiels et les mesures que l'entreprise entend prendre pour les atténuer²⁹⁰.

290 FAAE, [Témoignages](#), 17 novembre 2011.

La plupart des programmes de responsabilité sociale des entreprises mis en place par les sociétés minières sont appliqués localement près du site d'extraction. Ils visent à atténuer les effets négatifs et à entretenir de bonnes relations avec les collectivités locales. En ce qui concerne les consultations auprès de la population locale, M. Bergeron de Goldcorp a expliqué que la société consulte les autochtones et d'autres résidents de deux façons. Il a ajouté qu'en plus de consulter les gouvernements locaux et provinciaux :

Nous les consultons également dans l'exploitation minière proprement dite. Nous leur faisons visiter l'exploitation, nous leur expliquons une série de questions techniques qu'ils ne comprennent pas en ce qui a trait au fonctionnement d'une mine et ensuite nous discutons avec eux des mécanismes de grief qui existent dans la communauté²⁹¹.

Il a affirmé que les « investissements [de notre société] comprennent également le financement de projets de développement communautaire, qui sont une partie importante de notre licence sociale d'exploitation dans les divers pays et collectivités²⁹² ». Selon M. Horswill de Teck Resources, la société qu'il représente « concentre ses efforts sur l'établissement de relations locales, de relations professionnelles et d'autres relations afin d'appuyer le développement. Nous n'avancions qu'avec l'appui des collectivités en cause, appui que nous essayons d'obtenir par tous les moyens possibles²⁹³ ».

Les programmes de responsabilité sociale des entreprises financés par ces dernières ne peuvent régler tous les problèmes des pays en développement, mais ils peuvent entraîner des effets positifs en santé, en éducation, etc., pour les citoyens dans certaines circonstances. Même dans un tel contexte, M. Gallinger a souligné l'importance de l'engagement local. À son avis, il faut voir les travaux préparatoires sous l'angle de l'inclusion, donnant à entendre que l'entreprise devrait se concentrer sur la durabilité, au lieu de s'investir unilatéralement dans la construction d'un service comme une école locale. L'entreprise demande ainsi aux collectivités : « comment nous pouvons collaborer pour [vous] permettre d'avoir un gagne-pain, de développer [vos] capacités et de [vous] servir de ce que nous faisons comme tremplin pour l'avenir²⁹⁴ ». Un tel engagement auprès des collectivités revêt une importance capitale, mais il a également reconnu que cela constituerait toujours un défi.

[...] un cas peut tout de même faire surface. C'est ainsi que les entreprises gèrent le tout. Ce sera toujours un défi. Les collectivités évolueront également. Il faut tenir compte des aspects générationnels. La jeune génération grandira et aura des attentes complètement différentes.

291 FAAE, [Témoignages](#), 29 février 2012.

292 *Ibid.*

293 FAAE, [Témoignages](#), 6 décembre 2011.

294 FAAE, [Témoignages](#), 17 novembre 2011.

Il faut constamment avoir cette discussion. Il faut toujours trouver un moyen de collaborer avec les collectivités pour qu'elles sentent vraiment qu'elles profitent aussi de la mise en valeur des ressources²⁹⁵.

En plus de ces défis quotidiens, il peut y avoir d'autres problèmes liés aux projets de responsabilité sociale des entreprises. Dans la pratique, selon la façon dont ces projets sont conçus et planifiés, ils peuvent ne pas être viables après le départ de l'entreprise de la région. Selon M. Bergeron :

Les exploitations minières sont souvent appelées à fournir de nombreux services de base à nos employés dans les collectivités où les gouvernements étrangers n'ont traditionnellement pas été à la hauteur de la tâche. En plus de la création d'emplois, notre société investit dans de nombreuses activités liées à la santé, à l'éducation et à la création d'entreprises [...] Par le fait de financer de nombreux projets d'infrastructure, notre société doit relever de nombreux défis auprès des gouvernements locaux et nationaux en raison de la dépendance que cela crée vis-à-vis de la gestion et de l'exploitation de ces installations. Bien que notre société ait la capacité de financer le fonctionnement des installations, la stratégie n'est pas viable à long terme²⁹⁶.

Un problème beaucoup plus profond peut survenir lorsque les responsabilités de tels projets sont mal définies et que les rapports de responsabilisation sont fragilisés. Cela incite ainsi les habitants de la localité à se tourner vers les entreprises plutôt que vers leur gouvernement pour obtenir les services nécessaires ou amène le gouvernement local à s'intéresser davantage aux entreprises génératrices de recettes qu'à leurs citoyens. Comme il a été mentionné précédemment dans le rapport, des témoins, dont les professeures Sabine Luning et Bonnie Campbell, ont soutenu que de telles distorsions dans les rapports de responsabilisation nuisent à l'établissement de gouvernements forts et légitimes.

Ressources naturelles et partenariats public-privé

En 2009, le gouvernement du Canada a adopté la Stratégie de responsabilité sociale des entreprises pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger, que l'ACDI a contribué à mettre en œuvre depuis. Le ministre de la Coopération internationale annonçait en septembre 2011 que, dans le cadre de cette stratégie et vu l'intérêt général que l'Agence porte à la croissance économique durable, l'ACDI versera environ 26,7 millions de dollars sur 5 ans pour l'Initiative régionale andine (ARI) afin de promouvoir la mise en place efficace de la responsabilisation sociale des entreprises (20 millions) et d'établir des partenariats dans le cadre de 3 projets pilotes avec des organisations non gouvernementales et de grandes sociétés minières (6,7 millions). Il s'agit des trois projets pilotes suivants :

295 *Ibid.*

296 FAAE, [Témoignages](#), 29 février 2012.

- Un projet de trois ans au Ghana, mis en œuvre conjointement par Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC) et cofinancé par Rio Tinto Alcan, visant à former 400 jeunes et à renforcer la capacité du gouvernement local à fournir des services d'enseignement et de l'eau potable (ACDI : 500 000 \$; EUMC/Rio Tinto Alcan : 428 000 \$);
- Un projet de cinq ans et demi au Burkina Faso, mis en œuvre par Plan Canada et cofinancé par IAMGOLD, visant à former de la main-d'œuvre dans le secteur minier et d'autres secteurs dans 13 collectivités (ACDI : 5,7 millions; Plan Canada : 0,9 million; IAMGOLD : 1 million);
- Un projet de trois ans et demi au Pérou, mis en œuvre par Vision mondiale Canada et cofinancé par Barrick Gold, visant à augmenter les revenus et le niveau de vie de 1 000 familles touchées par l'exploitation minière (ACDI : 500 000 \$; Vision mondiale/Barrick Gold : 500 000 \$)²⁹⁷.

Ces trois projets pilotes ont été l'objet d'un débat lors des audiences du Comité. Les avantages des projets n'ont pas été contestés souvent, mais bon nombre de témoins ont soutenu que ces arrangements ne correspondaient pas au meilleur usage possible du financement public pour le développement, soit parce qu'ils risquaient de brouiller davantage les rapports de responsabilisation entre les secteurs public et privé, soit parce qu'ils servaient en fait à subventionner le travail de responsabilité sociale pour lequel les entreprises devraient payer. M. Brown, par exemple, a déclaré que « la question n'est pas de savoir s'il vaut la peine de former 1 000 personnes ou non. Notre position est que, si l'argent disponible est limité, quel est le meilleur usage qu'on puisse en faire? Dans ce contexte, il n'est pas évident que l'argent devrait être dépensé avec Vision mondiale et Barrick Gold dans des collectivités touchées par l'exploitation minière²⁹⁸ ». Il a ajouté :

Mon principal message est que l'utilisation des deniers publics par des sociétés privées dans un but de développement — et, par développement, j'entends atténuation de la pauvreté et de l'inégalité — ne doit se faire qu'avec la plus extrême prudence, et que ma préoccupation est que les partenariats actuels avec ces sociétés minières et ces ONG ne sont pas conformes à la norme d'un usage efficace de l'aide publique au développement²⁹⁹.

En ce qui concerne ces projets pilotes, M. Kenneth Georgetti du Congrès du travail du Canada pense que :

297 Agence canadienne de développement international (ACDI), « [La ministre Oda annonce des initiatives visant à accroître les retombées positives de la gestion des ressources naturelles pour la population de l'Afrique et de l'Amérique du Sud](#) », 29 septembre 2011.

298 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

299 *Ibid.*

Les projets de RSE n'ont absolument rien à voir avec les principes de responsabilité des sociétés tels que le perçoit la collectivité internationale qui se penche sur ces questions. Nous craignons que ces projets serviront plutôt à faire oublier des conflits locaux qui sont déjà survenus ou qui découleront de tout projet d'investissement³⁰⁰.

