



Affaires mondiales
Canada

Global Affairs
Canada

Canada

EXAMEN LÉGISLATIF 2018 D'EXPORTATION ET DÉVELOPPEMENT CANADA

Rapport



MESSAGE DU MINISTRE DE LA DIVERSIFICATION DU COMMERCE INTERNATIONAL



J'ai l'honneur de déposer au Parlement le rapport sur l'examen législatif de 2018 d'Exportation et développement Canada (EDC). Ce rapport vise à évaluer le mandat et les activités d'EDC, comme l'exige la *Loi sur le développement des exportations*.

En tant que ministre de la Diversification du commerce international, je suis fier que cette société fasse partie de mon portefeuille. EDC joue un rôle essentiel dans la stratégie de diversification commerciale du Canada en aidant les exportateurs canadiens à percer de nouveaux marchés et à contribuer à la prospérité non seulement au Canada, mais dans le monde entier. L'examen législatif est l'occasion de faire le bilan du rendement et des politiques d'EDC, ainsi que de s'assurer qu'elle continue de répondre aux besoins en évolution des exportateurs canadiens, tout en défendant les valeurs auxquelles souscrivent les Canadiens.

L'examen législatif a commencé le 28 juin 2018. Au cours de la dernière année, notre gouvernement a entendu un large éventail de parties prenantes s'exprimer au sujet d'EDC. Le rapport tire parti de l'apport direct de plus de 180 intervenants de partout au Canada et d'une cinquantaine de mémoires. J'aimerais remercier tous ceux et celles qui y ont participé en présentant un mémoire officiel ou en rencontrant l'équipe de l'examen législatif. Je souhaite en outre remercier International Financial Consulting Ltd. (IFCL) pour le soutien apporté à Affaires mondiales Canada dans l'élaboration du rapport. IFCL, ayant déjà travaillé sur un grand nombre d'examens d'organismes de crédit à l'exportation du monde entier, a offert une expertise technique considérable à l'équipe responsable du rapport.

Je ne doute pas que les parlementaires trouveront utiles l'analyse et les conclusions du rapport tout au long du processus d'étude en comité. Le rapport présente les points de vue des parties prenantes, ainsi que des données et des analyses empiriques; il ne propose toutefois pas de conclusions politiques ou législatives. Il met en lumière les domaines dans lesquels EDC pourrait accroître sa valeur pour le Canada, en particulier dans le contexte économique et commercial actuel, qui est en évolution rapide. En outre, le rapport soulève d'importantes questions en ce qui concerne le mandat d'EDC, sur lesquelles il sera bon que les parlementaires se penchent. En voici une liste non exhaustive :

- ❖ EDC maximise-t-elle son rôle dans l'écosystème canadien global d'appui au commerce et est-elle suffisamment en phase avec le programme de politiques publiques du gouvernement du Canada?
- ❖ EDC fait-elle suffisamment preuve de leadership au Canada et à l'étranger en matière de responsabilité sociale des entreprises, de droits de la personne et de lutte contre les changements climatiques?
- ❖ EDC développe-t-elle les bonnes stratégies et les bons services pour soutenir au mieux les exportateurs canadiens, et notamment devrait-on modifier les restrictions actuelles sur la position totale en capitaux propres d'EDC?
- ❖ EDC prend-elle suffisamment de risques pour relever les défis de la diversification des échanges commerciaux, tant en ce qui concerne les types d'entreprises exportatrices que les marchés sur lesquels celles-ci cherchent à faire des affaires?
- ❖ La politique d'EDC en matière de capitalisation et de dividendes est-elle bien calibrée?
- ❖ Le mandat et les pouvoirs législatifs d'EDC dans l'espace national sont-ils complémentaires de ceux des autres acteurs et combrent-ils une lacune du marché?

EDC bénéficiera de l'analyse du Parlement pour s'assurer de demeurer un organisme de référence en matière de crédit à l'exportation — un organisme offrant des solutions novatrices et créatives à une diversité d'exportateurs canadiens qui font affaire sur les marchés, petits et grands, partout dans le monde.

En mettant en place un réseau sans précédent d'accords de libre-échange, le Canada a pris d'importantes mesures en vue de devenir l'économie la plus connectée à l'échelle mondiale. Établir des relations commerciales solides et diversifiées aujourd'hui aidera à jeter les bases de la prospérité des Canadiens pour les décennies à venir. Je suis convaincu que l'examen législatif d'EDC mènera à des résultats qui l'aideront à devenir encore plus inclusive, transparente et efficace pour les exportateurs canadiens qui cherchent à réussir à l'étranger et à créer des emplois pour la classe moyenne ici au pays.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.



L'honorable Jim Carr, C. P., député

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	vi
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION ET CONTEXTE.....	1
1.1 Contexte de l'examen législatif d'EDC.....	2
1.2 Rôle d'EDC	3
CHAPITRE 2 : LES ASSISES D'EDC	14
2.1 Cadre législatif d'EDC.....	15
2.2 Mandat législatif d'EDC.....	16
2.3 Gouvernance.....	26
CHAPITRE 3 : LA STRATÉGIE D'EDC	32
3.1 Harmonisation de la politique.....	33
3.2 La clientèle d'EDC.....	38
3.3 Retombées pour le Canada.....	45
3.4 Gestion des risques.....	48
3.5 Gestion du capital.....	53
CHAPITRE 4 : LES PRODUITS D'EDC	57
4.1 Introduction	58
4.2 Assurance crédit.....	59
4.3 Cautionnements et garanties.....	67
4.4 Financement	74
4.5 Placements de capital-investissement.....	80
4.6 Produits de savoir.....	82
CHAPITRE 5 : LES PARTENARIATS D'EDC	86
5.1 Partenariats avec le secteur privé	87
5.2 Partenariats du secteur public.....	91
5.3 Partenariats avec la société civile	95
CHAPITRE 6 : LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES D'EDC.....	98
6.1 Introduction	99
6.2 Transparence et pratiques de divulgation	99
6.3 Évaluation des risques environnementaux et sociaux	102
6.4 Changement climatique.....	105
6.5 Droits de la personne	107
6.6 Crime financier.....	111
CHAPITRE 7 : LES AUTRES FONCTIONS D'EDC	115
7.1 Introduction	116
7.2 Compte du Canada.....	116
7.3 Services partagés avec FINDEV Canada	118
CHAPITRE 8 : LES RÉSULTATS D'EDC	121
8.1 Résultats financiers	122
8.2 Résultats d'affaires.....	125
CHAPITRE 9 : BILAN DES CONSTATS.....	128
ANNEXES	144
ANNEXE A : LISTE DES PARTIES PRENANTES CONSULTÉES	145
ANNEXE B : LISTE DE SOUMISSIONS ÉCRITES	149

LISTE DE FIGURES ET DE TABLEAUX

Figure 1 : Exposition d'EDC selon le produit.....	vii
Figure 2 : Activités facilitées par EDC	viii
Figure 3 : Principaux thèmes de l'examen	xi
Figure 4 : Cadre de l'examen et critères clés selon les thèmes	xii
Figure 5 : Aperçu des parties prenantes et des parties intéressées.....	xiii
Figure 6 : Croissance du commerce et de l'investissement - Volumes	3
Figure 7 : Exposition d'EDC selon le produit	5
Figure 8 : Activités facilitées par EDC	6
Figure 9 : Exposition d'EDC pour les 10 principaux pays.....	7
Figure 10 : Principaux thèmes de l'examen	9
Figure 11 : Cadre de l'examen et critères clés selon les thèmes.....	10
Figure 12 : Attentes de l'actionnaire d'EDC.....	10
Figure 13 : Méthode de collecte de données.....	11
Figure 14 : Aperçu des parties prenantes et des parties intéressées	12
Figure 15 : Évolution de la loi d'EDC	16
Figure 16 : Facilitation et création de débouchés commerciaux	17
Figure 17 : Structure de gouvernance.....	26
Figure 18 : Instruments de gouvernance.....	28
Figure 19 : Objectifs stratégiques d'EDC des dix dernières années	34
Figure 20 : Clients cibles d'EDC.....	40
Figure 21 : Taux de pénétration (% et milliards d'EUR, Exemples)	47
Figure 22 : Exemples d'expositions d'OCE par région.....	51
Figure 23 : Composantes de risque d'EDC.....	54
Figure 24 : Part des primes et part de marché en 2017	60
Figure 25 : Part des primes et part de marché en 2008.....	61
Figure 26 : Répartition géographique du portefeuille d'assurance crédit d'EDC (en millions \$)	62
Figure 27 : Ventilation par industrie du portefeuille d'assurance crédit d'EDC	62
Figure 28 : Proportion de prêts de qualité supérieure pour les nouveaux prêts.....	123
Figure 29 : Comparaison des RCP	124
Figure 30 : Volume d'affaire sur 10 ans.....	126
Tableau 1 : Résultats financiers d'EDC	ix
Tableau 2 : Résultats d'affaires d'EDC	x
Tableau 3 : Exposition d'EDC par secteur, en pourcentage	7
Tableau 4 : Exposition totale des mécanismes d'attraction (en milliards \$).....	19
Tableau 5 : Secteur des industries extractives en % du total du portefeuille d'attraction.....	19
Tableau 6 : Exposition totale en vertu du financement de protocoles (G\$)	20
Tableau 7 : Volume de financement annuel de protocoles (en millions \$)	20
Tableau 8 : Exemples – Mandat d'EDC et d'autres OCE	20
Tableau 9 : Évolution des indicateurs de performance d'EDC au cours des 10 dernières années – issus des rapports annuels.....	36
Tableau 10 : Exemples de politiques en matière de contenu national.....	45
Tableau 11 : Exemples de données d'emplois d'OCE.....	46
Tableau 12 : Comparaison des profils de risque d'institutions financières	48
Tableau 13 : Comparaison industrielle de l'exposition d'EDC	49
Tableau 14 : Comparaison géographique de l'exposition de risque d'EDC	50
Tableau 15 : Exposition sur le marché intérieur (en millions \$)	50
Tableau 16 : Capital d'EDC par composante de risque (en millions \$)	55
Tableau 17 : Aperçu des produits d'assurance et de financement d'EDC	58
Tableau 18 : Polices d'assurance crédit canadiennes - 2017	60
Tableau 19 : Limites acheteurs par notation de crédit du portefeuille d'EDC.....	63

