

Cartographie de la finance mixte :

Quelle est l'expérience des organisations de coopération au développement et de solidarité au Canada ?

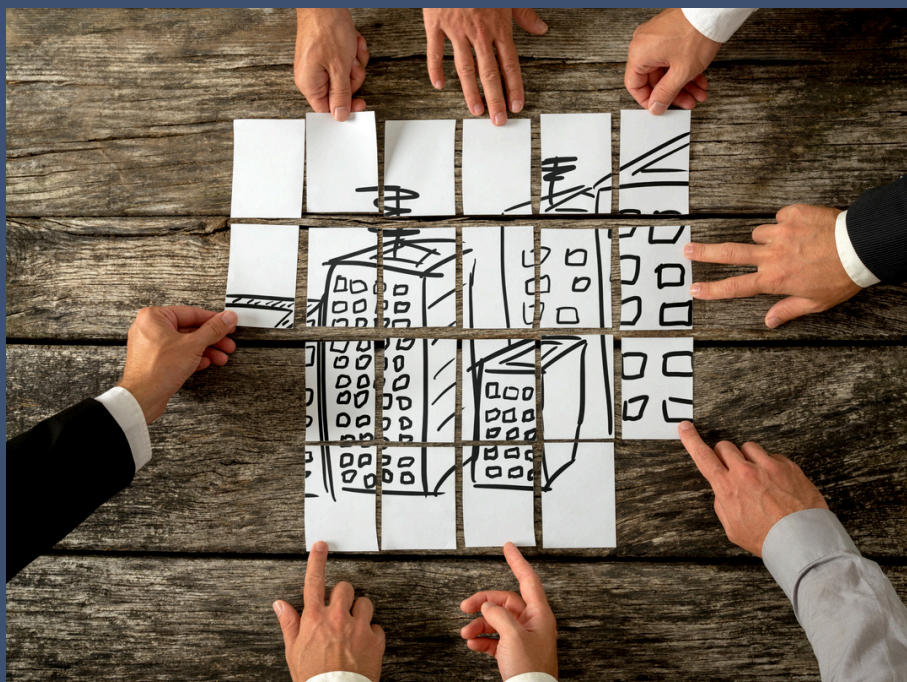


Image de Canva

Susan Spronk et Karen Spring

octobre 2024

REMERCIEMENTS

Nous remercions tous les représentants des organisations canadiennes de coopération au développement, des syndicats et des spécialistes de la question des financements mixtes qui ont participé à cette recherche. Nous sommes reconnaissantes à toutes les personnes, y compris les membres du Projet de Financement Mixte (PFM) <https://blendedfinancecritique.ca/>, qui ont fait part de leurs rétroactions sur l'ébauche de ce rapport. Nous remercions tout particulièrement Coopération Canada et l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI) de nous avoir aidés à rejoindre la communauté et l'informer de cette recherche.

Cette recherche a été financée par l'Université d'Ottawa, Faculté des sciences sociales.

À PROPOS DES AUTEURS

Susan Spronk enseigne à l'École de développement international et mondialisation de l'Université d'Ottawa. Ses recherches portent sur l'impact du néolibéralisme sur la transformation de l'État, la politique sociale, la montée des mouvements anti-privatisation en Amérique latine et en Afrique du Sud et les alternatives de développement. Elle est cofondatrice du Projet de Financement Mixte, une coalition d'organisations de la société civile, de syndicats et d'universitaires qui souhaitent donner aux Canadiens une image plus complète du financement mixte dans le cadre de l'aide publique au développement du Canada. Son dernier livre en anglais et en espagnol s'intitule *Public Water and Covid-19 : Dark Clouds and Silver Linings* (avec David A. McDonald et Daniel Chavez).

Karen Spring est doctorante à l'École de développement international et mondialisation de l'Université d'Ottawa, au Canada, et assistante de recherche pour le Projet de Financement Mixte. Ses recherches portent sur la manière dont les communautés affectées par des projets financés par les institutions financières internationales cherchent à obtenir réparation pour les préjudices subis et à rendre des comptes en Amérique du Nord. Karen travaille depuis 15 ans sur les droits humains et la politique étrangère du Canada et des États-Unis en Amérique centrale, en soutien aux organisations communautaires.

TABLER DES MATIÈRES

Page

01.

Résumé

03.

Introduction

08.

Méthodes de Recherche

12.

Résultats

19.

Recommandations

22.

Alternatives

23.

Conclusion

25.

Références

28.

Appendices

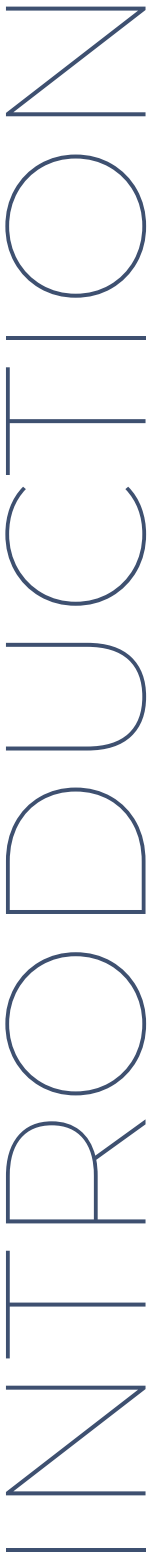
RÉSUMÉ

Cette recherche vise à comprendre les expériences des organisations canadiennes de coopération au développement en ce qui concerne le passage du gouvernement du Canada à des initiatives de financement novatrices dans le cadre de ses programmes d'aide internationale. Certains de ces programmes comprennent le programme pilote quinquennal financé par Affaires mondiales Canada (AMC), le Programme d'innovation en aide internationale (PIAI) ou le financement directement alloué aux agences de développement et aux fondations caritatives canadiennes. Dans le contexte de la stagnation des niveaux d'aide publique au développement (APD) du Canada, un pourcentage plus important de l'APD est consacré au financement mixte. Cette recherche explore les opportunités et les défis de cette décision sur le secteur de la coopération au développement au cours des cinq dernières années.

Par le biais de sondages (en grande partie sans succès) suivis d'un engagement direct avec des praticiens du développement, nous avons mené 21 entretiens avec 28 représentants de syndicats, de groupes surveillant les initiatives de financement mixte au Canada, et d'organisations de coopération au développement et de solidarité. Nous nous sommes entretenus avec des représentants de sept organisations impliquées dans des initiatives de financement mixte, dont quatre reçoivent des fonds d'AMC. Dans l'ensemble du secteur, beaucoup ont constaté que le passage du Canada au financement mixte semblait être associé au « déficit de financement » dans la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies. Certains ont accueilli favorablement ces initiatives, affirmant que le financement mixte pouvait fournir une source de financement supplémentaire, une meilleure autonomie et une plus grande responsabilité.

Malgré certaines perspectives et expériences positives, de nombreux participants ont exprimé leur frustration à l'égard d'AMC et de ses initiatives de financement mixte. Nous avons divisé ces défis en deux catégories : les problèmes institutionnels et les préoccupations relatives au modèle de développement que le financement mixte promeut. Parmi les problèmes institutionnels, citons la bureaucratie, le manque d'expertise au sein d'AMC, le manque de coordination entre les différents acteurs, la question de savoir qui assume le risque et l'écart entre la rhétorique et la réalité. La deuxième catégorie de défis met en évidence les éléments structurels du financement mixte qui ne peuvent être résolus en réformant la manière dont le gouvernement du Canada gère actuellement ces initiatives. Il s'agit, notamment, du manque d'intérêt du secteur privé, des problèmes d'additionnalité, de la sélection des investissements les plus rentables, du manque de contrôle et d'équilibre en matière de droits de l'homme, de la transparence, des déséquilibres de pouvoir entre les acteurs impliqués dans les projets de financement mixte et des considérations éthiques.

Les résultats de la recherche nous ont permis d'identifier cinq recommandations axées sur la réforme des initiatives de financement mixte au Canada, ainsi que deux propositions alternatives. La première suggère que le financement mixte soit utilisé pour des secteurs et des populations ciblés où le développement du marché est l'objectif explicite et où le profit est une incitation appropriée. Les deuxième et troisième conseillent à AMC de séparer l'APD des activités de financement mixte et de créer de meilleures lignes directrices et garanties. Quatrièmement, étant donné que le programme pilote de PIAI doit prendre fin cette année, il est à la fois opportun et nécessaire de procéder à un examen et à un audit complet de l'initiative afin d'évaluer, en partie, s'il vaut la peine que le gouvernement du Canada consacre du temps et des efforts à la finance mixte dans le domaine du développement. Enfin, il conviendrait de créer des fonds plus modestes (avec de plus petites sommes d'argent) pour les ONG désireuses d'expérimenter le financement mixte.