Toutefois, M. Dade a prétendu que c'était une erreur de considérer qu'un partenariat avec le secteur privé constitue une forme de subvention. À son avis, « il y a [...] fécondation mutuelle. Ce n'est pas une subvention. On méconnaît complètement la situation si on pense que c'est une subvention. Je l'affirme, tous ceux qui touchent à cette question seraient d'accord avec moi³⁰¹. » De son côté, M. Pierre Gratton de l'Association minière du Canada a déclaré que « ces trois partenariats contribueront à aplanir le principal obstacle à l'optimisation des retombées des importants investissements du secteur privé dans les pays en développement : l'absence de capacité »³⁰². Il a ajouté :

Le débat qui a eu cours il y a quelques semaines a conféré à ces trois projets plus de notoriété qu'ils n'en méritent puisqu'ils ont été élaborés, dans une grande mesure, du bas vers le haut. Les compagnies ne se sont pas tournées vers l'ACDI pour demander des fonds puis trouver un partenaire. Les ONG en question ont identifié les projets sur le terrain dans les pays. Les ONG cherchaient des partenaires. Les compagnies se sont présentées à titre de partenaires potentiels. Les ONG ont fait preuve de diligence avec les compagnies. Je pense que ça convenait aux deux parties.

Après avoir créé des projets, l'ACDI a exprimé son intérêt³⁰³.

La ministre de la Coopération internationale de l'époque l'a confirmé ainsi au Comité : « Ces projets ont été élaborés avec des organisations canadiennes, qui ont ensuite fait une proposition et présenté une demande à l'ACDI³⁰⁴. »

M. Chris Eaton d'EUMC a défendu à plusieurs égards le projet mis en œuvre au Ghana par l'organisme qu'il représente. Il a souligné qu'il s'agissait d'un projet pilote mis de l'avant par l'EUMC et appuyé par Rio Tinto Alcan et l'ACDI, que ce projet portait principalement sur le développement de la capacité du gouvernement d'un district du pays de s'occuper de questions comme l'enseignement, l'eau potable, l'hygiène et le chômage et qu'il ne visait pas à remplacer les programmes de responsabilité sociale de Rio Tinto Alcan qui, de toute manière, avait déjà cessé ses activités dans le district en question au moment du lancement du projet, mais qui avait décidé de maintenir le financement malgré tout³⁰⁵. Ayant admis qu'il connaissait moins bien les deux autres projets pilotes,

300 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

301 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

302 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

303 *Ibid.*

304 FAAE, [Témoignages](#), 14 mars 2012.

305 FAAE, [Témoignages](#), 13 février 2012.

M. Reilly-King du Conseil canadien pour la coopération internationale a déclaré ce qui suit au sujet du projet au Ghana :

Les initiatives de l'EUMC vont au-delà de l'éducation, de la santé et de la formation. L'organisme travaille avec le gouvernement du pays afin de s'assurer que les retombées des projets, les redevances que touche le pays, profitent aux citoyens. Je dirais que les mesures de l'organisme sont dictées davantage par son intérêt envers le développement que par ses intérêts commerciaux³⁰⁶.

M^{me} Luning a affirmé que les projets en partenariat comme celui d'EUMC au Ghana pouvaient avoir des avantages concrets pour le développement, mais qu'il fallait faire la différence entre les responsabilités du secteur public et celles du secteur privé :

Les nouveaux partenariats publics-privés doivent s'efforcer de ne pas détourner l'attention de deux tâches centrales, l'une pour les acteurs publics et l'autre pour les entreprises privées. Pour ce qui est de l'acteur public, le gouvernement du Canada, il faut continuer à viser les partenariats publics-privés bilatéraux qui sont essentiels au développement institutionnel, cela étant d'autant plus vrai des jeunes pays miniers comme le Burkina Faso. Pour ce qui est de l'entreprise privée, des initiatives à grande échelle d'une société multinationale canadienne ou autre, l'accent doit être mis sur des processus de négociation adéquats avec les populations locales ainsi que sur l'atténuation des risques sociaux et environnementaux afin de prévenir l'exclusion économique et le sous-développement³⁰⁷.

M. Bergeron a affirmé que l'entreprise qu'il représente appuyait les partenariats entre l'ACDI, les sociétés minières et les ONG en partie parce qu'ils contribuent à réduire la dépendance de la localité à l'égard des sociétés, une question qui a déjà été mentionnée :

Une stratégie visant à réduire cette dépendance doit être mise en œuvre et Goldcorp estime que l'utilisation optimale des compétences du gouvernement du Canada et des ONG permettra de diminuer la dépendance en augmentant par la même occasion les activités globales de développement dans les pays étrangers. C'est pourquoi nous suggérons l'établissement d'un partenariat trilatéral avec le gouvernement canadien et les ONG, qui sont mieux équipés pour exécuter les activités de développement économique et social³⁰⁸.

Comme il a été mentionné précédemment, M. Gratton a dit au Comité que la question fondamentale était de savoir comment assurer le développement de manière à générer des retombées économiques durables :

C'est cet aspect qui me pousse à croire que les partenariats avec l'ACDI peuvent faire avancer les choses. Il s'agit de partenariats axés sur la coopération de compagnies qui comprennent mieux le développement international et les retombées de l'aide

306 FAAE, [Témoignages](#), 28 mai 2012.

307 FAAE, [Témoignages](#), 28 mars 2012.

308 FAAE, [Témoignages](#), 29 février 2012.

humanitaire que le secteur minier. La collaboration avec celles-ci donne lieu à des approches davantage créatives pour garantir que les avantages et les emplois associés au secteur de l'extraction puissent profiter à un plus grand nombre de personnes dans les collectivités entourant la mine et les collectivités de la région³⁰⁹.

Dans l'ensemble, les témoignages entendus par le Comité sur le rôle du secteur des ressources naturelles dans le développement étaient l'écho de vieux débats sur cette question et de nouvelles perspectives. Les défis soulevés étaient souvent propres au secteur, mais le consensus qui se dégage des témoignages quant à la nécessité de renforcer la capacité des institutions gouvernementales, des parlements et des collectivités rendait compte des idées avancées dans d'autres contextes dans le rapport.

309 FAAE, [Témoignages](#), 27 février 2012.

CHAPITRE 8 : DOMAINES EXIGEANT UN EXAMEN PLUS POUSSÉ

Dans le cadre de ses audiences, le Comité a pris connaissance de certaines idées fort intéressantes qui, à son avis, justifient un examen plus approfondi de la part du gouvernement du Canada. Les sections qui suivent donnent un aperçu des opinions exprimées devant le Comité et des raisons pour lesquelles il estime que les sujets suivants méritent une attention et des mesures plus poussées :

- Communautés de la diaspora et envoi de fonds;
- Mécanismes novateurs de financement du développement.

Envoi de fonds et rôle de la diaspora

Plusieurs témoins ont affirmé que les groupes de la diaspora pouvaient contribuer grandement à l'atteinte des objectifs de développement. En 2012, l'Organisation internationale pour les migrations et le Migration Policy Institute ont publié conjointement le manuel intitulé *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development*, où il est question de pratiques exemplaires et de défis, ainsi que d'options dans six grands domaines « dans lesquels les diasporas ont joué un rôle important et positif » :

- Envoi de fonds;
- Investissements directs;
- Transferts du capital humain;
- Contributions philanthropiques;
- Placements sur les marchés des capitaux;
- Tourisme³¹⁰.

Le Canada, en permettant une telle activité de la diaspora, a un important rôle à jouer, puisque de très nombreuses communautés de la diaspora qui y vivent possèdent des compétences linguistiques et connaissent les cultures et les marchés locaux de partout au monde. Parmi les pays donateurs de l'OCDE, le Canada arrive au 2^e rang

310 Dovelyn Rannveig Agunias et Kathleen Newland, [*Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*](#), 2012, p. 111. [traduction]

derrière les États-Unis pour ce qui est de l'ensemble des sources d'envoi de fonds dans les pays en développement³¹¹.

M. Dade a déclaré au Comité que les diasporas sont « l'un des principaux éléments du secteur privé³¹² ». Bien que l'ACDI ait collaboré pendant de nombreuses années avec les Haïtiens et d'autres groupes de la diaspora, il a soutenu que le gouvernement du Canada doit comprendre beaucoup mieux les communautés de la diaspora et faire preuve de plus de souplesse et de créativité lorsqu'il traite avec elles afin d'atteindre ses objectifs de développement. Il a expliqué qu'une telle coopération exigera un changement d'attitude et peut-être même de personnel à l'ACDI. Il a ajouté cependant qu'il y a un potentiel énorme à aider ces groupes à devenir des agents de développement professionnels, faisant remarquer que « les données établies par la USAID, la France et l'Espagne leur permettent d'accroître le développement³¹³ ».

Favoriser l'envoi de fonds

Il est reconnu depuis longtemps que les groupes de la diaspora sont une importante source de ressources financières pour les pays en développement. Selon la Banque mondiale, les envois de fonds officiellement inscrits s'élevaient à quelque 372 milliards de dollars américains en 2011 et devraient atteindre 467 milliards en 2014³¹⁴. Ce sont habituellement les familles qui profitent principalement de tels envois. Selon M. Dade, même sans contribuer directement aux projets de développement :

Ces sommes paient pour la nourriture, l'éducation, les soins de santé et le logement. Il ne s'agit pas de dépenses inutiles, contrairement à l'image que certains des éléments les plus paternalistes du milieu universitaire se font des envois d'argent. Il s'agit d'investissements dans la mise en valeur du capital humain. C'est ce que l'ACDI essaie de financer. L'amélioration du capital humain a des répercussions directes sur le développement; ce que font les diasporas est extrêmement important³¹⁵.