Tableau 20 : Performance technique et taux de sinistre	63
Tableau 21 : Volumes de crédit à l'exportation court terme bénéficiant d'un soutien public (en milliards USD)	64
Tableau 22 : Syndications avec des banques canadiennes et internationales.....	76
Tableau 23 : Autres financements en partenariat avec des banques canadiennes et internationales *	78
Tableau 24 : Aperçu des produits de services non financiers d'EDC	84
Tableau 25 : Versements de l'Australie au titre de la neutralité de dividendes et de la neutralité concurrentielle	88
Tableau 26 : Résultats financiers d'EDC	122
Tableau 27 : Résultats d'affaires d'EDC	125

LISTE D'ABRÉVIATIONS

BDC	Banque de développement du Canada
TCAC	Taux de croissance annuel composé
ABC	Association des banquiers canadiens
CCC	Corporation commerciale canadienne
CDC	Commonwealth Development Corporation (Royaume-Uni)
IDCE	Investissement direct canadien à l'étranger
CDP	Cassa Depositi e Prestiti (Italie)
EREE	Examen des risques environnementaux d'entreprise
AECG	Accord économique et commercial global
FCEI	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
GE	Gouvernance d'entreprise
BIC	Banque de l'infrastructure du Canada
CIB	Assurance et cautionnement de contrats
PTPGP	Accord de partenariat transpacifique global et progressiste
OSC	Organisations de la société civile
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
CAD	Comité d'aide au développement
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (IFD allemande)
MAECD	Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement
IFD	Institution financière de développement
OCE	Organisme de crédit à l'exportation
EDC	Exportation et développement Canada
EFIC	Export Finance and Insurance Corporation (Australie)
EGP	Programme de garanties d'exportations
EH	Euler Hermes
EKF	Eksportkredit (Danemark)
DEE	Directive en matière d'évaluation environnementale
ESG	Environnemental, social et gouvernance
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
FMO	IFD des Pays-Bas
AMC	Affaires mondiales Canada
PIB	Produit intérieur brut
GdC	Gouvernement du Canada
HR	Droits de la personne
BAC	Bureau d'assurance du Canada
ICAAP	Processus interne d'évaluation de l'adéquation des fonds propres
ICISA	International Credit Insurance and Surety Association
IFC	Société financière internationale, membre du Groupe de la Banque mondiale
IFI	Institutions financières internationales
GTI	Groupe de travail international

JBIC	Japan Bank of International Cooperation
KEXIM	Export-Import Bank of Korea
KfW IPEX	Banque allemande de financement des exportations
IRC	Indicateur de rendement clé
L/C	Lettre de crédit
BMD	Banque multilatérale de développement
MDCI	Ministre de la Diversification du commerce international
MLT	Moyen et long terme
ONG	Organisation non gouvernementale
NPS	Net Promoter Score
BVG	Bureau du vérificateur général
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
BSIF	Bureau du surintendant des institutions financières
P3	Partenariats privés-publics
PSG	Garantie pour cautionnements bancaires
ACACC	Association Canadienne de l'Assurance Comptes Clients
RCP	Rendement des capitaux propres
SACE	OCE italien
DTS	Droits de tirage spéciaux
SIMEST	IFD italienne
ENS	Entente de niveau de service
PME	Petites et moyennes entreprises
EPR	Énoncé de priorités et de responsabilités
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SDC	Service des délégués commerciaux
UKEF	UK Export Finance
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
USEXIM	Export-Import Bank of the United States
OMC	Organisation mondiale du commerce

SOMMAIRE

Sommaire

Le ministre de la Diversification du commerce international (MDCI) a lancé l'examen législatif 2018 d'EDC le 27 juin 2018, conformément à l'obligation légale de mener tous les dix ans des examens des dispositions et de l'exécution de la *Loi sur le développement des exportations* en consultation avec le ministre des Finances. Le ministre doit ensuite présenter un rapport de l'examen au Parlement dans l'année suivant la date à laquelle il a ordonné cet examen.

A. Le rôle d'EDC dans le développement des exportations

Exportation et développement Canada est l'organisme de crédit à l'exportation (OCE) public du Canada. Le gouvernement du Canada est le seul actionnaire d'EDC et le seul à le réglementer par le truchement de la *Loi sur le développement des exportations* et de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. EDC est redevable au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Diversification du commerce international.

La société a été établie dans le but de soutenir et de développer le commerce extérieur du Canada ainsi que la capacité du pays d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international. En plus des entreprises de toutes tailles, EDC cible les investisseurs et les acheteurs étrangers comme marchés potentiels.

Depuis le dernier examen, le chiffre d'affaires d'EDC est passé de 76,9 milliards de dollars en 2008 à 110,6 milliards de dollars en 2017. Le financement est l'activité la plus importante du portefeuille, suivi par l'assurance crédit et ensuite l'assurance et le cautionnement de contrats. En ce qui a trait à l'exposition du financement d'EDC, on peut observer deux augmentations importantes. La première, de plus de 9 milliards de dollars, s'est produite en 2013 et la seconde, à près de 15 milliards de dollars, en 2015. En raison de sa durée à court terme, l'assurance crédit représente le plus important segment de produit pour les nouvelles opérations facilitées tous les ans. Bien que les activités d'assurance crédit d'EDC ne semblent pas afficher de croissance notoire, ses activités de financement ont augmenté de manière soutenue au cours des dix dernières années.