Au cours des dix dernières années, le gouvernement canadien a manifesté sa ferme volonté et son engagement à mettre en œuvre des initiatives financières novatrices dans le cadre de ses programmes d'aide internationale, en particulier par le biais de financement mixte.

Bien qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée, dans les cercles contemporains de la politique de développement international, le financement innovant fait référence aux initiatives qui cherchent à aller au-delà des formes dites traditionnelles de l'aide au développement, c'est-à-dire l'aide publique au développement (APD), qui est distribuée sous forme de subventions et de prêts concessionnels (Affaires mondiales Canada 2019). Les financements innovants représentent un large éventail de pratiques. Cependant, dans le contexte actuel, les instruments de finance innovante que le gouvernement canadien a promus ont un point commun : l'argent public est utilisé pour exercer un effet de levier sur l'argent privé en socialisant le risque des investissements dans le cadre d'une pratique connue sous le nom de finance mixte. Ces risques comprennent les risques politiques, sociaux, environnementaux et économiques ; la perception par les investisseurs d'un risque élevé a souvent été utilisée pour justifier les attentes de taux de rendement élevés. Le financement mixte contribue à fournir des garanties de retour sur investissement dans ces modalités de financement.

Le financement mixte peut se référer à de nombreuses façons de combiner différentes formes de financement, y compris différentes sources de fonds purement publics. Une étude a révélé qu'il existe plus de 15 définitions du financement mixte (Convergence 2019, p. 44).

Pour les besoins de cette recherche, nous adoptons la définition proposée par l'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE s.d.) : « l'utilisation stratégique du financement du développement pour la mobilisation de fonds supplémentaires en faveur du développement durable dans les pays en développement ». Cependant, pour notre enquête, nous avons utilisé la définition du financement mixte qui spécifie que le financement du secteur privé tire un retour financier de son investissement.

Encadré 1 : Les bases de la finance mixte

Source : Adapté de Meeks (2017, p. 4)

Définition

Bien qu'il n'existe pas de définition universelle du financement mixte, ce rapport utilisera la définition de l'OCDE qui définit le financement mixte comme suit : « L'utilisation stratégique du financement du développement pour la mobilisation de fonds supplémentaires en faveur du développement durable dans les pays en développement ».

Liens avec d'autres concepts de financement

Le financement mixte englobe de nombreux modèles contractuels. Les partenariats public-privé (PPP) peuvent être une forme de financement mixte si le financement public concessionnel fait partie de l'accord de financement. Cependant, les PPP comportent un certain nombre de risques qui ne sont pas nécessairement applicables à toutes les formes de financement mixte. Il est donc préférable d'analyser les deux concepts séparément.

Comment fonctionne le financement mixte

Les acteurs commerciaux sont souvent préoccupés ou dissuadés d'investir dans le développement des pays du Sud en raison des risques d'investissement qu'ils perçoivent. Parmi ces risques, citons la perception d'un manque de connaissances locales ou de capacités sur le marché local, les fluctuations monétaires importantes, la stabilité politique et sociale ou l'incertitude quant à l'impact du cadre réglementaire sur les activités de ces acteurs.

Ces risques perçus, qui peuvent également être considérés comme des coûts commerciaux supplémentaires, peuvent dissuader les acteurs commerciaux d'investir de manière à maximiser les résultats du développement. Un exemple de coût supplémentaire pourrait être de connecter des communautés rurales éloignées à un nouveau réseau énergétique, qui, bien que bénéfique pour la communauté, peut ne pas être une priorité ou être commercialement favorable pour l'acteur privé (ou pour l'entreprise).

Le financement mixte vise à compenser ces risques par un financement concessionnel. Il peut prendre différentes formes, en fonction du projet et du risque perçu. Voici quelques exemples proposés par Meeks (2017, p. 4) :

- Une subvention ou un prêt concessionnel offert à l'acteur commercial pour compenser une partie des coûts d'un projet.
- L'achat de parts (actions) dans l'entreprise investie de manière à ce qu'elle apparaisse comme une proposition plus attrayante pour les autres investisseurs.
- Fournir une garantie que les investisseurs seront remboursés si les gains escomptés ne se matérialisent pas.
- Assistance technique, afin de réduire certains des coûts de transaction auxquels un investisseur renoncerait autrement pour la recherche liée au projet (par exemple, la réalisation d'études de faisabilité).

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement canadien a manifesté son engagement en faveur du financement mixte en soutenant diverses initiatives multilatérales et en créant de nouvelles institutions et de nouveaux programmes pour promouvoir le financement mixte. Lors de la Conférence des Nations Unies sur le financement des objectifs de développement durable qui s'est tenue à Addis-Abeba en 2015, les délégués canadiens ont annoncé le lancement de Convergence, le « réseau mondial pour le financement mixte ». Le gouvernement canadien a également consacré une grande partie de ses fonds d'aide à des initiatives multilatérales de financement mixte (par exemple, la Facilité de financement mondiale à l'appui de *Every Woman Every Child*, le programme *Extractives Cooperation for Enhanced Economic Development, Grow Asia*, la Facilité mondiale pour les infrastructures de la Banque mondiale), ainsi qu'à des partenariats multipartites d'origine nationale tels que Grands Défis Canada. En janvier 2018, la nouvelle institution financière de développement du Canada, FinDev, a ouvert ses portes.

En 2019, AMC a alloué plus de 900 millions de dollars de l'aide publique au développement à un projet pilote de 5 ans, le Programme d'innovation de l'aide internationale (PIAI) qui vise à faire des « investissements ciblés pour aider à mobiliser des investissements privés supplémentaires dans les pays en développement qui aideront à atteindre les Objectifs de développement durable » (**voir le tableau 1**). Les ONG de coopération au développement ont pu demander des fonds dans le cadre de ce projet par l'intermédiaire de la direction générale des partenariats d'Affaires mondiales Canada et de programmes bilatéraux. Le projet pilote devrait s'achever en 2024.

Tableau 1 : Mécanismes de financement mixte financés par Affaires mondiales Canada (en dollars canadiens, sauf indication contraire)

1 Des banques multilatérales de développement (BMD) et aux institutions de financement du développement (IFD)

- A) Initiatives bilatérales organisées par les BMD :
- IDB Invest : Fonds climatique du Canada pour le secteur privé des Amériques (C2F) : 250 millions de dollars
 - Banque asiatique de développement : Fonds canadien pour le climat destiné au secteur privé en Asie : 77,3 millions de dollars
- B) Initiatives multilatérales : Financement général
- Société financière internationale (SFI)
 - Banque interaméricaine de développement (BID)
- C) Initiatives multilatérales :
- Facilité de financement mondiale à l'appui de chaque femme, chaque enfant : 200 millions de dollars (2014-2024)
 - *Extractives Cooperation for Enhanced Economic Development Program (EXCEED)* : 29 millions de dollars (2010 - 2018)
 - *Grow Asia* : 6 millions de dollars (2015- 2019)
 - Facilité mondiale pour les infrastructures de la Banque mondiale : 15,84 millions USD
- D) FinDev Canada
- 300 millions de dollars d'Exportation et développement Canada + 1,4 milliard de dollars (2017 à aujourd'hui)

2 Aux agences de développement, aux organisations non gouvernementales (ONG), aux fondations caritatives, aux partenariats multipartites.

- Mennonite Economic Development Associates (MEDA) : *Impact Investing Frontier Markets (INFRONT)* : 18,9 millions de dollars (2013- 2028)
- Développement international Desjardins
- Grands Défis Canada

3 Aux initiatives gérées par Affaires mondiales Canada (AMC)

- le Programme d'innovation en aide internationale : 900 millions de dollars (2019-2024)
- Programme de prêts souverains

4 Aux gestionnaires de fonds d'investissement

- Deetken Impact : 7 millions de dollars (2017)
- Sarona

5 Autres - innovateurs d'écosystèmes multipartites

- Convergence : 19,17 millions de dollars (2016-2021)

Source : Les auteurs se sont basés sur des données publiques disponibles sur le site web du gouvernement du Canada et sur les sites web respectifs des organisations.