Il a ajouté que bien que le montant par pays varie, de 5 à 15 % des envois totaux servent aussi à des projets de développement collectifs. Concrètement, il a expliqué qu'à Montréal le Regroupement des organismes canado-haïtiens pour le développement (ROCAHD), par exemple, avait financé la construction d'écoles, de cliniques et d'autres projets collectifs en Haïti³¹⁶. M^{me} Félix de Fonkoze a aussi parlé au Comité de la diaspora

311 Hudson Institute, Center for Global Prosperity, [The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012](#), p. 19. [traduction]

312 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

313 *Ibid.*

314 Banque mondiale, « [Remittance flows in 2011 – an update](#) », *Migration and Development Brief 18*, 23 avril 2012. [traduction]

315 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

316 *Ibid.*

haïtienne qui, selon ses dires, remet 1,8 milliard annuellement à ce pays³¹⁷. Comme il a été mentionné précédemment dans le rapport, les fonds envoyés en Haïti par la diaspora haïtienne après le tremblement de terre de 2010 ont en fait excédé l'ensemble de l'aide internationale cumulée.

Parallèlement, puisque le gouvernement du Canada ne produit pas de statistiques officielles sur l'envoi de fonds, l'analyse de tels envois depuis le Canada doit reposer sur les données recueillies par les pays en développement et d'autres estimations³¹⁸. M. Dade a déclaré que malgré des années à militer pour un changement des méthodes de collecte et de divulgation « nous n'avons toujours pas obtenu les données représentant les envois d'argent du Canada, et on doit absolument régler cette situation³¹⁹ ». Signalant que les particularités des diasporas diffèrent selon le pays d'origine et de résidence, il a ajouté : « Nous ne savons presque rien à cet égard pour le Canada. Il y a un manque criant concernant les études sur la question [...] Nous n'avons simplement pas examiné le phénomène, mais le potentiel est énorme³²⁰. »

Étant donné les retombées, les gouvernements donateurs qui accueillent des groupes de la diaspora essaient habituellement de faciliter l'envoi de fonds. Selon M. Runde, le ministère du Développement international du Royaume-Uni, pour accroître la transparence, a utilisé les fonds qu'il destinait à l'aide internationale pour faire connaître les coûts de l'envoi de fonds par Western Union et d'autres services. Ces coûts ont ensuite commencé à diminuer³²¹. Aux dires de M. Dade :

Une grande partie du travail de compression des coûts a déjà été effectuée. Les systèmes mis sur pied par la Banque interaméricaine de développement et par des groupes comme Fonkoze sont déjà en place et sont utilisés au Canada. Il s'agit simplement de s'assurer que les groupes y ont accès³²².

317 FAAE, [Témoignages](#), 15 février 2012.

318 Pour une étude réalisée en 2009 sur la difficulté à obtenir une estimation des envois de fonds depuis le Canada, voir : Emiko Todoroki, Matteo Vaccini et Wameek Noor, *The Canada-Caribbean Remittance Corridor: Fostering Formal Remittances to Haiti and Jamaica through effective regulation*, document de travail de la Banque mondiale n° 163, 2009. Le Center for Global Prosperity de l'Institut Hudson publie chaque année un document utile qui se fonde sur les données de la Banque mondiale et des pays en développement pour réaliser des estimations semblables des envois de fonds effectués par de grands donateurs de l'OCDE. Dans l'édition 2012 de ce document, les envois de fonds depuis le Canada sont estimés à un total de 14,7 milliards de dollars américains en 2010, mais ce montant est probablement sous-estimé puisqu'il ne comprend pas les données sur les envois de fonds en Afghanistan, par exemple. Voir : Institut Hudson, Center for Global Prosperity, [The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012](#), 2012, p. 19. [traduction]

319 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

320 *Ibid.*

321 FAAE, [Témoignages](#), 13 décembre 2011.

322 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

Cela est peut-être vrai pour les envois de fonds en Haïti et dans d'autres pays des Caraïbes et de l'Amérique latine, mais il reste du travail à faire en ce qui concerne la question plus générale du lien entre les communautés de la diaspora et le développement international. Selon M^{me} O'Neill, les membres de la diaspora des Philippines vivant au Canada paient presque le double de ce que paient ceux vivant aux États-Unis pour l'envoi de fonds dans leur pays d'origine. Elle écrit dans son mémoire : « Aux États-Unis, les frais d'envoi aux Philippines se situent en moyenne à 7,66 dollars américains par opération (ou 3,8 % du montant total envoyé); au Canada, les travailleurs philippins paient 14,78 dollars canadiens (ou 7,39 % du montant total envoyé). » Elle y indique que 16 % du PIB des Philippines provient des envois de fonds. Faisant valoir le potentiel des services bancaires mobiles pour faciliter l'envoi de tels fonds, elle a ajouté :

[...] nous mettons à l'essai un système permettant aux travailleurs migrants d'utiliser les réseaux de transfert d'argent par téléphone mobile pour virer une partie de leurs envois de fonds directement aux établissements d'enseignement aux Philippines afin de payer les frais de scolarité des membres de leur famille, plutôt que d'envoyer simplement des espèces. Tout le monde y gagne. Les travailleurs migrants savent que leur argent sert aux fins qu'ils souhaitent financer et nous permettons à ces envois de fonds de contribuer au développement³²³.

Il existe beaucoup d'autres options pour faciliter l'envoi de fonds. À titre d'exemple, le manuel de 2012 pour l'engagement de la diaspora dans le développement cité précédemment présente les possibilités de programmes et de politiques suivantes en matière d'envoi de fonds :

1) Renforcer l'infrastructure d'envoi de fonds

- Informer la diaspora de l'existence de mécanismes d'envoi de fonds;
- Créer des moyens plus efficaces d'envoyer des fonds;
- Renforcer les institutions financières déjà utilisées par les immigrés.

2) Offrir des possibilités d'investissements plus productifs des envois de fonds

- Vendre des services financiers complémentaires comme des prêts hypothécaires adossés à de tels envois de fonds;

323 Témoignage de Maura O'Neill, directrice de l'innovation et conseillère principale de l'administrateur d'USAID, Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, le mercredi 30 mai 2012, p. 6.

- Titrer les envois de fonds³²⁴.

Bon nombre de ces stratégies seraient probablement utiles au Canada.

Partenariats plus importants

Les envois de fonds continueront d'être un élément important de l'atteinte des objectifs de développement, mais les groupes de la diaspora sont de plus en plus considérés généralement comme des agents de développement : une importante source d'idées, de connaissances et de compétences pour de nombreuses questions.

Lors de son témoignage, M^{me} O'Neill a dit : « Nous avons vraiment fait des efforts de sensibilisation, en particulier auprès de la diaspora [...] parce qu'ils ont des compétences extraordinaires et qu'ils sont très motivés à retourner dans leur pays d'origine pour apporter une aide quelconque³²⁵ ». En mai 2011, la secrétaire d'État américaine Hillary Clinton a annoncé une nouvelle stratégie d'engagement de la diaspora lors du premier Forum mondial de la diaspora, au cours duquel a aussi été lancé le nouveau programme de partenariat appelé International diaspora Engagement Alliance (IdEA)³²⁶. En 2012, IdEA regroupait plus de 1 500 partenaires des communautés de la diaspora et avait lancé trois concours régionaux en entrepreneuriat en Afrique, en Amérique latine et aux Caraïbes³²⁷. L'ACDI finance le concours Caribbean Idea Marketplace, financé également par la Banque Scotia³²⁸. Lors de l'allocution qu'elle a prononcée à l'ouverture du deuxième Forum mondial de la diaspora tenu en juillet 2012, M^{me} Clinton a déclaré :

Je suis particulièrement ravie de la présence de nos amis canadiens, parce que la collaboration en matière de diaspora est tout à fait logique. En effet, nos deux pays sont bénis d'accueillir autant de personnes du monde entier qui contribuent à notre diversité et à nos efforts. J'estime également que la participation du Canada est des plus sensées³²⁹.