Figure 1 : Exposition d'EDC selon le produit

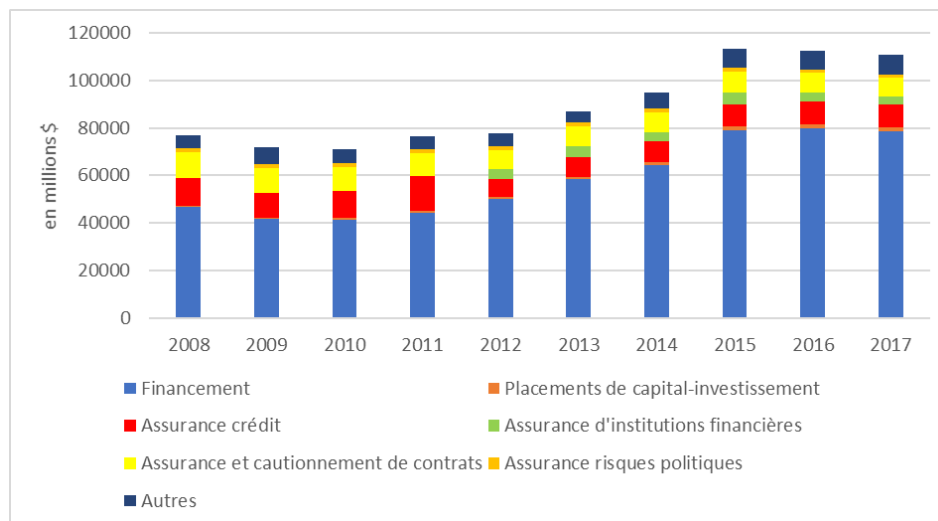
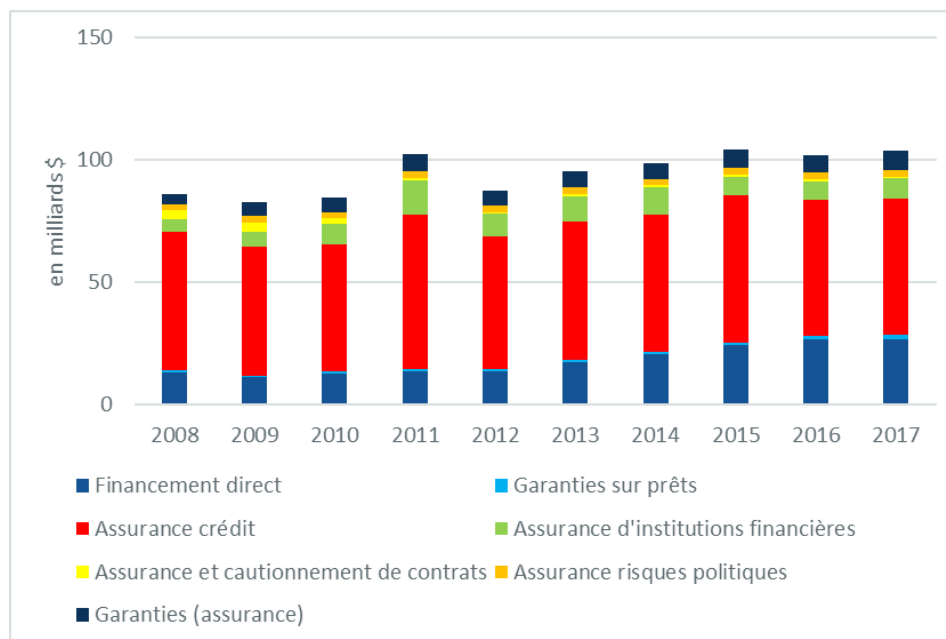


Figure 2 : Activités facilitées par EDC



Source : D'après les rapports annuels d'EDC

B. Principaux développements d'EDC depuis le dernier examen législatif

Ces dix dernières années, EDC a entrepris diverses initiatives ou progressé considérablement à plusieurs égards.

1. **Renforcement des partenariats avec les banques canadiennes.** Ces rapports ont complété les stratégies commerciales et les pratiques de financement des banques dans le domaine du commerce international.
2. **Politique et pratiques en matière de responsabilité sociale des entreprises.** EDC a renforcé ses politiques de responsabilité sociale, y compris ses pratiques relatives à l'environnement, à la vie sociale et à la lutte contre la corruption.
3. **Résultats financiers solides.** EDC a réalisé un important bénéfice net tous les ans, ces dix dernières années, et son capital social s'est accru considérablement. Durant cette période, la société a versé des dividendes d'une valeur de près de 5 milliards de dollars à son actionnaire, le gouvernement fédéral.
4. **EDC a entrepris de jumeler des exportateurs canadiens et les chaînes d'approvisionnement d'acheteurs étrangers solvables.** Cette « stratégie d'attraction » compte maintenant pour une grande part de son chiffre d'affaires.
5. **Position réduite sur le marché canadien de l'assurance crédit.** La part de marché d'EDC a diminué à moins de 50 p. 100. EDC s'est associée avec la Coface, un assureur crédit mondial privé, pour le segment de l'assurance crédit sur le marché intérieur.

6. **Renforcement des partenariats avec la Banque de développement du Canada (BDC) et le Service des délégués commerciaux (SDC).** Ces avancées ont été sous forme de recommandations, de la reconnaissance d'une collaboration efficace et de dialogue soutenu.
7. **Représentations accrues à l'étranger.** Le nombre de représentations d'EDC à l'étranger est passé de 13 à 21.
8. **Émission d'une obligation verte.** EDC a émis la première obligation verte au Canada et a ainsi permis aux investisseurs de financer des projets verts dans le monde.
9. **Transformation numérique.** Grâce à des investissements dans sa plateforme numérique, EDC a su améliorer ses services aux exportateurs canadiens de tous types.

Tous ces aspects sont discutés dans le corps du rapport.

C. Rendement d'EDC au cours des 10 dernières années

Le rendement financier d'EDC des dix dernières années, depuis le dernier examen, est présenté ci-après.

Tableau 1 : Résultats financiers d'EDC

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAC	Moyenne
<i>Revenu total (M\$)**</i>	1 681	1 676	1 367	1 365	1 414	1 504	1 576	1 783	2 035	2 260	3,0 %	
<i>Provisions pour pertes de crédit (M\$)</i>	346	431	-631	125	-340	30	-39	437	-31	-119		20,9
<i>Bénéfice net (M\$)</i>	206	258	1 475	645	1 327	817	1 129	925	1 072	997	17,08 %	
<i>Capitaux propres (G\$)</i>	6,12	6,59	7,96	8,26	8,88	8,37	8,22	9,17	9,76	10,04	5,07 %	
<i>Total des actifs (G\$)</i>	35,26	32,9	31,88	33,6	36,23	41,52	49	60,97	63,12	60,12	5,48 %	
<i>Dividende versé (M\$)</i>	250	0	0	350	500	1 440	1 129	0	500	786	12,14 %	
<i>Charges administratives (M\$)</i>	240	246	273	284	308	310	327	351	385	431	6,03 %	
<i>RCP (%)</i>	3,4	3,9	18,5	7,8	15,0	9,8	13,7	10,1	11	9,9		10,3 %
<i>Ratio de productivité (%)</i>	23,3	23,5	24,6	22,8	21,7	22,7	23,3	22,9	27,2	28,5		24,1 %
<i>Coût du risque (%) (Provision pour pertes de crédit/Exposition totale)</i>	0,45	0,6	-0,89	-0,16	-0,44	-0,03	-0,04	0,39	-0,03	-0,11		0,01 %
<i>Capitaux</i>	8	9,2	11,2	10,8	11,4	9,6	8,7	8,1	8,7	9,1		9,48 %

propres/ Exposition totale (%)												
Ratio dividendes/b énéfice (%)	121,4	0	0	54,3	37,7	176,3	100	0	46,6	78,8		61,5 %

*Taux de croissance annuel composé

**Revenu total = Produits du financement et des placements + commissions de garanties de prêt + Primes d'assurance et commissions de garantie, montant net

Le rendement financier d'EDC a été très fort ces dix dernières années. La rentabilité est impressionnante, le rendement moyen des capitaux propres se situant à 10,3 p. 100, alimenté par la croissance des actifs et l'exposition de risques, et un coût du risque très faible. L'actionnaire n'a pas imposé de RCP cible.

La structure financière d'EDC est très forte tout comme sa rentabilité (ajustée pour le risque). Les résultats d'affaires d'EDC des dix dernières années sont présentés au **Error! Reference source not found.**

Tableau 2 : Résultats d'affaires d'EDC

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAC*	Moyenne
Exposition totale (G\$)	76,9	71,9	70,9	76,1	78,1	86,9	94,8	113	112,1	110,6	3,7 %	
Total des activités facilitées (G\$)	85,8	82,8	84,6	102,5	87,4	95,4	98,9	104,2	102	103,7	1,9 %	
Activités sur les marchés émergents (G\$)	22	18,7	24,7	31,2	26,3	27,3	28,9	29,2	30,6	29,9	3,1 %	
Transactions d'IDCE (#)****	383	494	573	823	896	459	347	372	508	508	2,9 %	
Clients servis (#)**	8 312	8 469	8 236	7 787	7 427	7 165	7 432	7 343	7 150	9 398	1,2 %	
Transactions auprès des petites entreprises et des marchés commerciaux (#)***	S/O	S/O	S/O	S/O	S/O	2 639	2 762	4 280	4 555	5 500	15,8 %	
Transactions en partenariat (#)	4 450	4 920	5 461	5 757	4 517	4 568	3 918	3 697	3 961	S/O	-1,3 %	
Nombre de polices d'assurance en cours	9 328	9 252	9 283	8 665	8 214	8 553	7 967	7 383	7 302	7 318	-2,4 %	
Net Promoter Score (%)	62,1	68,6	72,1	71,2	72,0	70,5	74,3	71,9	77,6	77,3		71,8

*Taux de croissance annuel composé

**Comprend une nouvelle définition de client pour prendre en compte ceux qui se sont prévalus des services de savoir (« clients du savoir ») d'EDC, à compter de 2017.

***Plusieurs changements de méthodologie et de composition. Jusqu'en 2014 seulement des « transactions auprès des petites entreprises », puis en 2015 « transactions auprès de petites et moyennes entreprises » et à compter de 2017 « transactions auprès des petites entreprises et des marchés commerciaux ».