Note des auteurs : Ce tableau n'est pas exhaustif de toutes les initiatives de financement mixte financées par AMC, mais fournit plutôt un bref aperçu de la manière dont le financement est acheminé vers les différents secteurs.

Un grand nombre des transferts vers ces diverses initiatives indiqués dans le tableau 1 ont été comptabilisés comme de l'APD. Bien qu'il soit difficile d'estimer le pourcentage d'aide internationale que le Canada consacre au financement mixte, les organisations de la société civile canadienne craignent de plus en plus que le gouvernement n'utilise le financement mixte pour gonfler le budget de l'aide. Les changements législatifs introduits en 2018 associés à la supposée modernisation de l'APD ont soulevé de sérieuses questions sur la transparence, la responsabilité et la commercialisation de l'aide (Tomlinson 2023a; Murray & Spronk 2019). Ces premières inquiétudes étaient justifiées. Comme le documente Brian Tomlinson d'AidWatch dans une récente étude exploratoire, « jusqu'en 2014, toute l'APD du Canada était fournie sous forme de subventions. Depuis 2015/16, les prêts dans l'APD canadienne sont passés de 255,5 millions de dollars cette année-là à 963,7 millions de dollars en 2021/22, soit une croissance de près de 300 % » (2023a, p. 57).^[1] En outre, les niveaux de l'APD canadienne sont restés stagnants, ce qui signifie qu'une part croissante de l'APD est allouée à des initiatives de financement mixte, y compris des contributions remboursables (Affaires mondiales Canada 2023).

L'objectif principal de ce projet de recherche est de comprendre l'effet que les initiatives de financement mixte du gouvernement canadien ont eu sur la mise en œuvre des activités d'aide sur le terrain, en se concentrant sur les expériences des organisations de coopération et de solidarité internationales basées au Canada. À ce titre, ce rapport résume ce que les personnes interrogées nous ont dit sur leurs perceptions des opportunités et des défis présentés par les initiatives de financement mixte du Canada qui ont été mises en place depuis 2018, c'est-à-dire au cours des cinq dernières années. Bien que de nombreux participants aient partagé leurs points de vue sur divers aspects de la programmation de l'aide internationale du Canada et sur la façon dont ils ont évolué au fil du temps, nous nous concentrons sur deux nouvelles initiatives, FinDev et le projet pilote du PIAI.

[1] L'augmentation de l'aide internationale allouée aux instruments du secteur privé (IPS) au cours de cette période (2014-2021/2) coïncide avec des changements dans les règles de longue date de l'OCDE sur la façon de déclarer ces instruments dans l'APD. En 2016, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont décidé d'assouplir les règles de l'APD avant de parvenir à un accord temporaire en 2018. Puis, en octobre 2023, le CAD de l'OCDE a établi des règles permanentes élargissant l'utilisation des IPS dans l'APD. Ce changement a suscité des inquiétudes de la part des organisations de la société civile, qui se demandent si l'acheminement de l'APD vers les IPS est la meilleure façon d'utiliser les ressources déjà limitées de l'APD. Pour en savoir plus, voir Craviotto (2023).

Enquête : Le financement mixte n'est pas fait pour les petites et moyennes ONG

En mai 2023, nous avons organisé deux webinaires (l'un en anglais, l'autre en français) pour lancer un sondage avec l'aide de membres de Coopération Canada et de l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI). Coopération Canada et l'AQOCI ont diffusé l'enquête sur leurs listes de diffusion (**voir l'annexe A**). Ensemble, Coopération Canada et l'AQOCI comptent plus de 170 membres, dont certains se chevauchent. Au 5 décembre 2023, nous avons reçu 20 réponses à notre enquête (16 en anglais et 4 en français) malgré nos efforts continus pour contacter les participants potentiels aux entrevues et pour promouvoir l'enquête.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce faible taux de réponse. Tout d'abord, il y a une lassitude générale à l'égard des enquêtes, en particulier après la COVID-19. Deuxièmement, la promotion de l'enquête sur diverses plateformes aurait nécessité plus de temps et de ressources.[2] Troisièmement, et de manière plus importante, la plupart des organisations de coopération au développement au Canada ne savent pas ce qu'est le financement mixte, et il est donc peu probable qu'elles répondent à un sondage avec un titre contenant ce terme. Ce dernier point a été souligné avec insistance par un expert de l'espace de financement mixte qui nous a dit que le financement mixte n'est pas pour les ONG. Nous soutenons que le silence de la communauté de la coopération au développement et de la solidarité au Canada et au Québec sur le financement mixte en dit long (Parpart 2020). Nous ne présentons pas les données de l'enquête car elles ne sont ni représentatives ni statistiquement significatives.

[2] Cette recherche a été financée par une subvention de 20 000 \$ du Programme de soutien à la recherche de la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa. Les enquêtes nationales distribuées entre l'automne 2020 et 2022 par Spur Change ont eu un taux de réponse plus élevé (~21%), mais leurs questions de recherche sont plus générales, telles que la façon dont les organisations ont répondu à COVID-19 et ce à quoi ressemble un environnement favorable pour les petites et moyennes organisations. Spur Change est une initiative quinquennale (2019-2024) financée par Affaires mondiales Canada et coordonnée par les conseils de coopération provinciaux. <https://icn-rcc.ca/en/spurchange/>.

Les entretiens

Au total, nous avons mené 21 entretiens avec 28 personnes entre juillet 2023 et janvier 2024. Les entretiens se sont déroulés en anglais et en français, dans la langue choisie par les personnes interviewées. Les questions posées à ces dernières portaient sur leur perception des changements intervenus dans le paysage du financement au cours de la dernière décennie et comprenaient des questions plus spécifiques sur le financement mixte (**voir l'annexe B**).

La plupart des personnes interviewées étaient des praticiens d'organisations de coopération internationale au développement situées au Canada. Au total, nous avons parlé à sept (7) organisations qui ont mis en œuvre avec succès un projet impliquant le financement mixte comme approche structurante ou qui étaient en train de le faire au moment de l'entrevue. Des sept (7) ONG qui pilotent des projets impliquant le financement mixte comme approche structurante, quatre (4) sont situées au Québec, ce qui témoigne de la forte tradition de développement coopératif dans les secteurs de la finance et de l'agriculture (Fulton et Larson 2009; Mendell et Neamtan 2021). Quatre (4) des organisations sont impliquées dans des projets parrainés par le gouvernement du Canada d'une manière ou d'une autre (par exemple, FinDev ou GAC), et trois (3) d'entre elles sont impliquées dans d'autres initiatives de développement international qui font appel à la finance mixte comme approche structurante.

Nous avons également parlé à trois (3) praticiens d'organisations de coopération au développement qui ont exploré des initiatives de financement mixte avec Affaires mondiales Canada (par exemple, le « projet pilot du PIAI ») ou Convergence, mais qui n'ont pas réussi. L'un d'entre eux a atteint le stade de la note conceptuelle, cependant il a été averti que son projet n'était pas viable car les transactions commençaient à 100 millions de dollars. Nous avons également parlé à deux (2) organisations qui sont engagées en tant que contrôleurs dans des initiatives de financement mixte parrainées par le gouvernement du Canada. Nous nous sommes également entretenus avec des informateurs clés d'organisations qui mènent des activités de plaidoyer et/ou de recherche sur le financement du développement et le financement mixte. La majorité des personnes interrogées, issues d'organisations de coopération au développement et de plaidoyer, ont choisi de rester anonymes.

Tableau 2 : Les organisations participantes et leur implication avec la finance mixte

Taille de l'organisation (XP, P, M, G) ou le type. [3]	Nombre d'organisations participantes	Engagé dans la finance mixte
XP	1	0
P	2	1
M	5	2
G	9	4
Syndicats	2	0
But lucratif/moniteurs	2	1
TOTAL	21	8

[3] Les organisations ont été classées en fonction de leur revenu consolidé à partir de 2022 et de leurs dépenses annuelles à l'étranger. Les organisations sont considérées comme petites ou moyennes si leur revenu consolidé est inférieur ou égal à 10 millions de dollars et si leurs dépenses annuelles à l'étranger sont inférieures à 2 millions de dollars. Organisations XP : Moins de 100 000 \$; P : 100 001 \$ à 1 million de dollars ; M : 1 million à 10 millions de dollars ; G : plus de 10 millions de dollars. Notre recherche a utilisé la même définition que le rapport 2020 de Spur Change et l'appel à propositions 2017 du gouvernement du Canada pour la fenêtre d'impact sur le développement. Nous avons également divisé les catégories de petites et moyennes organisations en utilisant les définitions des catégories de membres des conseils de coopération provinciaux.