Au fil des ans, l'ACDI a collaboré de multiples façons avec les diasporas, finançant directement des groupes lorsqu'ils avaient de l'expérience dans la mise en œuvre de projets de développement et les incitant à conclure des partenariats avec des

324 Dovelyn Rannveig Agunias et Kathleen Newland, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*, 2012, p. 113. [traduction]

325 FAAE, *Témoignages*, 30 mai 2012.

326 Département d'État américain, Bureau du porte-parole, « [Secretary Clinton to Host Global Diaspora Forum](#) », Washington, 23 juillet 2012. Voir aussi : « [International diaspora Engagement Alliance](#) ». [traduction]

327 Voir : International diaspora Engagement Alliance, 2012 Global Diaspora Forum: Moving Forward By Giving Back, « [Event Report](#) ». [traduction]

328 International diaspora Engagement Alliance, « [Caribbean Idea Marketplace](#) ». [traduction]

329 International diaspora Engagement Alliance, 2012 Global Diaspora Forum: Moving Forward By Giving Back, « [Hillary Clinton's Remarks at the Second Annual Global Diaspora Forum](#) ». [traduction]

organismes chevronnés au Canada et dans leur pays d'origine lorsque ce n'était pas déjà fait³³⁰. Parallèlement, M. Dade a fait remarquer que de nombreux pays ont créé des services pour s'occuper expressément des groupes de la diaspora et qu'il est habituellement facile d'établir un premier contact. Il a cependant indiqué que :

Des réseaux très intéressants se sont donc formés. Ils sont peu coûteux, il est facile de s'y brancher, mais au prix d'un changement de culture; il faut changer de mentalité à l'égard du développement. Il faut vraiment que les responsables du développement officiel s'assouplissent, deviennent plus créatifs, qu'ils adoptent une mentalité d'entrepreneur. Il leur faut un acte supplémentaire de foi, dans une certaine mesure, pour travailler avec ces groupes, ce qui constituait tout un obstacle. La Banque interaméricaine de développement l'a surmonté, comme l'USAID et les Européens. Le Canada, comme l'a fait observer le ministre de la Coopération internationale, est en retard. Je pense que même l'ACDI reconnaît être une sorte d'intrus parmi les organismes qui s'occupent de développement international³³¹.

Aux dires de M. Runde, le Canada dispose de « plusieurs moyens [pour s']engager auprès des diasporas ». Outre la mobilisation volontaire des communautés de la diaspora, il a mentionné la possibilité d'utiliser « des fonds très limités de l'ACDI pour bâtir la capacité des communautés des diasporas pour qu'elles s'organisent mieux afin d'entreprendre ce genre de choses, je ne dis pas que cela supposerait des sommes énormes, car des petites subventions de développement de capacités feraient l'affaire³³² ».

De façon plus générale, M. Sharrif a soutenu qu'en raison de sa démographie, le Canada a l'occasion d'aider les membres des groupes de la diaspora qui ont un bon niveau d'éducation et qui ont acquis des compétences particulières pouvant contribuer au développement de leur pays d'origine. Lorsqu'il a proposé une idée qui pourrait s'appliquer de façon plus générale à la question de la mobilisation de la diaspora afin d'atteindre des objectifs de développement, il a affirmé que « l'atout que nous possédons au Canada pour contribuer au potentiel de ressources humaines du monde en développement par le truchement de la diaspora est très, très important. Je pense que nous devrions commencer à expérimenter le plus largement possible pour voir ce qui pourrait marcher³³³ ».

Mécanismes de financement novateurs

Plusieurs témoins ont soutenu que le gouvernement du Canada pourrait explorer des moyens novateurs de financement pour les pays en développement et les projets de

330 Voir : Dovelyn Rannveig Agunias et Kathleen Newland, [Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries](#), 2012, p. 34. [traduction]

331 FAAE, [Témoignages](#), 26 mars 2012.

332 FAAE, [Témoignages](#), 13 décembre 2011.

333 FAAE, [Témoignages](#), 7 mai 2012.

développement. De tels mécanismes peuvent faire appel à des institutions ou à des instruments autonomes particuliers, mais ils peuvent aussi aller de pair avec leur usage créatif.

Les institutions financières de développement comptent parmi les outils utilisés mondialement à cette fin à l'heure actuelle. De telles institutions peuvent être multilatérales, comme la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale — dont le Canada est l'un des membres fondateurs — ou bilatérales, comme certaines institutions créées par d'autres pays donateurs. Comme il est expliqué dans un document :

Les institutions financières de développement se situent entre l'aide publique et l'investissement du secteur privé [...] À la différence des organismes d'aide qui s'intéressent principalement à l'investissement rentable et aux opérations conformément aux règles du marché, les institutions financières de développement ont en commun de favoriser la croissance économique et le développement durable. Elles ont pour mission de compenser le manque d'investissement dans les pays en développement et de combler l'écart entre les investissements commerciaux et l'aide publique au développement³³⁴.

La plus ancienne institution financière bilatérale de développement au monde est le groupe CDC du Royaume-Uni (une société ouverte à responsabilité limitée), créé en 1948. Son site Web donne l'explication suivante :

Le groupe CDC ne fournit pas d'aide. Il investit plutôt de manière durable sur le plan commercial, dans les pays en développement les plus pauvres, des fonds provenant du Royaume-Uni [...] Au cœur de nos préoccupations : aider les entreprises à prendre leur essor et créer ainsi des débouchés pour les populations des nations les plus pauvres pour qu'elles s'aident elles-mêmes³³⁵.

Le groupe CDC a un bilan de quelque 4,2 milliards de dollars américains, s'autofinance grâce à ses profits et n'a reçu aucun financement du gouvernement depuis 1995. Il a fonctionné pendant de nombreuses années grâce aux fonds de capital-investissement qu'il a investis dans les pays les plus pauvres, mais M. McGillivray du DFID a dit au Comité que le groupe CDC avait fait l'objet « d'une réforme importante » au cours des 12 derniers mois et qu'il venait de publier sa nouvelle stratégie à la fin du mois de mai 2012. Il a déclaré : « En vertu de la réforme, la société concentrera davantage ses activités sur l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud. Elle sera en mesure d'utiliser des instruments de financement plus souples — pas seulement le capital d'investissement privé, mais aussi les garanties de créance et l'investissement direct. Elle pourra prendre plus de risques et elle sera régie par les effets du développement³³⁶. »

334 Thomas Dickinson, « [Development Finance Institutions: Profitability Promoting Development](#) », peut être consulté sur le site Web de l'OCDE. [traduction]

335 CDC Group, « [CDC's Role in Development](#) ». [traduction]

336 FAAE, [Témoignages](#), 13 juin 2012.

Il a aussi mentionné diverses façons dont le DFID collabore avec le secteur privé et qui présentent un intérêt pour le mode de financement. Entre autres moyens, il a fait remarquer que le DFID gère plusieurs fonds « défi » ou compétitifs grâce auxquels il partage les coûts et les risques d'un projet avec l'entreprise privée. Il a affirmé que c'est « ce que nous faisons également dans les marchés plus difficiles par le financement de capitaux propres et de garanties³³⁷ ».

Aux États-Unis, l'agence distincte du gouvernement américain appelée Overseas Private Investment Corporation (OPIC) a été créée en 1971. Fonctionnant de façon autonome, elle aussi, il n'y a aucun coût net pour les contribuables américains. Selon son site Web, l'OPIC :

[...] mobilise des capitaux privés pour aider à relever des défis mondiaux très importants et contribue ainsi à faire avancer la politique étrangère américaine. En travaillant avec le secteur privé, l'OPIC aide les entreprises américaines à se tailler une place sur les marchés émergents, catalysant les possibilités de recettes, d'emplois et de croissance au pays et à l'étranger. L'OPIC remplit sa mission en fournissant aux investisseurs du financement, des garanties, des assurances de risques politiques et un appui aux fonds privés de participation au capital³³⁸.

Lors de son témoignage devant le Comité, M. Runde a soutenu que le Canada pourrait faire davantage dans ce domaine. À son avis :

Le Canada doit élaborer des outils de financement du développement semblables à ceux de la Société financière internationale et de la plupart des autres pays du G-7. La capacité de partager le risque privé dans des contextes complexes comme ceux d'Haïti et de l'Afghanistan sera essentielle à l'avenir pour le Canada. Ce sont des instruments qui ne sont à l'heure actuelle pas utilisés sur une base bilatérale. Ils assurent le financement de projets d'infrastructure à but lucratif. Ils appuient des programmes de garantie de prêts et peuvent même donner accès aux instruments de subvention à l'ACDI pour partager le risque, surtout dans les situations plus complexes. Cela va être important³³⁹.

Mentionnant qu'il n'y avait probablement pas de goût pour la création de nouvelles bureaucraties dans un contexte de réduction budgétaire, il s'est dit d'avis que « l'ACDI pourrait très bien se munir d'instruments supplémentaires visant à aider à partager le risque³⁴⁰ ». Selon les propos de M^{me} Hannam de la Banque Scotia, « l'ACDI devrait donc avoir la souplesse nécessaire pour financer des études de faisabilité, co-investir ou participer à l'atténuation des risques liés aux projets du secteur privé³⁴¹ ».

337 *Ibid.*

338 Overseas Private Investment Corporation (OPIC), « [Overview](#) ». [traduction]

339 FAAE, [Témoignages](#), 13 décembre 2011.

340 *Ibid.*

341 FAAE, [Témoignages](#), 12 mars 2012.

De son côté, M. Toby A.A. Heaps de Corporate Knights a soutenu que le Canada était bien placé pour aider les pays en développement qui ont besoin de capitaux importants pour financer des projets d'énergie durable et autres infrastructures. Faisant remarquer que le marché d'obligations international est maintenant deux fois plus vaste que le marché des actions, il a affirmé que, entre autres mécanismes, le gouvernement du Canada pourrait élargir le portefeuille de produits de bonification du crédit qu'offre son agence de crédit à l'exportation, Exportation et développement Canada (EDC), pour le faire passer de moins de 1 % à la fourchette de 5 à 10 %. Cela permettrait « de leur prêter les fonds nécessaires à un meilleur taux. En retour, le Canada pourrait profiter des retombées commerciales ». Il a déclaré : « C'est ainsi que les choses se passent. Je n'aime pas beaucoup le principe du crédit conditionnel, mais les pays qui font jouer leur crédit doivent obtenir certains avantages³⁴². » Ajoutant que notre système financier a tendance à financer ce qui a déjà obtenu du financement, il a affirmé :

Si nous voulons parvenir au développement durable dans un délai raisonnable, nous devons augmenter proportionnellement le financement du secteur privé et réorienter les billions de dollars déjà en circulation vers des investissements en développement durable. C'est ainsi que notre contribution sera la plus importante [...]