****Mise à jour de la règle opérationnelle pour les transactions d'IDCE à compter de 2016.

En présence de charges administratives croissantes, la croissance des activités d’EDC est moins stellaire que son rendement financier, comme le démontre le tableau 2. La plupart des indicateurs de rendement clés (IRC) démontrent, à cet égard, une croissance faible, voire négative. Le nombre de polices d’assurance en cours et le nombre de transactions auprès de petites entreprises a diminué, tout comme le nombre de transactions réalisées en partenariat. Le nombre de clients servis a augmenté, mais tel qu’il est mentionné, l’augmentation est attribuable à l’ajout de « clients du savoir » à la définition de clients d’EDC. Les « clients du savoir » sont des clients non payants qui n’utilisent pas les principaux produits financiers d’EDC. En 2017, ce nombre de clients s’établissait à 1 399.

Sur une note positive, EDC a su améliorer continuellement son score de satisfaction de la clientèle, comme l’atteste le Net Promoter Score au tableau 2. Au cours des dix dernières années, les activités sur les marchés émergents ont affiché un taux de croissance annuel composé de 3,1 p. 100 plus robuste et le nombre de transactions d’investissement direct canadien à l’étranger a augmenté à un taux cumulatif de 2,9 p. 100.

La croissance des activités d’EDC est rattachée principalement à des transactions avec de grandes entreprises qui ont un profil de risque de crédit relativement sain. Cela est confirmé par une croissance robuste des actifs, un faible coût du risque et une diminution du nombre de transactions (partenariats, nombre de polices, petites et moyennes entreprises) et une croissance neutre du nombre de clients servis.

D. Cadre analytique et structure du rapport

Sur la foi des neuf thèmes de l’examen (voir ci-dessous) basés sur l’énoncé des travaux, l’examen évalue la manière dont EDC évolue et devrait continuer à évoluer.

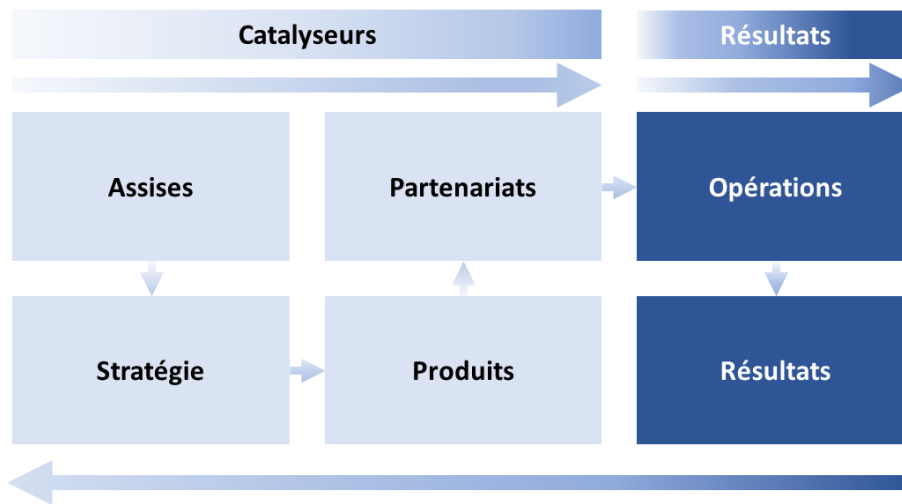
Figure 3 : Principaux thèmes de l’examen



Source : Conçue aux fins du présent rapport, selon l’énoncé des travaux.

Pour mettre ces thèmes en perspective, l'examen adopte des éléments pertinents de divers modèles analytiques. Cette méthode permet en outre de répondre de manière structurée aux grandes questions soulevées dans chacun des thèmes : *les critères de type catalyseur* couvrent ce qu'EDC fait et comment elle le fait, *les résultats* découlent de ces catalyseurs, et *les critères de résultats* couvrent les réalisations d'EDC.

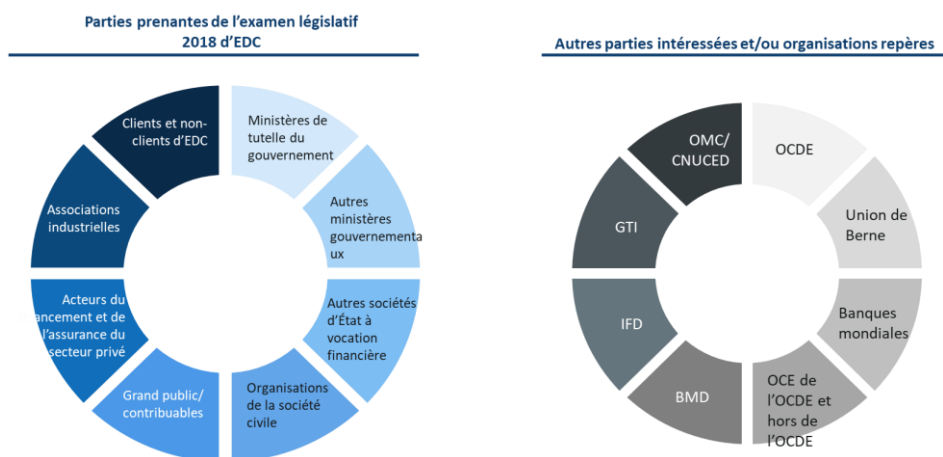
Figure 4 : Cadre de l'examen et critères clés selon les thèmes



Source : Conçue aux fins du présent rapport.

En fonction de ce cadre analytique, une étude transversale a été élaborée pour recueillir l'information requise. La collecte de données primaires de l'examen a été guidée par une stratégie détaillée de consultation et de communication visant les parties prenantes primaires directement touchées par l'examen, ainsi que des parties secondaires qui s'intéressent à EDC. Les données secondaires pour l'étude documentaire sont issues de sources existantes, notamment des données macroéconomiques, des rapports annuels, des documents de politique et d'autres publications. Nous avons communiqué avec 186 parties intéressées distinctes et mené 109 consultations individuelles avec des parties intéressées. De plus, 53 soumissions écrites ont été reçues des différents types de parties intéressées. Enfin, nous avons organisé 28 entrevues téléphoniques semi-structurées avec des parties prenantes tertiaires (parties dites intéressées). La liste intégrale des parties prenantes participantes figure aux annexes A et B.

Figure 5 : Aperçu des parties prenantes et des parties intéressées



Source : Conçue aux fins du présent rapport

L'examen a été réalisé de juin 2018 à avril 2019.

E. Principaux constats

Les assises d'EDC

Mandat législatif

La *Loi sur le développement des exportations* est la loi habilitante d'EDC, et définit son mandat, ses pouvoirs et ses responsabilités. Comme toutes les autres sociétés d'État et entités gouvernementales fédérales, EDC est assujettie aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La législation s'appliquant à EDC est assortie de règlements qui précisent comment la société doit exercer ses pouvoirs législatifs.

Conclusions

Dans l'exercice de son mandat, EDC poursuit deux grandes stratégies. À titre d'organisation de crédit à l'exportation du Canada, la facilitation d'échanges commerciaux est au cœur des activités d'EDC, et EDC y donne suite en répondant aux besoins des exportateurs de toutes les tailles en services de gestion de crédit et des risques dans le cadre de leurs activités d'exportation. Outre ce rôle traditionnel, EDC peut aider à créer d'autres débouchés pour le Canada en mettant à profit son expertise de crédit et de gestion des risques pour nouer des relations de financement avec des acheteurs étrangers solvables, et en faisant ensuite en sorte que ces relations puissent créer des débouchés pour des fournisseurs canadiens. Cette stratégie « d'attraction » représente une réponse aux défis associés aux chaînes d'approvisionnement mondiales, ce qui permet au Canada et aux exportateurs canadiens d'en bénéficier, surtout les petites et les moyennes entreprises.

Les exportateurs canadiens conviennent qu'EDC offre un service inestimable. Les exportateurs tiennent à avoir EDC comme partenaire clé, pour garantir que le marché canadien de certains services de financement du commerce et de la gestion des risques est suffisamment concurrentiel et pour fournir des services complémentaires qui contribuent à combler les lacunes de marché dans d'autres segments.

De nombreux clients d'EDC valorisent le fait qu'EDC assure des options concurrentielles et des choix dans des segments de marché tels que l'assurance crédit et le cautionnement. D'autres clients apprécient le rôle d'EDC sur le plan du renforcement de capacité complémentaire en travaillant aux côtés des banques pour bonifier la capacité de marché existante pour le crédit commercial. Les exportateurs et les banques commerciales ont mentionné qu'EDC offre une vaste gamme de services, notamment de nombreux produits d'assurance et de financement. Cela cadre avec la tendance globale où les organismes de crédit à l'exportation du monde entier ont élargi leurs offres ces dernières années, y compris le financement direct, les facilités de fonds de roulement, voire le financement par capitaux propres et le financement mezzanine.