Les grandes ONG internationales suivantes, qui sont connues pour être engagées envers les mécanismes de financement mixte, ne figurent pas dans ce projet de recherche : SOS Villages d'Enfants, Aqua for All, World Wildlife Fund, World Vision et CARE International ont des filiales au Canada. Les trois premières organisations sont identifiées sur le site web de Convergence. Les autres ont été identifiées par les personnes interrogées au cours de nos recherches. En outre, la Fondation Aga Khan Canada (AKFC) est impliquée depuis des décennies dans ce qui est appelé aujourd'hui la « finance mixte ». La AKFC a coparrainé au moins deux (2) événements à Ottawa au cours des cinq dernières années pour sensibiliser aux opportunités et aux défis présentés par la finance mixte. Les points de vue de ces organisations étant bien connus, nous avons concentré nos efforts sur les petites et moyennes ONG du Canada qui, jusqu'à présent, n'ont pas fait entendre leur voix.

Nous nous sommes également entretenus avec deux (2) représentants de syndicats: Le Congrès du travail du Canada (CTC) et le Fonds de justice sociale de l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC). Au début des années 2000, le CTC et l'AFPC étaient tous deux engagés dans des projets de développement international impliquant des partenaires à l'étranger, avec l'aide de subventions de la défunte Agence canadienne de développement international.

Nous ne pouvons pas parler au nom de tous les syndicats au Canada, mais conformément aux conclusions d'une étude récente selon laquelle les syndicats n'ont pas participé à plus de 900 initiatives d'engagement du secteur privé étudiées (Global Partnership for Effective Development Cooperation 2020, p. 21), il semble peu probable qu'un syndicat représentant des travailleurs au Canada participe à des initiatives de développement international ou de solidarité faisant appel au financement mixte en tant qu'approche structurante. Comme le dit Louise Casselman, responsable du Fonds de justice sociale à l'AFPC, le financement mixte n'est pas dans leur « code génétique ». Les syndicats sont des organisations qui reposent sur l'adhésion de leurs membres et qui soutiennent les travailleurs à défendre collectivement leurs droits. Ils ne cherchent pas à faire du profit avec leurs clients. Néanmoins, les syndicats sont préoccupés par le financement mixte car il comporte des conséquences pour les fonds de pension des travailleurs, la privatisation des biens publics, l'égalité et la justice sociale (Skerrett et al. 2018 ; Cameron 2021 ; SCFP s.d.).

Opportunités offertes par la finance mixte

L'une des questions de notre entretien demandait aux personnes interrogées ce qui, selon elles, motivait l'adoption par le Canada de la finance mixte. La réponse la plus fréquente est que davantage de financement est nécessaire pour combler le « déficit de financement » associé aux Objectifs de développement durable (ODD) de L'Organisation des Nations Unies (ONU).

Deux personnes interrogées issues d'ONG de coopération au développement ont suggéré que le financement mixte pourrait représenter une source supplémentaire de financement pour leurs programmes, afin de les aider à gagner en autonomie et à établir des relations de responsabilisation. Comme elles l'ont dit :

« Je pense que le financement mixte pourrait être un très bon mécanisme pour stimuler la philanthropie ou notre travail dans le domaine du développement. Pourquoi ? Parce que ce que je trouve difficile, c'est que nous dépendons toujours du financement gouvernemental. Le mélange des financements privés et gouvernementaux pourrait donc accélérer le processus de ce que nous faisons sur le terrain » (entretien).

« Cela crée une prise de conscience, une appropriation et une responsabilité pour une plus grande coalition afin de soutenir nos entreprises et leur succès » (entretien).

Convergence (2023) a bien documenté le fait que le financement mixte a été concentré dans les secteurs où il existe des projets « bancables ». Comme nous l'avons déjà mentionné, notre recherche a révélé qu'au Canada, la plupart des plus grandes ONG (par exemple, les ONG internationales, les ONG ayant un chiffre d'affaires annuel consolidé de 10 millions de dollars), et qui travaillent dans les secteurs de la finance et de l'agriculture, ont réussi à utiliser le financement mixte comme approche structurée pour financer des initiatives de développement. L'une des grandes ONG étudiées a également participé à un projet de financement mixte financé par AMC dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (WASH).

Défis posés par le financement mixte

La grande majorité des personnes interrogées ont exprimé leur frustration à l'égard d'Affaires mondiales Canada et/ou du projet pilote du PIAI. En particulier, personne ne semble savoir comment les 900 millions de dollars d'aide internationale ont été alloués ou s'ils ont été dépensés. La plupart des personnes interrogées en savaient beaucoup moins sur FinDev. Les défis relevés par les personnes interrogées se répartissent en deux catégories :

- Problèmes institutionnels
- Problèmes liés au modèle de développement lui-même

Problèmes institutionnels

Les problèmes institutionnels sont liés à la conception et à la mise en œuvre et peuvent être résolus si la manière dont les programmes sont mis en œuvre est réformée.

Bureaucratie. Il faut plus de deux ans pour approuver un projet. Une personne interrogée au sein d'une des organisations ayant une expérience en matière de financement mixte a qualifié d'« infernales » et de « compliquées » les procédures de demande qu'Affaires mondiales Canada exige dans le cadre du projet pilote du PIAI. Si le gouvernement du Canada souhaite impliquer des investisseurs privés et des entreprises dans ses initiatives de développement, des délais plus courts seraient nécessaires.

Manque d'expertise au sein du AMC. Un certain nombre de personnes interrogées, y compris celles qui géraient des programmes faisant appel au financement mixte comme approche structurante (y compris avec Affaires mondiales Canada), avaient des éléments positifs à dire au sujet de leur expérience et de leur relation avec AMC. En revanche, quelques personnes interrogées ayant plus d'une décennie d'expérience dans le secteur ont fait part de leurs perceptions selon lesquelles les experts en « développement » sont partis depuis que l'Agence canadienne de développement international a été intégrée au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. En outre, AMC a une « culture du mouvement » et les agents de programme changent continuellement. Un certain nombre de personnes interrogées ont exprimé leur frustration quant à la difficulté de trouver quelqu'un à AMC qui puisse répondre à leurs questions.

Manque de coordination entre les différents acteurs. Quelques-unes des personnes interrogées qui ont une expérience ou une connaissance politique approfondie des initiatives de financement mixte ont fait remarquer que la programmation du gouvernement du Canada aurait plus d'impact s'il y avait plus de coordination entre les différents acteurs sur le terrain. Par exemple, FinDev opère dans le même espace qu'Affaires mondiales Canada, qui soutient des ONG de coopération au développement ayant des projets dans les mêmes pays. L'une des personnes interrogées a donné un exemple concret de ce à quoi cela pourrait ressembler. FinDev soutient une grande entreprise agricole au Pérou (Danper) qui achète des produits auprès d'agriculteurs et de coopératives soutenus par un certain nombre d'organisations non gouvernementales canadiennes. Cependant, ces différents acteurs ne se parlent pas, et encore moins ne coordonnent leurs activités. À sa décharge, Affaires mondiales Canada a déjà reconnu ce manque de coordination dans un audit de ses programmes dans les pays à revenu intermédiaire réalisé en 2022 (Affaires mondiales Canada 2022).

Qui assume le risque ? De nombreux praticiens ayant une expérience sur le terrain et des informateurs clés possédant des connaissances spécialisées ont mis en évidence un problème lié à la manière dont le gouvernement du Canada a conçu ses instruments de financement mixte.

L'une des personnes interrogées l'a formulé comme suit : « le gouvernement n'a pas voulu assumer le risque » (entretien). La perception des ONG, y compris celles qui ont réussi à obtenir un financement par le biais d'AMC, est qu'on leur demande d'assumer tous les risques (par exemple, en absorbant un pourcentage élevé du coût total de l'investissement). Cela soulève la question de savoir quelle(s) partie(s) prenante(s) devrait(ent) assumer le risque dans le cadre du financement mixte : les bénéficiaires du Sud, les ONG du Sud, les ONG du Nord, les gouvernements du Sud ou du Nord ou le secteur privé ?

L'écart entre la rhétorique et la réalité. Quelques personnes interrogées ont expliqué qu'il y avait eu un problème de communication. L'idée a été survendue et AMC n'a pas été en mesure de tenir ses promesses. Comme l'a dit l'une des personnes interrogées d'une société de conseil privée : « *J'ai assisté à un grand nombre de ces ateliers lorsqu'AMC s'est lancé dans ce domaine, et l'expression de confusion sur les visages des ONG canadiennes, « comment pouvons-nous réellement utiliser ceci et qu'est-ce que nous en faisons ? » C'était extraordinaire* » (entretien).