Quant au cas précis du Canada, il a déclaré :

Exportation et développement Canada est une excellente organisation qui occupe une position sans pareil pour former l'avant-garde du développement durable, mais elle aura besoin d'un coup de pouce³⁴³.

Dans l'ensemble, bien que les instruments novateurs présentés ci-dessus ne puissent constituer la seule source de capitaux pour les pays en développement, la capacité de mobiliser du financement nouveau et supplémentaire grâce à ces instruments pourrait s'avérer une importante source d'efforts de développement à l'avenir.

342 FAAE, [Témoignages](#), 28 mai 2012.

343 *Ibid.*

CHAPITRE 9 : RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA POLITIQUE CANADIENNE

Les sections précédentes du rapport portaient sur des arguments généraux relatifs à l'étude du Comité, notamment :

- Le secteur privé comprend de nombreux intervenants : petites, moyennes et grandes entreprises à but lucratif, particuliers et organisations non gouvernementales.
- La compréhension du rôle du secteur privé dans le développement doit tenir compte des activités des multinationales et des entreprises de toutes tailles établies dans les pays en développement.
- Les entreprises à but lucratif peuvent contribuer grandement à l'atteinte des objectifs de développement international, notamment grâce aux modèles d'affaires inclusifs.
- Les apports de ressources privées — dont l'investissement direct étranger et les envois de fonds — dominent maintenant les relations économiques qu'entretiennent les pays développés avec les pays en développement; il faut mobiliser ces ressources de façon plus efficace dans le cadre des objectifs de développement, surtout en raison de l'ampleur des défis à relever. Les gouvernements seuls ne peuvent les relever.
- Les intervenants des secteurs public et privé peuvent se compléter pour défendre les intérêts liés au développement en nouant des partenariats et en permettant à chacun de se concentrer sur les méthodes, les compétences, les expertises, etc., qui lui sont propres.
- Tirer le meilleur parti des contributions des entreprises privées — locales et multinationales — requiert un cadre solide et propice pour que le secteur privé puisse exercer ses activités dans les pays en développement. Les pouvoirs publics doivent en fixer les conditions et les règles et les appliquer. L'aide publique au développement peut jouer un rôle important dans ce domaine.
- Veiller à ce que la croissance économique soit inclusive — avantageuse pour les pauvres et les collectivités locales des pays en développement et efficace pour les aider à se sortir de la pauvreté — exige des institutions solides et des mécanismes de responsabilité publique, un autre domaine où l'aide publique au développement devrait jouer un rôle important.

Bref, le rôle du secteur privé dans le développement est important, multiple et complexe.

En 2003, sous un gouvernement précédent, la ministre de la Coopération internationale de l'époque a lancé la « Politique de l'Agence canadienne de développement international en matière de développement du secteur privé³⁴⁴ ». En mai 2009, la ministre de la Coopération internationale de l'époque, l'honorable Bev Oda, annonçait que « la croissance économique durable » serait l'un des trois thèmes prioritaires de l'aide au développement fournie par l'ACDI, les autres étant la sécurité alimentaire ainsi que les enfants et les jeunes³⁴⁵. Puis, en octobre 2010, la ministre publiait la Stratégie de l'ACDI intitulée « Favoriser une croissance économique durable³⁴⁶ », qui vise principalement à surmonter les obstacles à la croissance économique durable, auxquels se heurtent les pays en développement, grâce à l'établissement d'assises économiques, à la croissance des entreprises et à l'investissement dans le capital humain. Il y est écrit que l'ACDI travaillera à la mise en œuvre de la stratégie avec les partenaires du développement, dont « la société civile et le secteur privé du Canada », mais le document reste muet quant aux raisons qui justifient cette stratégie et à la manière de l'appliquer.

Le Comité croit que, comme fondement d'une collaboration accrue avec le secteur privé, l'ACDI doit concevoir une stratégie détaillée et à jour qui tient compte de l'ensemble des activités et des intervenants concernés, des liens qui existent entre eux et des mécanismes nécessaires pour faire en sorte que l'ACDI soit en mesure de nouer un dialogue efficace avec le secteur privé afin d'atteindre les objectifs de développement du Canada. Les points examinés dans le cadre d'une telle stratégie devraient pouvoir s'appliquer aux trois thèmes prioritaires de l'ACDI. Le Comité prend également en compte le paragraphe 4(1) de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* qui prévoit que : « L'aide au développement officielle ne peut être fournie que si le ministre compétent est d'avis qu'elle : a) contribue à la réduction de la pauvreté; b) tient compte des points de vue des pauvres; c) est compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne³⁴⁷. » Par conséquent :

1. Le Comité recommande que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) publie une position de principe détaillée et à jour sur le rôle du secteur privé dans l'atteinte des objectifs de développement international du Canada. Le document devrait

344 ACDI, [Multiplier les possibilités grâce au développement du secteur privé : Le Canada contribue à un monde meilleur](#), 2003. L'objectif de la [stratégie](#) de 2003 était « de créer des emplois plus nombreux, de meilleure qualité et décentes et des moyens d'existence durables en aidant les marchés à bien fonctionner et en stimulant la croissance du secteur privé local dans les pays en développement et les pays en transition ».

345 ACDI, « [Aide internationale : le Canada met de l'avant une nouvelle approche efficace](#) », Toronto, Ontario, 20 mai 2009.

346 ACDI, « [La ministre Oda dévoile la Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable](#) », Toronto, Ontario, 25 octobre 2010. [Consulter](#) la stratégie.

347 *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, L.C. 2008, ch. 17. [Version consultée le 16 août 2012.]

examiner en détail les façons dont les intervenants du secteur privé — entreprises, particuliers et organisations non gouvernementales — peuvent contribuer à la croissance économique inclusive des pays en développement dans un contexte de gouvernance efficace, en présence de solides institutions du secteur public et dans le cadre du développement durable (c'est-à-dire que le développement tient compte des aspects sociaux, économiques et environnementaux). Il devrait aussi énoncer une stratégie qui décrit, notamment :

- **La manière dont l'ACDI s'adaptera à l'interne afin de mettre en œuvre la position de principe et de nouer un dialogue efficace avec les intervenants du secteur privé;**
- **L'approche globale de l'Agence à l'égard des partenariats public-privé;**
- **Tout nouvel outil de financement du développement pouvant s'avérer nécessaire.**

Des témoins, de même que la ministre de la Coopération internationale de l'époque³⁴⁸, ont soutenu que l'ACDI se situe derrière les autres agences de développement en ce qui concerne l'établissement de partenariats public-privé. Le Comité estime que de tels partenariats offrent de nombreux avantages en tant que mécanisme de coopération pour le développement. Le Comité a tenu compte de ces avantages, ainsi que des défis et des enseignements dont il a été question dans le rapport, au moment de formuler la recommandation suivante :

2. Dans le cadre de la politique générale recommandée précédemment, le Comité recommande que l'ACDI s'efforce d'établir des partenariats public-privé appropriés en tant que mécanisme important de son programme de développement. Il recommande également que l'approche de l'ACDI à l'égard des partenariats avec des entreprises du secteur privé inclue :

- **des organisations non gouvernementales (ONG), des fondations et des associations, d'autres agences de développement bilatérales et multilatérales, les gouvernements des pays en développement et d'autres partenaires le cas échéant;**
- **un mécanisme robuste et transparent de vigilance pour repérer des partenaires et des projets viables;**

348 FAAE, [Témoignages](#), 14 mars 2012.

- une procédure simple s'étendant sur toute l'année pour permettre aux entreprises, aux ONG et aux fondations de présenter des propositions de projet;
- un bureau à l'intérieur de l'ACDI qui soit consacré à communiquer et à nouer le dialogue avec le secteur privé, qui sert de lieu de contact permanent aux éventuels partenaires et qui veille à répondre en temps utile à toutes les propositions de projet;
- un processus qui implique les partenaires dans la planification et dans la conception des projets, s'il y a lieu;
- l'exigence pour les partenaires de consacrer autant de ressources que l'ACDI en contribuant en espèces ou en nature suivant un ratio d'au moins 1:1;
- des énoncés clairs, détaillés et publics des objectifs de chaque projet conclu et de l'apport de chaque partie;
- un processus de surveillance de chaque projet qui évaluerait les résultats obtenus en fonction des objectifs fixés et la contribution plus générale à la réduction de la pauvreté grâce à la croissance économique inclusive.

3. Le Comité recommande que l'ACDI envisage d'offrir des prêts et de recourir à d'autres instruments financiers pour faciliter une croissance économique durable générée par le secteur privé dans les pays en développement.