La stratégie d'attraction contribue à développer le commerce extérieur du Canada. Les clients « d'attraction » étrangers ont confirmé qu'ils apprécient les efforts que déploie EDC pour trouver des fournisseurs canadiens de grande qualité et faciliter les relations entre les acheteurs et les exportateurs. Les données fournies par EDC indiquent que la stratégie d'attraction crée des débouchés d'exportation et des retombées économiques générales pour le Canada. EDC admet cependant qu'elle ne peut confirmer catégoriquement que l'approvisionnement canadien découle des activités d'attraction, car la plupart des acheteurs visés par une relation d'attraction s'approvisionnent déjà au Canada, ces activités étant intégrées aux données. Certains exportateurs se soucient que l'accent démesuré qu'EDC accorde à la stratégie d'attraction peut en fait distraire EDC de ses mécanismes plus conventionnels de facilitation d'échanges commerciaux.

Certains exportateurs souhaiteraient qu'EDC ait davantage recours aux mécanismes classiques de financement des exportations, dont les garanties, afin d'assurer l'égalité de traitement concurrentiel. Ils estiment que le fait qu'EDC s'en remette au financement direct pour les opérations d'exportation à moyen terme peut écartier l'accès à d'autres créanciers, notamment sur les marchés locaux. En employant davantage des structures de garanties, EDC pourrait améliorer l'accès général des exportateurs au financement du commerce, surtout sur les marchés émergents dont le secteur bancaire est solide.

Gouvernance

La gouvernance et la surveillance sont des volets fondamentaux de l'examen. La grande question à se poser est la suivante : est-ce que le gouvernement utilise suffisamment efficacement les pratiques de gouvernance existantes, afin de fournir une orientation stratégique claire à EDC, avec des objectifs clairs, l'échange d'information, et des mécanismes de reddition de compte?

Conclusions

EDC est guidée par la politique générale du gouvernement mais, selon les pratiques exemplaires en matière de gouvernance des sociétés d'État, il serait bon d'envisager des améliorations/modifications potentielles. Comme société d'État, on demande parfois explicitement à EDC d'appliquer la politique gouvernementale. L'orientation stratégique est fournie sous forme de lettres précisant les priorités et responsabilités, et par l'approbation du plan d'entreprise. Des commentaires clairs et réguliers de la part du gouvernement, assortis d'indicateurs de rendement clés clairs, tels que le nombre d'entreprises exportatrices appartenant à des femmes, contribuent à ce qu'EDC puisse être en parfaite harmonie avec la politique gouvernementale.

L'actionnaire d'EDC doit obtenir de l'information sur les activités d'EDC (notamment les documents

d'information du conseil d'administration, les procès-verbaux des réunions du conseil, etc.) et, selon la Loi sur la gestion des finances publiques (article 149 (1)), il y a droit. Cet échange régulier d'information avec les représentants appropriés des ministères de tutelle n'est pas inhabituel pour d'autres sociétés d'État qui n'ont pas de tels représentants à leur conseil, et cela pourrait aider les représentants d'Affaires mondiales Canada à confirmer qu'EDC est en phase avec la politique gouvernementale et s'acquitte de son mandat de politique publiques. Cela pourrait aussi aider à fournir de l'information en temps opportun pour informer les ministres, le cas échéant.

D'autres sociétés d'État ont toujours des représentants gouvernementaux à leur conseil d'administration. Le gouvernement a décidé en 2006 d'éliminer la participation de sous-ministres au conseil d'administration d'EDC. Des représentants gouvernementaux continuent cependant de siéger au conseil d'administration d'autres sociétés d'État ayant des responsabilités financières.

Stratégie d'EDC

Harmonisation des politiques

En sa qualité de société d'État établie dans le but de satisfaire les objectifs de politique publique, l'actionnaire d'EDC s'attend à ce que la société harmonise sa stratégie aux priorités du gouvernement en matière de commerce et d'autres politiques connexes. Le gouvernement du Canada définit ses objectifs et priorités généraux relativement à la politique du commerce international et au développement du commerce du Canada.

Conclusions

Les indicateurs de rendement d'EDC ne concordent pas directement avec l'orientation de politique stratégique régulière du gouvernement. EDC a défini et évalué son rendement en fonction de certains indicateurs. Au cours des dix dernières années, le nombre d'indicateurs est passé de 14 à 6. Par ailleurs, la composition et le calcul de certains d'entre eux ont été modifiés plusieurs fois durant cette période, si bien qu'il est difficile d'évaluer certaines tendances générales de rendement. De plus, EDC n'a fourni que des réponses qualitatives à l'orientation de politique que lui remet annuellement le gouvernement. Bien que les indicateurs de rendement d'EDC reflètent le mandat de la société d'État, EDC ne produit pas d'objectifs ou d'indicateurs de réussite spécifiques à l'égard des objectifs annuels de politique publique.

Les indicateurs de rendement clés et la rémunération incitative des employés d'EDC sont directement liés. Les employés d'EDC sont évidemment réceptifs aux cibles internes et à la rémunération incitative. À moins que les incitatifs ne soient également harmonisés aux objectifs de politique publique d'EDC, les employés peuvent être enclins à mettre l'accent sur les indicateurs de rendement, tels que la hausse du chiffre d'affaires (plutôt que de faciliter les fournisseurs privés), car ils sont davantage liés à leur rémunération.

Les clients d'EDC

Comme toutes les entreprises, les organismes de crédit à l'exportation doivent cerner leur clientèle cible. Un enjeu clé est le suivant : est-ce qu'EDC a réellement bien cerné le(s) groupe(s) convenant le mieux à ses services et ressources, et est-ce qu'EDC dessert ces groupes cibles le plus efficacement possible?

Conclusions

EDC a cerné tout le potentiel pour ses services, au Canada et à l'étranger. La société a mené des recherches exhaustives pendant plusieurs années afin de circonscrire ses segments de clientèle, et examiner le potentiel par région et secteur du Canada. EDC a établi un vaste réseau de représentations et de relations à l'échelle du Canada, et travaillé en étroite collaboration avec les provinces, les municipalités et les groupes commerciaux. La société a aussi noué des partenariats avec de nombreuses banques commerciales pour appuyer ses clients.

De nombreux clients sont très satisfaits des produits, de la couverture de risques et des services d'EDC, mais certains disent qu'il est possible de les améliorer. Les éloges pour la société couvrent tous ses produits, et proviennent de nombreux secteurs d'exportation et de marchés acheteurs. Des entreprises de tous types et de toutes tailles, et leurs organisations commerciales correspondantes ont participé aux consultations, et ont mentionné presque toutes les régions du monde et plusieurs marchés spécifiques, en plus d'avoir exprimé un intérêt marqué pour le rôle d'EDC dans les marchés émergents ou en développement. Parmi les secteurs d'exportation, on trouve l'aéronautique, le pétrole et le gaz naturel, l'exploitation minière, les services financiers, la construction, le transport de surface, les services d'ingénierie, les produits de consommation et de nombreux autres. Dans d'autres cas, toutefois, des répondants ont soulevé des préoccupations à certains égards dont : un appétit insuffisant pour les risques; une qualité de service pauvre ou inégale; un roulement de personnel fréquent, surtout pour les plus petits exportateurs; le nombre élevé de points de contact; une connaissance insuffisante du secteur et le traitement des exportations de services en particulier; le manque d'attention aux PME et aux petites transactions; des processus bureaucratiques et lourds; et un manque de rétroaction ou de clarté relativement au progrès (manque de progrès) d'une transaction. Les scores généraux d'EDC pour la satisfaction et la loyauté de la clientèle indiquent que les clients sont généralement satisfaits du service. Mais il faudrait les approfondir davantage pour évaluer la réussite des objectifs de politique parmi des groupes de clients spécifiques.

EDC a mis en place des plans pour améliorer la diversité, l'inclusion ainsi que le soutien aux entreprises gérées par des femmes et des Autochtones. Étant donné que de nombreuses activités sont passablement récentes, le rapport d'EDC a mis plus d'accent sur les activités elles-mêmes jusqu'à présent que sur les résultats. Durant l'examen, des exportateurs de ces segments de clientèle ont dit qu'EDC n'offre pas suffisamment de produits et de services répondant à leurs besoins spécifiques. Ils se soucient également du fait que les efforts déployés pour les appuyer ne sont pas soutenus par la haute direction.

Retombées pour le Canada

En sa qualité d'organisme de crédit à l'exportation du Canada, EDC doit soutenir les exportations canadiennes et les investissements directs étrangers, et créer des retombées favorables pour l'économie et l'emploi. L'évaluation qu'EDC fait des retombées économiques de ses activités d'assurance et de financement sont d'importants indicateurs de réussite.