Problèmes liés au modèle de développement

La plupart des problèmes les plus importants posés par le financement mixte sont « structurels » et ne peuvent donc pas être facilement résolus par des réformes ponctuelles des programmes existants. Compte tenu des questions pratiques et éthiques liées à la réalisation de profits sur le dos des populations pauvres du Sud, les personnes interrogées ont exprimé un certain nombre de préoccupations essentielles qui exigent de repenser l'agenda « au-delà de l'aide ».

Le secteur privé n'est pas intéressé. L'une des personnes interrogées, membre d'une société de conseil privée, a expliqué que son organisation ne conclurait jamais un accord de financement mixte pour financer un projet comme celui des petites et moyennes entreprises (PME) dirigées par des femmes, car il n'y aurait pas assez de frais généraux pour gérer le projet ; l'argent irait entièrement aux PME (entretien). Selon eux, la meilleure façon de rendre l'approche économiquement viable est de créer une branche d'investissement d'impact, comme l'ont fait certaines grandes ONG et OING (par exemple, MEDA et World Vision).

Problèmes d'additionnalité. Les personnes interrogées les plus engagées au niveau politique ont soulevé ce point. L'additionnalité est un autre concept pour lequel il n'existe pas de définition commune, bien qu'il s'agisse de l'une des principales justifications au recours aux initiatives de financement mixte. L'additionnalité fait référence à l'aspect supplémentaire des avantages supposés, c'est-à-dire à la réalisation d'impacts financiers et/ou de développement qui n'auraient pas été obtenus autrement (par exemple, l'initiative s'attaque aux « défaillances du marché » et n'évince pas les acteurs du secteur privé) (Winckler Anderson et al. 2021). Une personne interrogée, membre d'une organisation de défense des droits, a fourni un exemple concret : « *Il y a un marché pour des fermes solaires en Afrique de l'Ouest. Toutes les institutions de financement du développement le veulent, mais en fait ... les banques commerciales l'auraient financé. Je ne suis donc pas sûr que ce problème ait été résolu* » (entretien).

Lors de l'évaluation des initiatives de mixage, le risque de « lavage d'impact » est élevé, c'est-à-dire que les partenaires prétendront avoir réalisé un impact positif même s'il n'y en a pas ou si l'impact aurait été réalisé de toute façon, ce qui ne crée pas d'additionnalité.

Choisir les investissements les plus rentables. Il est extrêmement difficile de gagner de l'argent en vendant des produits ou des services aux pauvres. Comme nous l'avons indiqué plus haut, nous avons trouvé des preuves dans notre étude des ONG engagées dans l'inclusion financière (par exemple, les coopératives de crédit) et l'agriculture (par exemple, les organisations de petits agriculteurs et les coopératives) puisque la mission de ces organisations est de soutenir l'esprit d'entreprise et le développement des affaires. Cependant, une personne interrogée d'une ONG de coopération au développement impliquée dans le secteur « bancable » a exprimé des réserves quant à l'impact inégal de la finance mixte :

« Mais pour être honnête, si vous êtes vraiment dans ces zones rurales où les gens en ont besoin et qu'il y a des communautés rurales où vous êtes censé apporter des changements, il est très difficile de faire des profits dans ces communautés. Ces pays [qui sont en mesure d'attirer des investissements privés par le biais de financements mixtes] sont généralement des pays plus riches ; ils ne considèrent pas les pays vraiment pauvres ou les pays sujets à des conflits » (entretien).

Droits humains. Les personnes interrogées ont exprimé leur inquiétude quant au manque de contrôles et de contrepoids en place pour les initiatives de financement mixte du Canada, en particulier en ce qui concerne le respect de la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle (LRADO) (Gouvernement du Canada 2008), qui stipule que l'APD doit respecter les normes internationales en matière de droits de l'homme et réduire la pauvreté. Comme l'a indiqué une personne interrogée d'une ONG de coopération au développement :

« Le Canada place de plus en plus l'aide publique au développement (APD) dans un système qui n'est pas centré sur les détenteurs de droits, qui est centré sur les intérêts privés et qui pille de plus en plus les systèmes et les modalités qui ont au moins la capacité de centrer les détenteurs de droits » (entretien).

Manque de transparence. Plusieurs personnes interrogées ont fait état de problèmes de transparence et de responsabilité dans les approches de financement mixte. L'un des problèmes concerne le type de modèle de financement mixte utilisé dans les projets qui nous intéressent [par exemple, divers modèles de financement mixte qui produisent un rendement social pour l'acteur privé, des contributions remboursables avec conditions (CRC) ou des contributions remboursables sans condition, etc.] Une autre raison est liée aux différences fondamentales entre le droit public et le droit privé, et en particulier au fait que les investisseurs privés sont protégés par la confidentialité commerciale et le pouvoir discrétionnaire du gouvernement canadien de ne pas divulguer des informations.[4] À moins d'une fuite de la part d'une personne impliquée dans l'affaire, il n'est pas possible d'obtenir des informations sur les termes d'un contrat avec une entreprise privée, y compris le calendrier des paiements, le taux de profit, etc. Une personne interrogée, membre d'une ONG de coopération au développement impliquée dans le financement mixte, a relevé une contradiction potentielle avec la Politique d'aide internationale féministe du Canada :

« [N]ous parlions d'outils féministes, notamment de transparence, de collaboration et d'horizontalité. Ce sont des choses qui vont de pair avec le développement féministe ou une approche de gestion féministe, qui sont incompatibles avec une assemblée d'actionnaires, avec des clauses de confidentialité ou avec des cadenas sur les contrats » (entretien).

[4] Les contrats passés par le gouvernement avec des tiers, comme des entités commerciales, sont protégés par la loi canadienne sur l'accès à l'information. Le gouvernement peut également décider de ne pas divulguer des informations en vertu de cette même loi. Un exemple de cette situation est la contestation lancée par le Canadian Justice and Corporate Accountability Project (JCAP) concernant les expurgations des demandes d'accès à l'information relatives aux actions du gouvernement canadien en matière de droits de humains au Guatemala impliquant la société minière canadienne Goldcorp. Le JCAP a intenté une action en justice en soutenant qu'Affaires mondiales Canada avait indûment soustrait des informations à la divulgation publique et que les caviardages n'étaient pas justifiés en vertu de la loi sur l'accès à l'information. En décembre 2021, la Cour fédérale a confirmé les expurgations en dépit de préoccupations importantes concernant les droits de humains, la promotion et le soutien du Canada à Goldcorp au Guatemala et l'accès du public à l'information. Voir Connolly et Kamphuis (2022) et le Canadian Network for Corporate Accountability (2021).

Déséquilibres de pouvoir entre les acteurs. Les outils de financement mixte sont compliqués et les contrats concernés peuvent nécessiter un niveau d'expertise juridique (par exemple, en matière de droit des sociétés) que la plupart des ONG de développement ne possèdent pas. Les personnes interrogées se sont inquiétées des déséquilibres de pouvoir dans le processus de planification. Selon elles, il serait difficile pour l'ONG d'avoir « une voix égale » dans la négociation d'un accord de financement mixte, car :

« Ils devraient être très attentifs aux besoins de l'entreprise plutôt qu'à ceux des communautés ou des personnes qu'ils servent. Je suis très, très cynique quant à l'équilibre des pouvoirs, à la prise de décision et à l'inclusion des voix des communautés. Je doute que le fait de centrer les voix des communautés soit un élément très important de ce modèle » (entretien).

Considérations éthiques. Plusieurs personnes interrogées ont fait part de leurs préoccupations quant à la difficulté de trouver des partenaires privés partageant les mêmes valeurs. Quelques-unes d'entre elles ont fait remarquer qu'elles étaient des organisations composées de membres et que ces derniers avaient établi des normes pour les partenariats. Par exemple, l'une d'entre elles a indiqué que « *nous ne nous associerions jamais à une société pétrolière ou minière* » (entretien). Une autre personne interrogée, membre d'une ONG de coopération au développement ayant des dizaines d'années d'expérience en matière de financement mixte, a soulevé qu'elle ne s'associerait jamais à des entreprises qui ne sont pas considérées comme « vertes ». Outre les questions pratiques liées au fait de gagner de l'argent sur le dos des pauvres, plusieurs personnes interrogées ont soulevé des dilemmes éthiques. Comme l'a dit une personne interrogée d'une ONG de coopération au développement :

« J'ai du mal à considérer nos bénéficiaires comme des clients en termes de retour sur investissement.... Il s'agit de personnes vraiment pauvres dans les zones rurales des pays en développement, et l'éthique qui en découle me dérange. Nous ne devrions pas exploiter ces pauvres gens à des fins lucratives. C'est donc difficile pour moi » (entretien).