4. Pour que l'ACDI ait l'expertise nécessaire pour nouer un dialogue efficace avec le secteur privé, dans le respect des règles et directives sur les conflits d'intérêts en vigueur au gouvernement du Canada, le Comité recommande que l'Agence :

- offre la formation appropriée au personnel déjà en place;
- examine comment elle peut recruter davantage de personnes ayant travaillé dans le secteur privé;
- envisage la possibilité de procéder à l'échange de personnel avec des entreprises canadiennes.

Tout au long du rapport, l'accent a été mis sur le fait que les institutions et les règles sont des facteurs déterminants essentiels de la croissance économique inclusive, particulièrement lorsque la gouvernance économique est en cause. Par conséquent :

5. Le Comité recommande que l'ACDI consacre son attention et des ressources à travailler avec des pays en développement afin de les aider à établir des institutions, des règlements et des politiques qui offrent un contexte propice à la croissance économique durable.

6. Le Comité recommande que l'ACDI offre aux gouvernements de pays en développement de l'assistance technique qui permet d'accroître les investissements directs étrangers afin de favoriser la création d'emplois dans le secteur privé.

De nombreuses questions, préoccupations et recommandations particulières au sujet des ressources naturelles et des services financiers ont aussi été portées à l'attention du Comité, comme le montrent les deux études de cas présentées dans le rapport. À ce sujet :

Ressources naturelles

7. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada réitère son appui aux Principes de l'Équateur, reconnus mondialement, en faveur de la responsabilité sociale d'entreprise.

8. Le Comité recommande que l'ACDI s'emploie à renforcer la capacité institutionnelle — notamment les fonctions relatives à l'imposition, à la réglementation, à la surveillance et à la reddition de compte — des pays en développement riches en ressources naturelles, en privilégiant plus particulièrement le renforcement de la gouvernance et les processus de consultation à l'échelle locale afin d'améliorer les résultats du développement.

9. Dans le cadre de la recommandation 8, le Comité recommande également que l'ACDI appuie les efforts visant à renforcer le pouvoir de surveillance démocratique des pays en développement riches en ressources naturelles. Un tel appui pourrait se traduire par la création et le maintien d'un réseau ou d'une liste de fonctionnaires canadiens retraités ou près de la retraite qui manifestent un intérêt en ce sens.

10. Compte tenu des développements récents ailleurs sur la scène internationale, le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine, une fois leur rédaction terminée en 2013, les recommandations formulées par le Groupe de travail sur la transparence des recettes provenant des ressources naturelles au sujet des exigences de divulgation obligatoire des versements que les sociétés canadiennes qui exploitent des ressources naturelles font aux gouvernements des pays en développement.

Services financiers

11. Le Comité recommande que l'ACDI collabore avec les institutions financières et les entreprises de téléphonie cellulaire afin de favoriser

un plus grand accès aux services financiers et d'information par plateformes mobiles dans les pays à faible revenu.

12. Le Comité recommande que l'ACDI poursuive son aide au développement pour les projets de microfinance, mais qu'elle appuie plus particulièrement les institutions qui ont réussi à sortir des gens de la pauvreté et à rejoindre les membres les plus pauvres et les plus vulnérables de la société, ainsi que les institutions dont les pratiques sont des modèles en matière de taux d'intérêt et d'endettement des clients.

13. Pour mettre en œuvre la recommandation 12, le Comité recommande également que l'ACDI aide les organismes de microfinancement à fixer des normes de conduite pour l'industrie et des paramètres pour vérifier si les produits de microfinance permettent d'atteindre les objectifs sociaux.

Le Comité a entendu des témoignages convaincants sur l'importance des envois de fonds depuis le Canada vers des pays en développement. Par conséquent :

14. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada trace le profil statistique des envois de fonds depuis le Canada et qu'il explore tous les moyens possibles de réduire au Canada les coûts associés à l'envoi de tels fonds dans les pays en développement.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs Ross Gallinger, directeur exécutif	2011/11/17	11
Institute for Liberty and Democracy Ana Lucia Camaiora, directrice Affaires juridiques Hernando de Soto, président Manuel Mayorga, directeur exécutif Affaires internationales	2011/11/22	12
Développement international Desjardins Yvon Bernier, vice-président Expertise-conseil	2011/12/06	15
Initiative pour les micronutriments Christina Dendys, directrice Relations extérieures		
Teck Resources Limited Doug Horswill, premier vice-président Durabilité et affaires externes		
Brandaid Project Cameron Brohman, président et co-fondateur	2011/12/08	16
Résultats Canada Jean-François Tardif, directeur général Katy Kydd Wright, directrice de campagnes		
À titre personnel Jack Mintz, titulaire de la chaire Palmer en politique publique School of Policy Studies, University of Calgary Robert Schulz, professeur Haskayne School of Business, University of Calgary	2011/12/13	17
Center for Strategic and International Studies Daniel Runde, directeur Project on Prosperity and Development		
Centre international pour l'entreprise privée John Sullivan, directeur exécutif	2012/02/13	20
Entraide universitaire mondiale du Canada Chris Eaton, directeur exécutif		

Organismes et individus	Date	Réunion
Fonkoze (Fondation kole Zepol) Katleen Félix, directrice de projet Liaison avec la diaspora haïtienne, Projets Zafèn	2012/02/15	21
Grameen Foundation Alex Counts, président-directeur général		
Association minière du Canada Ben Chalmers, vice-président Développement durable Pierre Gratton, président et chef de la direction	2012/02/27	22
Congrès du travail du Canada Kenneth V. Georgetti, président Lucien Royer, directeur national		
Revenue Watch Institute Karin Lissakers, directrice		
À titre personnel Anthony Bebbington, professeur École supérieure de géographie, Université Clark	2012/02/29	23
Goldcorp inc. Brent Bergeron, vice-président Affaires Corporatives		
Banque Scotia Wendy Hannam, vice-présidente à la direction Vente et service, Produits et marketing, Opérations internationales	2012/03/12	26
Campagne du sommet du microcrédit Larry Reed, directeur	2012/03/14	27
MicroEnsure LLC Keith Weaver, membre Conseil d'administration		
Opportunité Internationale Canada Doris Olafsen, vice-présidente exécutive Dale Patterson, membre Conseil d'administration		
À titre personnel Oscar Calderon, assistant de recherche diplômé École de développement international et mondialisation, Université d'Ottawa	2012/03/26	28

Organismes et individus	Date	Réunion
Carlo Dade, agrégé supérieur de recherche École de développement international et mondialisation, Université d'Ottawa	2012/03/26	28
À titre personnel	2012/03/28	29
Sabine Luning, professeure Anthropologie culturelle et sociologie du développement, Université de Leiden, Pays-Bas		
À titre personnel	2012/04/04	31
Bonnie Campbell, professeure Faculté de science politique et de droit, Université du Québec à Montréal		
Sandstorm Gold & Sandstorm Metals & Energy Ltd.		
Nolan Watson, président et chef de la direction Fondateur, Nations Cry		
Center for International Policy	2012/04/23	32
Raymond Baker, directeur Global Financial Integrity		
Groupe d'aide économique du Canada pour le Soudan du Sud		
David Tennant, directeur exécutif		
Freedom from Hunger	2012/04/30	34
Christopher Dunford, agrégé supérieur de recherche		
Gendarmerie royale du Canada		
Stephen Foster, directeur Sous-direction des délits commerciaux		
Gisèle Rivest, sous-officier en charge Opérations d'intérêts national et de la corruption internationale, Sous-direction des Délits commerciaux		
À titre personnel	2012/05/07	36
Stephen Brown, professeur agrégé École d'études politiques, Université d'Ottawa		
Fondation Aga Khan Canada		
Khalil Shariff, directeur général		
À titre personnel	2012/05/28	37
Paul Romer, professeur Stern School of Business, Université de New York		
Conseil canadien pour la coopération internationale		
Fraser Reilly-King, analyste des politiques, Aide au développement et coopération internationale		

Organismes et individus	Date	Réunion
Corporate Knights Inc. Toby A.A. Heaps, président-directeur général et co-fondateur	2012/05/28	37
Coalition Initiative d'Halifax Karyn Keenan, agente de programme	2012/05/30	38
U.S. Agency for International Development (USAID) Maura O'Neill, conseillère en chef de l'innovation et conseillère principale de l'administrateur, Office of Innovation and Development Alliances		
Ingénieurs sans frontières Canada James Haga, directeur du plaidoyer	2012/06/04	39
Rafraîchissements Coca-Cola Canada Sandra Banks, vice-présidente Affaires publiques et communications John Guarino, président		
Gouvernement du Royaume-Uni Gavin McGillivray, chef de département Département du secteur privé, Department for International Development (DFID)	2012/06/13	42
À titre personnel L'hon. Jim Abbott	2012/06/20	44
Centre parlementaire Jean-Paul Ruszkowski, président et chef de la direction		

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Association des coopératives du Canada

Association minière du Canada

Bebbington, Anthony

Campbell, Bonnie

Centre parlementaire

Congrès du travail du Canada

Fondation Aga Khan Canada

Mines Alerte

U.S. Agency for International Development

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n^{os} 11, 12, 15-17, 20-23, 26-29, 31, 32, 34, 36-39, 42, 44, 46, 47, 50](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Dean Allison, député

Opinion dissidente du Nouveau Parti démocratique du Canada

Il ne fait aucun doute qu'au cours des 30 dernières années, le rôle du secteur privé dans le développement international a évolué considérablement. Le NPD reconnaît que la croissance économique est un élément clé essentiel de la réduction à long terme de la pauvreté, mais elle n'est pas forcément durable et ne réduit pas nécessairement la pauvreté.