Conclusions

Le taux de pénétration d'EDC est très élevé comparativement à celui d'autres organismes de crédit à l'exportation. Un taux de pénétration d'assurance crédit à l'exportation de tout au plus 5 p. 100 du commerce extérieur total est courant dans les pays fortement industrialisés et, en comparaison, le taux de pénétration d'EDC est nettement plus élevé à 15 p. 100. Toutefois, ce niveau élevé d'activité peut

être indicateur d'une lacune sérieuse sur les marchés financiers canadiens, une situation à laquelle EDC peut avoir contribué en évinçant des concurrents potentiels du secteur privé.

Gestion des risques

À titre d'organisme de crédit à l'exportation du Canada, EDC doit aider les entreprises canadiennes à élargir leurs horizons sur les marchés extérieurs. Un enjeu clé vise la réceptivité d'EDC à fournir du financement ou de l'assurance dans les marchés où les entreprises canadiennes désirent faire affaires, et pour les transactions qu'elles lui soumettent. La question qui se pose donc, est la suivante : est-ce qu'EDC est disposée à prendre suffisamment de risque pour répondre aux besoins des entreprises canadiennes, surtout sur les marchés émergents et pour des acheteurs à risque élevé?

Conclusions

EDC ne répond pas à certaines attentes des exportateurs quant à un grand appétit pour le risque, notamment pour des transactions dont le crédit est de qualité inférieure ainsi que sur les marchés émergents et à risques plus élevés. Les exportateurs ont soulevé des préoccupations à l'effet qu'EDC n'a pas d'appétit pour le risque autre que le crédit de qualité supérieure qui est très accessible et répandu sur les marchés financiers. En assumant plus de risques, EDC aurait l'occasion de promouvoir plus activement le programme de diversification du commerce du gouvernement. Toutefois, EDC serait exposée à une concurrence plus âpre de la part d'autres organismes de crédit à l'exportation sur les marchés émergents, c'est pourquoi il est impératif d'assurer l'égalité des chances par un appétit pour le risque plus prononcé.

EDC a une aversion pour le risque comparativement à ses homologues, y compris les prêteurs et les assureurs du secteur privé. Malgré une capitalisation solide, l'exposition d'EDC à des risques de qualité inférieure de 60 p.100 de ses risques de crédit pour 2017 est comparable à celle des banques commerciales canadiennes et moindre par rapport à d'autres organismes de crédit à l'exportation de l'OCDE.

Gestion du capital

Comme société d'État, EDC est la propriété exclusive du gouvernement du Canada. Son capital comprend la capitalisation initiale, l'apport additionnel de capitaux au fil du temps, les provisions établies au fil des ans, moins les dividendes versés à l'actionnaire. Au fil des ans, les activités d'EDC ont généré des bénéfices nets considérables, lesquels ont fait croître les fonds propres dont une partie a été remise au gouvernement sous forme de dividende.

Conclusions

Les calculs d'EDC démontrent que son capital excède ses besoins. La capitalisation de 10,04 milliards de dollars en 2017 excède les besoins de l'ordre de 4,87 milliards de dollars, d'après les calculs d'EDC liés à ses risques d'affaires. Ces calculs sont eux-mêmes fondés sur une démarche très conservatrice.

L'excédent de capital d'EDC suggère que la société pourrait assumer plus de risques. L'ampleur de l'excédent de capital confirme les préoccupations exprimées relativement à l'aversion pour le risque d'EDC et au fait qu'elle devrait soutenir un plus grand éventail de transactions.

Le Cadre d'adéquation du capital et des dividendes du gouvernement exige que les sociétés d'État remettent à l'actionnaire le capital supérieur aux besoins au cours de la période de planification. L'horizon de planification du Plan d'entreprise d'EDC est de cinq ans. Le plan de 2018 mentionne un excédent de capital de 2018 à 2022 d'une valeur allant de 3,2 milliards à 4,5 milliards de dollars.

Les produits d'EDC

Assurance crédit

Les entreprises canadiennes ont recours à divers services financiers pour leurs activités internationales. Dans le domaine du commerce et de l'investissement internationaux, il est essentiel d'avoir accès à des services de crédit et d'assurance adéquats et abordables. L'assurance crédit est la principale couverture d'assurance d'EDC, pour couvrir le risque de non-paiement des acheteurs étrangers. L'assurance crédit à l'exportation couvre des acheteurs étrangers, et l'assurance crédit sur le marché intérieur couvre des acheteurs du Canada.

Conclusions

EDC a joué un rôle névralgique lors de la crise financière de 2008-2009 en continuant d'offrir de la couverture même lorsque les assureurs privés ont réduit considérablement leurs propres activités. Ce facteur a été soulevé par d'autres assureurs crédit, des courtiers et des exportateurs. L'assurance supplémentaire d'EDC a contribué à assouplir l'impact de la crise alors que d'autres assureurs se sont retirés en masse de nombreux segments du marché.

EDC fonctionne dans un marché canadien d'assurance crédit dynamique, et sa part de marché diminue.

La part de marché d'EDC (selon les primes) a diminué constamment : elle est passée de 100 p. 100 durant les années 1980, à environ 52 p. 100 au moment de l'examen précédent et à 43 p. 100 aujourd'hui. Mais la société représente toujours 73 p. 100 du marché de l'assurance crédit à l'exportation.

EDC contribue d'importants éléments au marché de l'assurance crédit à l'exportation et donne plus de choix aux exportateurs. Il existe donc des impératifs d'intérêt public à maintenir EDC dans un marché concurrentiel d'assurance crédit à l'exportation au Canada. La société contribue un appétit pour les risques et une constance sur le marché. Pour les acheteurs sur les marchés émergents surtout, EDC propose souvent des limites de crédit plus élevées et une meilleure couverture durant tout le cycle économique.

Les assureurs privés souhaiteraient qu'EDC ne soit plus un assureur primaire et assume un rôle complémentaire. Ils ont proposé qu'EDC serve de réassureur plutôt que d'être un fournisseur direct d'assurance crédit à l'exportation, afin de renforcer la capacité du marché. Ce type de rôle pourrait être insuffisant pour maintenir la couverture durant le cycle économique, surtout si EDC n'est pas un acteur régulier du marché comme fournisseur direct. Les courtiers ont mentionné, au nom de leurs clients, qu'ils préfèrent qu'EDC continue d'être présente sur le marché concurrentiel de l'assurance crédit à l'exportation. Le marché canadien de l'assurance crédit a pris de l'essor, et EDC est consciente qu'elle doit limiter sa part de marché afin de fournir de « l'espace de marché » et éviter d'évincer les assureurs privés.

EDC bénéficie d'un avantage concurrentiel grâce aux recommandations découlant de son statut privilégié dans la Loi sur les banques et le Règlement sur les assurances. EDC ne fournit que de l'assurance crédit à l'exportation (bien qu'en partenariat avec Coface, elle offre une police combinée pour les risques sur les marchés extérieurs et intérieur). Par conséquent, contrairement aux assureurs privés qui offrent une couverture globale, de nombreuses banques acheminent des transactions uniquement à EDC lorsqu'elles demandent des garanties. EDC a ainsi accès à plus de nouvelles affaires que les assureurs crédit privés. Cela sous-entend que les charges d'exploitation et administratives d'EDC sont plus faibles, car elle bénéficie du grand réseau de distribution des banques commerciales.

Les activités d'assurance crédit à l'exportation du Canada n'ont pas augmenté aussi rapidement que les exportations du pays, mais elles ont augmenté à un rythme supérieur à celui d'autres parties du monde. Le marché canadien de l'assurance crédit à l'exportation a augmenté de 20 p. 100 entre 2008 et 2017, alors que les exportations canadiennes ont grimpé de 32 p. 100. Les assureurs privés soutiennent que la présence active d'EDC sur le marché les a empêchés d'investir par opposition à d'autres segments d'affaires. Toutefois, selon les données de l'Association internationale des assureurs-crédit et caution, les primes ont augmenté plus rapidement au Canada qu'ailleurs dans le monde.

Il n'existe pas de données probantes à l'effet que les primes d'EDC sont inférieures à celles du secteur privé. Le Bureau d'assurance du Canada et les acteurs de l'assurance crédit disent qu'EDC bénéficie d'avantages concurrentiels. Toutefois, aucun commentaire n'a été exprimé sur le fait que les primes d'EDC sont inférieures à celles des assureurs privés, EDC soutenant qu'elle fait tout en son pouvoir pour ne pas offrir des primes inférieures à celles des concurrents, même si son coût d'emprunt est plus faible. Cela peut éviter une distorsion des prix, mais pourrait aussi contribuer à justifier un plus grand appétit pour le risque. Malgré tout, certains intervenants se soucient du fait qu'EDC utilise toute sa gamme de produits pour soutirer des clients aux assureurs privés et d'assurance recommandée par des courtiers.