En ce qui concerne la réforme des instruments de financement mixte eux-mêmes, nous proposons cinq recommandations en ordre d'importance.

1. Cibler les secteurs et les populations où le développement économique ou du marché est l'objectif explicite et où le profit privé est une incitation appropriée.

Bien qu'il existe un certain nombre de mises en garde sur le site web du gouvernement du Canada, il est nécessaire de clarifier davantage à qui s'adresse le financement mixte. Comme l'a dit l'une des personnes interrogées : « *Il y a une place pour le financement mixte, mais ce ne sera pas la réponse et la solution aux défis de développement que nous avons dans le monde* » (entretien). Le financement mixte n'est pas adapté (ni même possible dans la plupart des cas) dans les secteurs où les approches fondées sur les droits sont des modalités préférables pour l'utilisation de l'APD, comme les biens publics qui sont à la base des économies, tels que la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, et l'adaptation au changement climatique. Le potentiel de l'approche fondée sur les droits est limité à un secteur très restreint de l'action en faveur du développement. Elle n'est pas un instrument approprié pour répondre aux besoins des plus pauvres parmi les pauvres ou pour soutenir des actions civiles transformatrices pour lesquelles des mécanismes de subvention sont préférables. En tant que tel, sa capacité à atteindre les ODD est très limitée. Compte tenu de la complexité des instruments et des risques encourus, les organisations de coopération au développement impliquées dans des activités allant au-delà du développement économique (par exemple, le soutien aux coopératives agricoles ou financières, et le développement commercial des petites et moyennes entreprises) ont tout intérêt à se tenir à l'écart des initiatives de financement mixte.

2. Séparer l'APD des activités de financement mixte

Les efforts du gouvernement canadien pour recourir au financement mixte ne doivent pas se faire au détriment de l'APD. En prônant le financement mixte comme modalité d'APD, les donateurs tels que le gouvernement canadien modifient la définition convenue de l'APD en tant que financement concessionnel.

Ils substituent désormais la notion d'« additionnalité en matière de développement » et d'« additionnalité en matière de financement » pour justifier le fait qu'une activité de financement mixte peut être considérée comme de l'APD et non comme des autres apports du secteur public (AASP). Toutefois, ces activités mixtes relèvent davantage de la nouvelle mesure, le soutien public total au développement durable (TOSSD), qui inclut les flux concessionnels et non concessionnels, et non l'APD (Tomlinson 2021 ; 2023a).

3. De meilleures lignes directrices et garanties.

Dans le bon contexte et avec le bon cadre réglementaire en place, le secteur privé peut apporter d'importantes contributions au développement durable (Jeune 2019, p. 10). Comme l'a montré la juriste Celine Tan (2019), les cadres internationaux réglementant les initiatives de financement mixte présentent des lacunes flagrantes. Des universitaires et des praticiens ont exprimé des inquiétudes quant à l'utilisation des paradis fiscaux par les institutions financières de développement (IFD) (Tax Justice Network 2014). Le gouvernement canadien et les organisations de la société civile ont beaucoup à apprendre de leurs homologues européens, où les donateurs s'intéressent au financement mixte depuis plus d'une décennie. Affaires mondiales Canada (2019, p. 15) fait référence aux Lignes directrices de l'OCDE sur les principes de financement mixte, qui ont été critiquées pour leur caractère vague. Le Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad) suggère que, bien que volontaires, les Principes de Kampala constituent un meilleur ensemble de principes pour évaluer l'efficacité de l'engagement du secteur privé dans le développement (Craviotto 2023 ; Reality of Aid 2023). En outre, Coopération Canada (2020) a recommandé qu'étant donné que les cadres juridiquement contraignants sont des aspects fondamentaux de la LRADO, les liens avec les principes des droits de l'homme devraient être explicites dans tout engagement du secteur privé impliquant l'APD.

4. Un examen et un audit complets du PIAI.

Le sentiment général est que les mécanismes actuels, en particulier les contributions remboursables sans condition, et même les contributions remboursables avec conditions, ne fonctionnent pas. Idéalement, cet audit doit évaluer si les initiatives de financement mixte du gouvernement du Canada ont permis de faire avancer les ODD, en précisant lesquels. Le gouvernement du Canada doit être honnête sur ce qui peut être financé par des mécanismes de financement mixte, mais aussi sur ce qui est laissé de côté dans l'agenda « au-delà de l'aide ». Les organisations de la société civile doivent continuer à se demander si tout ce temps et tous ces efforts en valent la peine ou si d'autres moyens d'atteindre les objectifs d'aide du Canada sont plus efficaces (voir les alternatives ci-dessous).

5. De plus petites sommes d'argent :

Si tous les critères ci-dessus sont remplis, les ONG qui souhaitent expérimenter le financement mixte en tant qu'approche structurante demandent de plus petites sommes d'argent. Dans certains appels, comme l'appel de « Convergence » sur le changement climatique sensible au genre, les transactions ont commencé à 100 millions de dollars. Seule une proposition sur 34 a été acceptée.



Image de Canva

Plutôt que de peaufiner les instruments de financement mixte, nous devons poser une question plus large, à savoir pourquoi le gouvernement du Canada promeut le financement mixte en premier lieu. Le financement mixte n'a pas mobilisé le montant d'argent ni eu l'impact souhaité, ce qui amène un nombre croissant de chercheurs à se demander « où est le financement » dans le financement mixte ? (Bernards 2023).

Financement basé sur des programmes :

De nombreuses personnes interrogées ont comparé les modalités actuelles de l'aide au développement, à savoir l'appel à propositions, au financement fondé sur des programmes qui caractérisait la relation entre le gouvernement du Canada et les ONG de coopération au développement avant 2011-2012. Les organisations de la société civile (OSC) canadiennes œuvrant dans le domaine du développement international ont toujours été une riche source d'idées et de pratiques diverses qui ont façonné la compréhension qu'ont les Canadiens des enjeux internationaux et favorisé la justice sociale et l'équité au sein de la communauté mondiale. De nombreuses petites et moyennes ONG de coopération au développement qui ont passé des décennies à établir des relations solides avec des organisations partenaires et des communautés dans le Sud global ont déclaré se sentir à l'étroit dans le nouvel environnement de financement, car les possibilités de financement fédéral semblent se réduire et/ou s'amenuiser.

Dans son document de travail de 2017 intitulé « An Enabling Environment for Canadian CSOs », Brian Tomlinson plaide en faveur d'accords-cadres de développement durable qui seraient régis par un ensemble de critères et nécessiteraient beaucoup moins de personnel. Ses observations restent tout aussi pertinentes aujourd'hui.

Programme du Fonds pour l'innovation et la transformation (FIT) (Réseau interconseils) :

Si le gouvernement du Canada est vraiment intéressé par l'innovation et qu'il y a un problème de capacité, il devrait envisager de renouveler le programme FIT :

<https://www.mccic.ca/about/fit>. Ce programme a permis à AMC de financer 53 initiatives qui promeuvent des « solutions innovantes pour faire progresser l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles » avec un seul don.

Cette recherche visait à comprendre les expériences des organisations canadiennes de coopération au développement face à la transition du gouvernement du Canada vers des initiatives de financement novatrices dans le cadre de ses programmes d'aide internationale. Certains de ces programmes comprennent le programme pilote quinquennal financé par AMC, le PIAI ou le financement directement alloué aux agences de développement et aux fondations caritatives canadiennes. Dans le contexte de la stagnation des niveaux d'APD du Canada, un pourcentage plus important de l'APD est consacré au financement mixte. Cette recherche a exploré les opportunités et les défis de cette décision sur le secteur de la coopération au développement au cours des cinq dernières années.