Durant l'étude, aucun porte-parole de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) n'est venu parler de la Politique de l'ACDI en matière de développement du secteur privéⁱ ou de la Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durableⁱⁱ, et le rapport ne fait qu'effleurer les politiques. À notre avis, il s'agit d'une lacune importante.

Aide au développement officielle

Le NPD estime qu'en matière de développement international, le Canada devrait d'abord et avant tout chercher à réduire la pauvreté, conformément à la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*.

L'examen par les pairs des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, en mai 2012, a conclu que « le Canada ne dispose pas d'un énoncé clair, établi au niveau le plus élevé, qui expose sa conception stratégique de la coopération pour le développement ».

Nous recommandons que le gouvernement du Canada applique toutes les recommandations de l'examen par les pairs des membres du CAD de l'OCDE de 2012, dont celle selon laquelle le Canada doit se doter d'une « orientation stratégique claire, simple et cohérente [en matière de développement international] qui vienne s'ancrer solidement dans sa politique étrangère et s'inscrire dans la durée ». Cette orientation devrait faire explicitement référence à la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle et à la façon dont le gouvernement, dans son application de la Loi, remplit les trois conditions prescrites.

Le Comité a reçu des témoins qui ont exprimé l'importance du financement public pour l'aide au développement outremer, mais souligné en même temps que la contribution du Canada, en proportion de sa richesse, est de plus en plus ténue.

Nous recommandons que le Canada rétablisse immédiatement le budget d'aide et maintenance, à court terme, l'aide au développement officielle (ADO) à 0,31 % du RNB dans le but d'établir un calendrier pour porter l'ADO à 0,7 % du RNB dès que possible – conformément à la recommandation de l'examen par les pairs du CAD de l'OCDE.

Secteur privé et ACDI

Comme il est indiqué dans le rapport, les intervenants du secteur privé sont de différents types. À l'instar de beaucoup de témoins, nous croyons qu'au chapitre des entreprises privées à but lucratif, l'ACDI devrait concentrer ses efforts sur les entreprises locales des pays en développement. L'aide au développement est importante pour stimuler la croissance et le développement du secteur privé local, et la Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable vise le renforcement du soutien accordé au développement local et à la croissance de micro, petites et moyennes entreprises privées, en particulier pour les femmes et les pauvres des pays en développement.

Le rapport fait abstraction de la politique de l'ACDI sur le développement du secteur privé et passe outre aux principes de gouvernance publique en matière de partenariats publics-privés adoptés récemment par l'OCDE. L'examen par les pairs du CAD de l'OCDE de 2012 a conclu : « Le Canada doit veiller à ce que les objectifs de développement et le souci d'assurer l'appropriation par les pays partenaires occupent une place prépondérante dans les activités et les programmes qu'il soutient. Comme le CAD l'a recommandé à d'autres membres, il ne doit pas y avoir de confusion entre objectifs de développement et promotion des intérêts commerciaux. »

Nous recommandons que l'ACDI poursuive sa stratégie de croissance des entreprises locales en raffermissant le soutien accordé au développement local et à la croissance des micro, petites et moyennes entreprises du secteur privé, en insistant particulièrement sur les femmes et la création d'emploi pour les pauvres.

Nous recommandons que l'ACDI mette à jour et conserve sa politique de 2003 en matière de développement du secteur privé et qu'elle l'intègre à la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle, aux principes de gouvernance publique en matière de partenariats publics-privés de l'OCDE et aux recommandations de l'examen par les pairs du CAD de 2012.

Nous recommandons en outre que le Canada mette à exécution la recommandation de l'examen par les pairs du CAD de 2012 selon laquelle le Canada devrait « effectuer des analyses et procéder à de vastes consultations en vue d'élaborer une stratégie » de collaboration avec le secteur privé et veiller à ce que cette stratégie appuie explicitement son engagement, en définissant précisément les buts, les objectifs stratégiques ainsi que les modalités des partenariats avec des entreprises du secteur privé.

Nous ne sommes pas d'accord avec l'idée que les partenariats publics-privés avec des entreprises canadiennes ou étrangères devraient être un élément central du programme de développement de l'ACDI; il devrait plutôt s'agir d'un complément. L'ACDI a déjà trois priorités stratégiques. Elle n'en a pas besoin d'une quatrième.

En outre, on ne devrait pas instaurer un processus parallèle de transmission des propositions de partenariats de financement. Nous ne voyons pas pourquoi on

demanderait à l'ACDI de créer un mécanisme de financement pour les partenariats publics-privés alors qu'elle vient d'abolir un tel mécanisme pour la société civile. L'ACDI devrait continuer d'améliorer le processus actuel de financement concurrentiel de manière à ce que soient retenues les meilleures propositions, sinon revenir à un programme adapté à toutes les propositions de projets.

Nous recommandons donc que les propositions de partenariats publics-privés soient assujetties à un processus directif de demandes de propositions tel que pour les organisations non gouvernementales et que l'ACDI continue d'améliorer le processus pour veiller à ce que les meilleures propositions soient retenues en suivant un processus équitable, prévisible et rapide., .

Toutefois, nous sommes d'accord que les partenaires devraient être tenus de fournir autant de ressources que l'ACDI, en espèces ou en nature, selon un ratio de 1:1.

Nous recommandons que l'ACDI établisse des critères explicites quant aux types d'entreprise avec lesquelles elle collaborera; une procédure claire pour déterminer l'additionnalité financière des propositions présentées; des normes détaillées, à la disposition du public (jalons et indicateurs), pour mesurer les résultats des propositions en matière de développement, conformément à Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle; un processus de suivi transparent pour s'assurer que les partenariats sont conformes aux normes.

Nous sommes d'avis que l'ACDI devrait avoir l'expertise nécessaire pour collaborer avec le secteur privé, mais aucun témoignage n'a laissé entendre qu'elle ne possède pas cette capacité. La recommandation portant sur le recrutement d'employés du secteur privé et les échanges de personnel nous préoccupe en raison des éventuels conflits d'intérêts qui pourraient résulter de ces mesures. Il faut par-dessus tout instaurer des mécanismes publics, transparents et robustes pour éviter les conflits d'intérêts.

La plupart des témoins ont reconnu qu'en raffermissant les cadres de gouvernance dans les pays en développement, on fera en sorte que l'investissement du secteur privé procure un avantage net pour l'ensemble des pays en développement et contribue à réduire la pauvreté. En ce qui concerne les droits de la personne, la primauté du droit, la démocratisation, la prévention des conflits et le renforcement de la capacité du secteur public, la gouvernance est un thème transversal à l'ACDI. Pourtant, aucun témoin n'est venu parler d'initiatives de l'ACDI pour aider les pays en développement à renforcer les cadres de gouvernance.

Nous recommandons que l'ACDI continue de travailler avec les pays en développement pour renforcer les cadres de gouvernance et veiller à ce que l'aide au développement contribue au développement durable conformément à la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle.

Le rapport recommande que l'ACDI envisage d'octroyer des prêts pour favoriser la croissance du secteur privé dans les pays en développement. Le Comité n'a entendu

aucun témoignage à propos du controversé Programme de coopération industrielle (PCI), transféré par l'ACDI au MAECI en 2010. Le PCI vise « à soutenir la présence responsable et favoriser l'engagement du secteur privé dans les pays en développement afin d'y favoriser une croissance économique soutenue et une diminution de la pauvreté ». L'évaluation du PCI, en 2007, a pourtant mis en évidence « la contradiction entre la capacité du PCI à appuyer le mandat, les priorités et les politiques de l'ACDI et la nécessité de tenir compte des objectifs de rentabilité du secteur privé canadienⁱⁱⁱ ». En mai 2012, le ministre du Commerce international a suspendu le PCI en raison d'irrégularités financières et un examen est en cours. L'ACDI ne devrait pas octroyer des prêts pour favoriser la croissance du secteur privé dans les pays en développement.

Le rapport recommande par ailleurs que l'ACDI propose une aide technique aux pays en développement afin de stimuler l'investissement direct étranger. Encore une fois, le Comité ne s'est fait dire par aucun témoin que l'ACDI n'offre pas une telle assistance dans le cadre de sa stratégie sur la croissance durable.

Le Comité s'est fait dire par plusieurs témoins que les fonds publics consentis à l'ACDI ne devraient pas servir à promouvoir les intérêts des entreprises canadiennes à l'étranger, ni à financer des activités qui relèvent de toute façon du secteur privé, comme remédier aux dommages environnementaux causés.