Les résultats d'assurance crédit d'EDC sont moins transparents que ceux des assureurs privés. Les assureurs privés sont assujettis à des obligations de rapport établies par le Bureau du surintendant des institutions financières. Cet aspect avait été soulevé dans l'examen législatif de 2008, et il avait été proposé qu'EDC soit également assujettie aux obligations réglementaires pour les compagnies d'assurance. Bien qu'EDC communique ses résultats financiers à l'Association Canadienne de l'Assurance Comptes Clients, EDC ne mesure pas la rentabilité de ses activités d'assurance crédit, car elle n'attribue pas de coûts spécifiques au programme.

Le modèle actuel de coopération de l'assurance crédit sur le marché intérieur peut limiter le choix des consommateurs. EDC a établi une relation avec la Coface, en vertu de laquelle cette dernière assume les risques de crédit sur le marché intérieur pour les clients d'assurance crédit à l'exportation d'EDC. Il faudrait explorer davantage pourquoi le programme sur le marché intérieur d'EDC se limite à un assureur crédit. L'entente avec la Coface a été reconduite à l'été 2018, avant la tenue de l'examen législatif, sans inviter d'autres assureurs à y participer. Les assureurs privés et les courtiers ont proposé un marché aux enchères plus ouvert et transparent pour ce segment d'assurance d'EDC. Les assureurs du secteur privé pourraient alors travailler avec les courtiers pour soumissionner l'assurance sur le marché intérieur en fonction du prix, de la couverture, du service, de la sinistralité et d'autres facteurs.

L'expérience de sinistres d'EDC pour l'assurance crédit se compare favorablement à celle des autres assureurs. Le taux de sinistre d'EDC doit être calculé sur plusieurs années, car les sinistres d'une seule année sont insuffisants pour déterminer adéquatement le rendement financier. Le rapport d'EDC

mentionne qu'elle vise un taux de sinistre de 50 p. 100, ce qui est en phase avec le profil de risque de crédit des assureurs privés. Son portefeuille est conservateur et tend à contenir des acheteurs de qualité supérieure. Le profil de risque type des clients d'EDC serait certes perçu comme étant conservateur par des assureurs crédit commerciaux.

Cautionnements et garanties

Les exportateurs canadiens ont besoin de fonds de roulement pour accroître leurs activités et soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux. Cela est particulièrement important dans le domaine de la construction. Le Canada dispose d'un important marché privé du cautionnement. Les programmes de cautionnement et les garanties d'EDC sont importants pour les entrepreneurs canadiens qui soumissionnent des projets à l'étranger.

Conclusions

Les parties prenantes ont des perspectives divergentes à l'égard du rôle d'EDC dans la prestation de services de cautionnement et de garantie à l'industrie de la construction. Les perspectives sont différentes quant à la capacité du marché privé du cautionnement de répondre aux attentes des entreprises de construction canadiennes, des promoteurs de projets, des partenariats privés-publics et des institutions financières, surtout pour les projets sur le marché intérieur. Les sociétés de construction canadiennes et leurs banquiers privilégient le rôle actif d'EDC, surtout son produit de garantie pour cautionnements bancaires (PSG), et souhaitent le maintenir. Il fallait s'y attendre pour les banques, étant donné la qualité de la couverture fournie par une entité notée AAA. L'industrie du cautionnement dit qu'EDC peut bonifier le marché en élargissant son rôle de complémentarité, et les courtiers pourraient être utilisés davantage pour recruter de nouveaux clients. EDC pourrait offrir de la réassurance pour le marché du cautionnement en sus des limites de couverture du secteur privé. Les sociétés de cautionnement privées proposent qu'EDC se concentre plus sur la réassurance afin de renforcer la capacité du marché, et moins sur l'acquisition directe de clients. Cette situation au Canada est similaire à ce qu'a vécu le marché de l'assurance crédit il y a quelques décennies, lorsqu'EDC est apparue sur le marché intérieur de l'assurance crédit.

Selon l'industrie de la construction, la capacité de cautionnement d'EDC est nécessaire pour soutenir les besoins en cautionnements sur le marché intérieur. Le rôle d'EDC sur le marché canadien de la construction a fait couler beaucoup d'encre lors du processus de consultation des parties prenantes. Son rôle actif dans le cautionnement sur le marché intérieur est hautement prisé par les sociétés de construction canadiennes et les banques pour les partenariats publics-privés, les projets d'infrastructure et autres. EDC fournit de la liquidité et des garanties qui ne sont pas encore disponibles sur le marché privé du cautionnement, des incontournables pour participer à ce genre de projets. Selon les exportateurs de la construction et les institutions financières, le marché privé ne peut pas encore fournir de cautionnement entièrement liquide, ce qui crée un écart de marché qu'EDC a comblé.

Les sociétés privées de cautionnement soulignent que le marché canadien du cautionnement évolue, particulièrement en ce qui a trait à la satisfaction des besoins en garantie des partenariats publics-privés. De nouveaux instruments hybrides commencent à être offerts dans le but de répondre aux besoins des parties prenantes de projets. Selon les sociétés de cautionnement privées, le marché privé doit avoir une marge de manœuvre pour se faire un chemin, sans l'intervention d'EDC.

Les petits et moyens entrepreneurs soutiennent que l'égalité des chances n'existe pas pour l'accès au

cautionnement et aux garanties d'EDC sur le marché intérieur. Selon l'industrie de la construction, l'exigence relative à 50 p. 100 de ventes à l'exportation comme condition préalable à l'accès à une couverture sur le marché intérieur d'EDC représente un obstacle à l'accès pour de nombreux entrepreneurs canadiens. Les plus petits entrepreneurs soutiennent que seuls les entrepreneurs généraux bénéficiant d'un accès établi continuent de pouvoir obtenir ce genre de cautionnements de la part d'EDC. Pour les petites entreprises qui ne peuvent respecter le seuil de 50 p. 100 de revenus d'exportation, elles doivent obtenir une autorisation ministérielle. Mais elles peuvent quand même accéder au programme de cautionnement sur le marché intérieur d'EDC.

Si le rôle d'EDC est modifié pour le cautionnement sur le marché intérieur, il faut évaluer et déterminer clairement les changements, et prévoir une période de transition adéquate pour que tous les acteurs puissent s'adapter. Les entrepreneurs canadiens soutiennent qu'ils ont besoin de clarté et de certitude en regard du rôle d'EDC sur le marché intérieur du cautionnement. Ils désirent qu'EDC continue d'intervenir activement, et que l'autorisation soit pour une période définie plutôt qu'au cas par cas. Si elles ne peuvent être certaines de pouvoir émettre les garanties de bonne exécution exigées, les sociétés de construction ont dit qu'elles ne pourraient entreprendre le cycle long et onéreux de la préqualification, ni soumissionner, des projets de partenariats publics-privés et autres, au Canada et à l'étranger. Une société privée de cautionnement a proposé un plan de transition suivant lequel le soutien d'EDC pour les banques deviendrait une deuxième option pour les projets canadiens, plutôt qu'un premier choix, et qu'elle ne serait utilisée que si le marché privé du cautionnement ne peut proposer de solution adéquate. EDC pourrait aussi participer comme réassureur ou en partage de risques avec des assureurs privés sur le marché intérieur, comme elle le fait déjà à l'étranger.

Les parties prenantes ont mentionné qu'il était nécessaire d'avoir des consultations plus fréquentes et régulières avec le gouvernement fédéral au sujet du marché du cautionnement. L'industrie du cautionnement a mentionné que des consultations régulières avec l'industrie contribueraient à élargir le marché canadien du cautionnement et à en accroître l'efficacité. Ces consultations pourraient avoir lieu tous les deux ans, et seraient distinctes de l'examen d'EDC.

Financement

EDC joue un rôle de premier plan dans l'octroi de crédit à des acheteurs d'exportations canadiennes, ainsi que le soutien et le financement des exportateurs canadiens. Elle offre de nombreux produits pour financer le commerce et les investissements internationaux. Elle offre ses services seule et en collaboration avec des institutions financières canadiennes et internationales. Le financement acheteur représente le pilier des offres de produits d'organismes de crédit à l'exportation.

Conclusions

Le paysage bancaire du Canada est différent de celui des autres pays de l'OCDE. La longue polémique sur le financement à moyen et à long terme au Canada, à savoir si EDC devrait être un prêteur direct ou un fournisseur de garanties bancaires, a perdu de la vigueur, car les banques canadiennes ont un intérêt limité pour le financement des exportations, et le financement d'acheteurs étrangers ne fait généralement pas partie de leurs stratégies. Cependant, les banques commerciales d'autres pays de l'OCDE sont actives dans le financement des exportations et obtiennent des garanties de leurs organismes de crédit à l'exportation nationaux. Les banques canadiennes ne s'intéressent plus au financement des exportations et passent presque totalement sous silence la concurrence avec les services d'EDC. En revanche, les banques de la plupart des autres pays de l'OCDE sont très présentes dans ce secteur d'activités. Qu'EDC ait comblé un écart de marché ou créé une distorsion en évinçant les

banques du marché du financement du commerce, semble être une question s'apparentant à celle de l'œuf et de la poule, qui ne sera probablement jamais réglée.