Dans l'ensemble, notre recherche a révélé que de nombreuses organisations canadiennes de coopération et de solidarité pour le développement et des syndicats ne savent pas ce qu'est le financement mixte, y compris certaines qui se demandent si ces initiatives sont ou devraient être pour le secteur du développement. Sur les sept organisations avec lesquelles nous nous sommes entretenus et qui ont déclaré utiliser le financement mixte comme approche structurante dans leurs initiatives de développement, quatre participent dans des projets de financement mixte financés par AMC. Trois de ces projets sont mis en œuvre par de grandes organisations de coopération au développement. Cette constatation, ainsi que les informations recueillies lors de nos entretiens, démontrent que ce sont principalement les grandes organisations au Canada qui sont impliquées dans le financement mixte. De nombreuses petites et moyennes organisations, si elles ont entendu parler du financement mixte, ne savent pas comment ces types de projets sont conçus et développés, ni comment ou si elles peuvent participer à ces initiatives. De nombreux participants ont également exprimé leur inquiétude quant à la question de savoir qui absorberait le risque dans les accords de financement mixte, en particulier compte tenu de la dynamique de pouvoir existante et de longue date entre les donateurs, les ONG et les bénéficiaires du projet, et de la réticence du secteur privé et d'AMC à assumer le risque d'investissement.

En ce qui concerne les personnes qui connaissent le financement mixte, certaines ont indiqué que le changement de politique du Canada semblait être associé au « déficit de financement » dans la réalisation des ODD des Nations Unies. Certains ont salué les initiatives en affirmant que le financement mixte pourrait fournir une source supplémentaire de financement, une autonomie accrue et une plus grande responsabilisation. Cependant, malgré certaines perspectives et expériences positives, de nombreux participants ont exprimé leur frustration à l'égard d'AMC et de ses initiatives de financement mixte. Nous avons divisé les douze défis identifiés en deux catégories : les problèmes institutionnels, qui se concentrent principalement sur la façon dont AMC fonctionne ou a présenté les initiatives de financement mixte à ce jour, et deuxièmement, les préoccupations concernant le modèle de développement que le financement mixte promeut. Enfin, nous proposons cinq recommandations axées sur la réforme des initiatives de financement mixte au Canada, et deux propositions qui appellent à des alternatives à ce modèle.

Pour aller de l'avant, comme l'indiquent nos recommandations, le gouvernement du Canada devrait profiter de la fin du programme pilote quinquennal du PIAI en 2024 pour mener une évaluation approfondie des initiatives de financement mixte. Il s'agira notamment de déterminer si les initiatives du Canada ont permis de se rapprocher de la réalisation des ODD, qui ou quoi est exclu de ce type de programme d'aide, et si les efforts et le temps consacrés aux initiatives de financement mixte se sont avérés valoir les ressources et l'investissement.

RÉFÉRENCES

Affaires mondiales Canada. 2019. *Une approche canadienne en matière de financement novateur du développement durable*. https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/fiap_fsd-paif_fdd.aspx?lang=fra. Consulté le 3 octobre, 2024.

Affaires mondiales Canada. 2022. *Évaluation des programmes d'aide internationale dans les pays à revenu intermédiaire – 2014-2015 à 2020-2021*. <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/audit-evaluation-verification/2022/2022-05-mic-pri.aspx?lang=fra>. Consulté le 3 octobre, 2024.

Affaires mondiales Canada. 2023. *Projet pilote de contributions remboursables avec conditions*. <https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/conditional-repayable-remboursable-conditions.aspx?lang=fra>. Consulté le 3 octobre, 2024.

Bernards, N. 2023. « Where is finance in the financialisation of development? » *Globalisations*, 21(1), 88–102. DOI: [10.1080/14747731.2023.2222481](https://doi.org/10.1080/14747731.2023.2222481).

Cameron, K. 2021. Le financement mixte utilise l'argent des contribuables pour financer les profits privés. *La République*, 18 novembre, 2020. Syndicat canadien de la fonction publique. <https://scfp.ca/le-financement-mixte-utilise-largent-des-contribuables-pour-financer-les-profits-privés>.

Canadian Network for Corporate Accountability. 2021. *Imai v. Canada: Access-to-information lawsuit concerning Canada's intervention in human rights cases against Goldcorp in Guatemala*. <https://cnca-rcrce.ca/wp-content/uploads/2021/03/JR-Backgrounder.pdf>

Connolly, C., et Kamphuis, C. 2022. The two faces of Canadian diplomacy: Undermining international institutions to support Canadian mining. Justice & Corporate Accountability Project. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4025474

Convergence. 2019. *The State of Blended Finance 2019*. Convergence. <https://www.convergence.finance/resource/the-state-of-blended-finance-2019/view>

Convergence. 2023. *Evaluating the Impact of Blended Finance: Convergence's Case Study Portfolio Revisited*. Convergence. <https://www.convergence.finance/resource/evaluating-the-impact-of-blended-finance-convergences-case-study-portfolio/view>

Coopération Canada. 2020. *Private Sector Engagement for Sustainable Development: Draft Approach for Global Affairs Canada*, 2 novembre, 2020. Soumission par Coopération Canada

Craviotto, N. 2023. *Aid under threat: The shadowy business of private sector instruments*. Eurodad. https://www.eurodad.org/aid_under_threat

Enrique, C.R., Torvikey, G.D. et Godt, S. 2023. « Public private partnerships and development in Africa: Feminist contestations. » *Feminist Africa*, 4(2): 1-15.

Fulton, M., et Larson, K. 2009. « Overconfidence and hubris: The demise of agricultural co-operatives in Western Canada. » *Journal of Rural Cooperation* 37(2): 166–200.

Global Partnership for Effective Development Co-operation. 2020. *Effective private sector engagement through development co-operation*. <https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/PSE-Issue-Areas-Paper-for-Consultation.pdf>.

Gouvernement du Canada. 2008. *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* (S.C. 2008, c. 17). <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/o-2.8/index.html>.

Jeune, H. 2019. *Y croire ne suffit pas: Pour que les partenariats entre les bailleurs de fonds et le secteur privé contribuent à un développement durable*. Oxfam International. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620839/bp-faith-not-enough-ensuring-aid-donor-private-sector-partnerships-sustainable-development-080719-fr.pdf?sequence=6>

Loxley, J. 2013. « Are public-private partnerships (PPPs) the answer to Africa's infrastructure needs? » *Review of American Political Economy* 40(137): 485-495.

Meeks, P. 2017. *Mixed messages: The rhetoric and the reality of using blended finance to 'leave no-one behind.'* Eurodad. <https://www.eurodad.org/blended-finance-briefing>.

Mendell, M., et Neamtan, N. 2021. Social finance in Quebec: An ecosystemic approach to financial innovation. Dans *Innovations in Social Finance: Transitioning Beyond Economic Value*. Sous la direction de T. Walker, J. McGaughey, S. Goubran, et N. Wagdy, 35–67. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-72535-8>

OCDE. s.d. *Mobiliser les financements privés pour le développement* [site web]. <https://www.oecd.org/fr/themes/financement-prive-du-developpement.html>

Parpart, J. 2020. « Rethinking silence, gender, and power in insecure sites: Implications for feminist security studies in a postcolonial world. » *Review of International Studies* 46(3): 315-324.

Reality of Aid. 2023. *Private Sector Watch: Global Synthesis Report 2023*. Reality of Aid and CSO Partnership for Development Effectiveness. <https://bit.ly/PSWatch-Report-2023>

Romero, M.J. 2015. *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. Eurodad. https://www.eurodad.org/what_lies_beneath

SCFP. s.d. Évitions que nos régimes de retraite contribuent à la privatisation: guide pour les membres du SCFP, les fiduciaires et les autres représentants des régimes de retraite. Syndicat canadien de la fonction publique.

https://scfp.ca/sites/cupe/files/guide_pension_privatization_fr.pdf. Consulté le 3 octobre, 2024.

Skerrett, K., Weststar, J., Archer, S., et Roberts, C. (dir.) 2018. *The Contradictions of Pension Fund Capitalism*. Cornell University Press.

Tan, C. 2019. Chapter 13: Creative cocktails or toxic brews? Blended finance and the regulatory framework for sustainable development. *Dans Sustainable Trade, Investment and Finance*. Sous la direction de C. Gammage et T. Novitz, 300-330. Edward Elgar Publishing.