Secteur privé en développement

Certains témoins ont souligné que les intervenants du secteur privé, le gouvernement du Canada et les économies en développement ont tous des intérêts distincts. Comme on l'a déjà mentionné, le dernier examen par les pairs du CAD de l'OCDE a formulé une mise en garde à l'endroit du Canada selon laquelle il « ne doit pas y avoir de confusion entre objectifs de développement et promotion des intérêts commerciaux ».

Nous recommandons que le gouvernement du Canada veille à ce que les intérêts économiques et en matière de développement international du Canada demeurent distincts.

Le Comité s'est fait dire que les conflits sociaux, la dégradation environnementale, les violations des droits de la personne et la corruption sont au nombre des retombées négatives potentielles du développement économique. Certains témoins ont souligné l'absence d'un cadre efficace permettant de s'assurer que les entreprises canadiennes respectent les droits internationaux de la personne et les obligations environnementales et du travail lorsqu'elles exercent leurs activités à l'étranger. Nous soulignons avec inquiétude les témoignages au sujet des pratiques négatives de sociétés minières canadiennes à l'étranger. Le NPD continue d'appuyer les initiatives qui renforcent la transparence, la responsabilisation et la responsabilité des entreprises canadiennes à l'étranger.

Nous recommandons que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les principales parties prenantes, adopte un cadre juridique de responsabilisation corporative pour les entreprises canadiennes actives à l'étranger, y compris des normes claires et des peines sévères en cas de non-observation, un organe de surveillance solide et indépendant, ainsi que des recours judiciaires.

Nous recommandons par ailleurs que le gouvernement du Canada appuie et encourage les principales parties prenantes, les provinces et les territoires à instaurer des mécanismes obligatoires de divulgation, par les entreprises, des paiements versés aux gouvernements étrangers.

Conclusion

La plupart des recommandations formulées par le Comité dans son rapport ne sont pas conformes aux témoignages recueillis durant l'étude. Les porte-parole de l'ACDI n'ont pas comparu devant le Comité pour discuter des politiques, initiatives et activités de l'organisme en lien avec le secteur privé. À notre avis, il est irresponsable qu'une majorité de membres du Comité formulent des recommandations sans pouvoir s'appuyer sur ces connaissances. En outre, nous estimons particulièrement alarmante la recommandation selon laquelle l'ACDI devrait envisager de mettre en œuvre un programme semblable à celui que l'on a suspendu pour irrégularités financières et qui, selon des évaluations ministérielles, est jugé contraire aux objectifs de développement.

Le secteur privé joue un rôle important dans le développement international, ce que l'ACDI reconnaît dans sa politique en matière de développement du secteur privé et dans sa stratégie sur la croissance économique durable. Tout partenariat éventuel entre l'ACDI et le secteur privé devrait prendre assise sur les pratiques exemplaires internationales comme les principes de gouvernance publique en matière de partenariats publics-privés de l'OCDE. Toutefois, l'ACDI subit des compressions de l'ordre de 320 millions de dollars qui s'étaleront sur trois ans. Il lui manque aussi une vision claire et cohérente du développement, et ses priorités et orientations changent chaque année. Aussi, les partenariats publics-privés ne devraient pas être une priorité en ce moment. Elle devrait plutôt miser sur sa réorientation, et redoubler d'efforts pour se doter d'une vision durable à long terme, compatible avec la politique étrangère du Canada, et qui axe le développement international sur la réduction de la pauvreté.

ⁱ Agence canadienne de développement international, [Politique de l'ACDI en matière de développement du secteur privé](#), juillet 2003.

ⁱⁱ Agence canadienne de développement international, [Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable](#).

ⁱⁱⁱ Agence canadienne de développement international, [Évaluation du Programme de coopération industrielle \(PCI\) de l'ACDI](#), décembre 2007.

Opinion complémentaire du Parti libéral du Canada

Les acteurs au sein du secteur privé et l'Agence canadienne de développement international

Le Parti libéral du Canada est en accord avec la majorité du contenu de ce rapport et aimerait féliciter le Comité pour son travail, ainsi que sa diligence. Le Comité a écouté de nombreux témoins aux expertises variées qui ont offert un éventail d'opinions aux membres du Comité quant aux différentes façons d'exploiter les ressources que le secteur privé investit à l'extérieur du pays pour mieux aider les gens vivant dans des pays sous-développés et en développement.

Le Parti libéral du Canada est d'accord que le secteur privé offre un énorme potentiel non exploité qui peut aider les pays sous-développés et en développement à parvenir à une croissance économique durable et inclusive. Toutefois, tel que Khalil Shariff l'a mentionné au Comité : « Vous avez cependant pu constater aussi, à juste titre me semble-t-il, que toutes les formes de croissance économique ne sont pas les mêmes et ne débouchent pas nécessairement sur la réduction de la pauvreté. »¹ L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a un rôle à jouer afin d'assurer que le travail accompli par les acteurs au sein du secteur privé ait un impact positif pour tous les résidents des communautés où elles opèrent.

Conséquemment, il y a trois recommandations au sein de ce rapport que le Parti libéral du Canada trouve soit problématiques ou en besoin d'amélioration afin de mieux exploiter le potentiel du secteur privé et d'assurer que l'accent demeure sur la réduction de la pauvreté.

Recommandation 10

Nous apprécions que le Comité reconnaisse l'importance de la transparence des recettes au sein de la recommandation 10 et nous aimerions appuyer encore plus fortement une prise d'action afin de mettre en œuvre un mécanisme de transparence des recettes.

Le Comité a entendu des représentants de l'industrie minière offrir leur soutien à la transparence des recettes. Pierre Gratton, Président de l'Association minière du Canada, a stipulé que : « De façon générale, en plus d'être bien vue, la pratique qui veut que les paiements accordés au gouvernement soient publiés porte ses fruits au niveau de la rentabilité des sociétés minières. »²

Brent Bergeron, représentant Goldcorp Inc., a émis un sentiment similaire en ce qui a trait aux obligations de divulguer les recettes : « Nous pensons qu'ils sont extrêmement importants. Nous voulons fournir autant de renseignements que possible. »³

La transparence des recettes est un outil important au développement, car il aide à créer un état de confiance entre le secteur privé et les communautés dans lesquelles il est présent. Le fait d'obliger le secteur privé de divulguer les recettes décourage également des gouvernements étrangers de demander des pots-de-vin, puisque la divulgation publique rendrait l'identification d'activités douteuses plus facile à identifier. Cela assure que les revenus de ces projets aident au développement au sein des communautés.

¹ FAAE, Témoignages, 5 juin 2012.

² FAAE, Témoignages, 27 février 2012.

³ FAAE, Témoignages, 29 février 2012

Nous faisons donc la recommandation suivante :

Que le Gouvernement du Canada démontre du leadership en ce qui a trait à la transparence des recettes et agit de manière proactive afin d'établir, en partenariat avec les provinces si nécessaire, un mécanisme de divulgation de paiements fait à des gouvernements étrangers cohérent avec les lois, règles et pratiques canadiennes.

Recommandation 3

Bien que nous sommes heureux de voir la terminologie de « croissance économique durable » inclut au sein de ce rapport, l'utilisation du terme « prêt » dans la recommandation 3 nous inquiète grandement. Le Parti libéral du Canada est d'accord que l'ACDI peut avoir besoin de recourir à d'autres instruments financiers auxquels elle n'a présentement pas accès afin d'atteindre ses objectifs. Cela est mis en évidence dans la première recommandation de ce rapport, qui recommande une stratégie qui, entre autres, décrit « Tout nouvel outil de financement du développement pouvant s'avérer nécessaire. »

Toutefois, la recommandation 3, telle qu'écrite, pourrait permettre à l'ACDI d'agir en tant qu'institution financière pour des acteurs au sein du secteur privé qui opèrent à l'étranger. Nous considérons cela problématique. Le Gouvernement du Canada a déjà des outils en place qui permettent d'octroyer des prêts. Bien que cela ne fût peut-être pas l'intention derrière cette recommandation, sa formulation présente est telle que les responsabilités des acteurs publics et privés pourraient devenir floues.

Conséquemment, le Parti libéral du Canada s'oppose à la recommandation 3.

Recommandation 6

Bien que nous apprécions l'intention de la recommandation 6, elle semble être redondante puisque l'ACDI offre déjà de l'assistance technique aux gouvernements des pays sous-développés et en développement. En fait, le financement du gouvernement envers l'assistance technique sera diminué au sein des coupures de l'ACDI de 377 millions de dollars d'ici 2014-2015, des coupures auxquelles le Parti libéral du Canada s'est toujours opposé.

Également, nombre de recommandations au sein de ce rapport font référence à l'aide que l'ACDI peut offrir afin d'aider des gouvernements étrangers à développer des institutions légales, transparente et démocratiques. Le Parti libéral du Canada croit que c'est là où l'ACDI devrait demeurer concentrée.

Tel que rédigé, la recommandation 6 donne l'impression que l'ACDI pourrait interférer au sein de la politique d'aménagement de territoire, de la politique fiscale, etc., des gouvernements étrangers. Cela ne devrait pas être un objectif de l'ACDI. L'accent doit demeurer sur le développement et le renforcement d'institutions.

Conséquemment, le Parti libéral du Canada s'oppose à la recommandation 6 tel que rédigé.