Tax Justice Network. 2014. *Financing for whose development? DFIs and their support for companies that use tax havens*. <https://taxjustice.net/2014/11/04/financing-whose-development-dfis-support-companies-use-tax-havens/>

Tomlinson, B. 2017. An Enabling Environment for CSOs as Development Actors. AidWatch Canada. <https://aidwatchcanada.ca/analytical-resources/resources-an-enabling-environment-for-csos-as-development-actors/>

Tomlinson, B. 2021. *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD): Game changer or mirage?* Discussion Paper. Action Aid, AidWatch Canada, Oxfam International. [10.21201/2021.7390](https://aidwatchcanada.ca/wp-content/uploads/2021/07/TOSSD-Discussion-Paper-2021.pdf)

Tomlinson, B. 2023. *Trends in Official Support for Agenda 2030: Support for international public goods (Pillar Two), issues and challenges*. AidWatch Canada avec ActionAid Italy et Oxfam International.. <https://aidwatchcanada.ca/wp-content/uploads/2024/03/Final-Briefing-Note-3-March-2024-Analyziung-Pillar-Two-IGPs-copy.pdf>

Tomlinson, B. 2023a. *Canadian Official Development Assistance and the International Assistance Envelope: Trends in Canadian ODA, 2015/16 to 2021/22*. Une étude exploratoire préparée pour Coopération Canada. <http://aidwatchcanada.ca/wp-content/uploads/2023/07/July-2023-Revised-CC-Report-on-Cdn-ODA.pdf>

Winckler Andersen, O., Hansen, H., et Rand, J. 2021. *Evaluating financial and development additionality in blended finance operations*. OECD Development Co-operation Working Papers, No 91. OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/dac/evaluating-financial-and-development-additionality-in-blended-finance-operations-a13bf17d-en.htm>

ANNEXE A

Questions du sondage

1. Merci de nous fournir les informations suivantes : Nom, organisation, titre du poste que vous occupez :
2. Pour les besoins de cette étude, veuillez indiquer comment vous souhaitez être identifié(e) dans la publication des résultats de la recherche [veuillez cocher une des options disponibles ci-dessous] :
 - Par nom, titre du poste, et organisation
 - Comme un-e participant-e anonyme (par organisation seulement)
 - Comme un-e participant-e anonyme et organisation anonyme
3. Quel est le montant du revenu annuel de votre organisation ? [Cochez une case ci-dessous]
 - Moins de 100 000 \$
 - Entre 100 000 \$ et 1 million \$
 - Entre 1 million \$ et 10 millions \$
 - Plus de 10 millions \$
 - Je ne sais pas ou préfère ne pas répondre à cette question
4. D'où provient le financement de votre organisation ? [Cochez toutes les cases qui s'appliquent]
 - Affaires Mondiales Canada (AMC)
 - Fonds pour l'innovation et la transformation (FIT) (financement d'AMC par le biais du Conseil du Manitoba pour la coopération internationale a MCIC)
 - Centre de recherches pour le développement international (CRDI)
 - Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH)
 - Fondations
 - Communautés religieuses ou d'églises
 - Dons d'entreprises
 - Particuliers
 - Je ne sais pas ou préfère ne pas répondre à cette question
 - Autres? Veuillez spécifier.
5. De nombreux membres des conseils de coopération internationale ont cherché à diversifier leurs sources de financement en établissant des partenariats avec le secteur privé, y compris en utilisant les financements mixtes.

Le financement mixte représente une modalité de financement distincte. La principale caractéristique de cette modalité de financement est que le partenaire financier du secteur privé tire un retour financier de son investissement. Parmi tous les exemples de financement mixte promu par le Canada, on peut citer cet appel à la création d'un guichet de financement climatique sensible à l'égalité de genre : (Gender-Responsive Climate Finance window) : <https://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/project-projet/details/P009097001>.

Le gouvernement du Canada cherche également à utiliser l'argent public (aide publique au développement) pour attirer les acteurs du secteur privé afin d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD) en promouvant le financement mixte dans un certain nombre de secteurs différents.

Votre organisation a-t-elle participé à des initiatives de financement mixte ? (Par participation, nous entendons le fait d'avoir soumissionné à un projet de financement mixte impliquant un financement du secteur privé, à lui seul ou conjointement avec un financement du secteur privé, et/ou d'avoir exploré ou d'explorer actuellement de telles initiatives).

- Oui
- Non

6. Avez-vous réussi à établir ces partenariats et à obtenir le financement voulu ?

- Oui
- Non

7. Veuillez fournir une description en 100-200 mots concernant l'initiative ayant fait l'objet d'un accord de financement mixte avec le secteur privé.

8. Pourquoi pensez-vous que votre organisation n'a pas réussi à créer un partenariat financé par l'entremise de mécanismes de financement mixte ? Veuillez décrire votre expérience. [Moins de 200 mots]

9. Pourquoi avez-vous décidé de ne pas explorer la finance mixte comme source potentielle de financement du développement ? [Cochez toutes les réponses qui s'appliquent]

- Notre organisation ne dispose pas des ressources suffisantes pour répondre à l'ampleur du projet (par exemple, le projet minimum doit valoir une certaine somme d'argent)
- Notre organisation a décidé que les exigences en matière de reddition de comptes étaient trop coûteuses
- Notre organisation n'est pas intéressée ou n'est pas en mesure de participer à des projets dont l'un des objectifs est le rendement financier
- Notre organisation n'a jamais entendu parler de la finance mixte
- Autres ? Veuillez spécifier.

10. Votre organisation pense-t-elle que le Canada devrait consacrer un pourcentage plus important de l'aide publique au développement (APD) à des initiatives de financement mixte ?

Veuillez choisir une seule option de réponse :

- a. Fortement d'accord
- b. D'accord
- c. Ni d'accord ni en désaccord
- d. En désaccord
- e. Fortement en désaccord

11. La finance mixte va avoir un impact positif sur les organisations de la société civile canadienne et québécoise en créant de nouvelles sources de financement.

Veuillez choisir une seule option de réponse :

- a. Fortement d'accord
- b. D'accord
- c. Ni d'accord ni en désaccord
- d. En désaccord
- e. Fortement en désaccord

12. Votre organisation travaille avec des organisations partenaires dans quelles régions du monde [cochez toutes les cases qui s'appliquent]

- a. Amérique latine et les Caraïbes
- b. Afrique Sub-saharienne
- c. Moyen-Orient et Afrique du Nord
- d. Asie Pacifique
- e. Europe
- f. Amérique du Nord (inclus le Mexique)
- g. Régions circumpolaires (Arctique)
- h. Autres, veuillez spécifier

13. Veuillez indiquer votre nom et vos informations de contact (téléphone ou courriel).

Nom :

Courriel :

Numéro de téléphone :

ANNEXE B

Questions d'entretien

1. Comment les opportunités financées par le gouvernement canadien pour les initiatives en développement international et de solidarité ont-elles changé depuis la dissolution de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en 2013 et la création d'Affaires mondiales Canada (AMC) ? En d'autres termes, comment les possibilités de financement de l'organisation pour laquelle vous travaillez (ou avez travaillé) ont-elles évolué au cours de la dernière décennie ?
2. Quelle est, selon vous, la motivation du gouvernement canadien à promouvoir les initiatives de financement mixte depuis 2017 ?
3. Quelles sont les opportunités et les limites associées au financement mixte et/ou aux instruments de financement mixte tels qu'ils sont actuellement conçus ? Quelles sont vos expériences personnelles concernant ces initiatives de financement ?
4. Votre organisation a-t-elle pris la décision explicite d'explorer la finance mixte comme source de financement ? Si oui, pourquoi, et si non, pourquoi pas ?
5. Veuillez nous en dire plus sur la manière dont sont conçus les instruments de financement mixte actuellement disponibles pour les organisations canadiennes de coopération au développement et de solidarité au Canada. Quelles modifications ou réformes suggèreriez-vous, le cas échéant ? Nous sommes intéressés par votre expérience ainsi que par l'impact que vous pensez avoir sur les partenaires des communautés avec lesquelles vous vous engagez ?
6. Quelles sont les questions politiques plus larges qui vous préoccupent, vous ou votre organisation, lorsque le gouvernement du Canada utilise des fonds publics pour réduire les risques liés aux investissements du secteur privé, par exemple, la façon dont FinDev Canada fonctionne ?
7. Pensez-vous et/ou votre organisation que le gouvernement canadien devrait consacrer un pourcentage plus important de l'aide publique au développement (APD) à des initiatives de financement mixte ? Si oui, pourquoi et si non, pourquoi pas ?
8. Selon vous et/ou votre organisation, quel sera l'impact du financement mixte sur les organisations de la société civile canadienne et québécoise ?
9. Quelle est, selon vous et/ou votre organisation, la meilleure façon pour le gouvernement canadien de fournir une aide au développement ? (facultatif s'il reste du temps)