La participation limitée des prêteurs du secteur privé a créé des faiblesses dans le financement du commerce à moyen et à long terme. Les banques étrangères soutiennent que les exportateurs canadiens peuvent se trouver en position de désavantage concurrentiel en n'ayant pas accès au système international de financement des exportations commerciales. EDC ne peut compenser totalement les contraintes associées à sa dominance du système canadien de financement du commerce. Les organismes de crédit à l'exportation se fient en général aux banques internationales et locales qui disposent de plus vastes réseaux et de relations plus solides avec les emprunteurs. Les représentations étrangères d'EDC jouent un rôle névralgique dans le ciblage de débouchés, mais elles ne se comparent pas aux réseaux bancaires. Des représentations étrangères d'EDC, 15 se trouvent dans des marchés émergents et elles se concentrent plus sur le financement à l'exportation. Par conséquent, un programme de garantie EDC pour les banques, comparable à ce qui est offert ailleurs, est essentiel pour assurer la compétitivité des exportateurs canadiens.

Certains grands exportateurs recherchent une utilisation accrue de garanties bancaires cibles d'EDC, notamment pour les banques locales de pays acheteurs. Les exportateurs suggèrent qu'EDC pourraient fournir plus de garanties bancaires, surtout sur les marchés difficiles.

Il semble apparent qu'EDC évince parfois des banques canadiennes et étrangères de transactions spécifiques de financement à l'exportation. Plusieurs banques étrangères ont mentionné que le niveau de dominance du marché par EDC est inusité, et que cela lui permet d'évincer les prêteurs commerciaux d'opérations de financement à moyen et long terme sans donner la chance aux banques du secteur privé de soutenir la concurrence. Plusieurs exemples ont été cités de banques commerciales n'ayant pu rivaliser la tarification d'EDC, et d'instances où EDC avait activement offert ses services à des clients existants des banques dans les pays acheteurs. Cela pourrait être évité si EDC se limitait à offrir des services qui complètent les offres des banques, tout en ajustant ses processus internes pour éviter d'évincer les banques dans des opérations spécifiques de financement à l'exportation. En définitive, la priorité revient au client et EDC devrait être agnostique quant à la prestation de prêts ou de garanties.

Placements de capital-investissement

EDC a comme mandat de soutenir les besoins en capital et les aspirations de croissance des exportateurs canadiens. Au début, ses placements étaient axés sur les fonds qui amélioreraient l'accès d'entreprises exportatrices à du capital-investissement privé. Plus récemment, EDC a choisi d'investir directement dans des entreprises canadiennes prometteuses pour les aider à prendre de l'expansion sur les marchés internationaux.

Conclusions

EDC a assumé le rôle d'investisseur minoritaire ciblé et sélectif, pour les placements directs et par des fonds de placements, ce qui lui permet d'assortir les possibilités d'approvisionnement de ces placements aux capacités d'approvisionnement canadiennes. Rien ne laisse croire qu'EDC évince d'autres acteurs. EDC investit directement et s'engage à financer des partenaires dont les stratégies s'harmonisent avec son mandat de promotion du commerce. Toutefois, une mise en garde a été exprimée relativement aux placements de capital-risque à l'étape du démarrage, ce qu'EDC devrait éviter de faire étant donné les risques élevés et le fait que la Banque de développement du Canada est

déjà présente dans ce segment de marché.

Produits du savoir

L'information commerciale est un outil de grande valeur pour les exportateurs et les investisseurs canadiens. EDC a accumulé une très grande expertise en commerce international et en gestion des risques pendant de nombreuses décennies. Elle fait maintenant le nécessaire pour mettre ces connaissances à la disposition des clients et clients potentiels de manière plus structurée.

Conclusions

Les nouveaux produits du savoir d'EDC tirent parti de ses forces. La prestation d'information en matière d'exportation complète les services financiers d'EDC et cadre parfaitement avec son mandat qui est d'aider les entreprises canadiennes à réussir sur les marchés extérieurs. D'autres organismes de crédit à l'exportation savent depuis longtemps que l'information commerciale complète leurs activités de financement et d'assurance.

EDC inclut les utilisateurs de produits du savoir comme des « clients » dans ses cibles de rendement. Ces services non financiers sont assurément très utiles pour les utilisateurs. Mais il reste à déterminer si les gens qui utilisent gratuitement des produits du savoir peuvent réellement être qualifiés de « clients », au même titre que les clients de services financiers traditionnels d'EDC.

Les partenariats d'EDC

Partenariats du secteur privé

Les partenariats d'EDC avec des sources d'assurance, de garanties et de financement du secteur privé représentent un volet critique de son modèle opérationnel. EDC n'est pas tenue légalement d'agir en complémentarité ou de fournir une capacité additionnelle aux sources du secteur privé, contrairement à la Banque de développement du Canada et à de nombreux OCE du monde, sauf en ce qui a trait à l'exercice de ses pouvoirs sur le marché intérieur. L'évaluation de ces partenariats est donc importante pour l'examen.

Conclusions

EDC livre une concurrence directe au secteur privé pour l'assurance crédit à l'exportation. Il existe des motifs solides d'intérêt public pour que cette pratique soit maintenue, surtout l'appétit pour le risque d'EDC pour certains types de transactions et son « endurance ». Toutefois, il y a peu de preuve que le rôle concurrentiel d'EDC ait contribué à élargir le marché de l'assurance crédit à l'exportation. L'enjeu d'intérêt public global consiste plutôt à déterminer si EDC peut faire plus pour favoriser la croissance du marché canadien de l'assurance crédit en adoptant un rôle plus complémentaire que concurrentiel.

Les sociétés de cautionnement du secteur se préoccupent de plus en plus qu'EDC les évincent du marché du cautionnement. Les banques (qui bénéficient d'une garantie AAA totale) et les entrepreneurs aiment beaucoup la garantie pour cautionnements bancaires d'EDC. Les produits de cautionnement traditionnels de l'industrie sont souvent moins concurrentiels. Des efforts ont récemment été déployés pour innover et créer des cautionnements liquides qui émulent les lettres de crédit standby des banques. Comme pour l'assurance crédit, la question est de savoir si EDC peut faire plus pour faciliter la croissance du marché canadien du cautionnement en complétant l'offre d'autres fournisseurs plutôt qu'en leur

livrant concurrence.

Les relations d'EDC avec l'industrie bancaire canadienne fonctionne bien dans l'ensemble, mais est moins positive avec les banques internationales et locales qui financent des acheteurs. Les relations d'EDC avec l'industrie bancaire canadienne est plus positive et productive qu'elles ne l'étaient il y a dix ans, comme en témoignent les nombreux produits complémentaires destinés aux banques canadiennes. Ces dernières souhaitent qu'EDC complémente leurs activités, et les soutienne lorsqu'elles financent les exportateurs et qu'elle fournisse de la capacité pour renforcer le marché. EDC offre une panoplie de services, sous forme de produits d'assurance et de financement. Ces produits comprennent du financement préexpédition pour les exportateurs, du financement acheteur pour les exportations de biens d'équipement, du financement de projets comportant l'approvisionnement de biens canadiens et des investissements, du financement sur bilan pour les exportateurs, des garanties de bonne exécution pour les entrepreneurs, et l'utilisation de l'assurance crédit par les exportateurs comme nantissement.

Les banques estiment que, parmi les sociétés d'État à vocation financière du Canada, ce sont les activités d'EDC qui cadrent le mieux avec leurs propres activités. Elle est particulièrement utile pour évaluer et gérer les risques commerciaux étrangers. Le programme de garanties d'exportations préexpédition d'EDC a été mentionné à maintes reprises comme exemple de programme qui complète bien les activités des banques. Mais EDC peut aussi tirer des leçons d'autres organismes de crédit à l'exportation. Par exemple, Eksportkredit au Danemark a déployé son « programme des ambassadeurs » en 2015 qui permet aux banques de tirer parti d'un nombre accru de possibilités de financement à l'exportation. L'Allemagne implique systématiquement des cadres supérieurs des banques, en faisant appel à leur expertise et à leurs réseaux dans le cadre d'un comité interministériel.

Partenariats avec le secteur public

Le rôle d'EDC dans les efforts de promotion du commerce international du Canada représente un pilier de son modèle de fonctionnement. Afin de déterminer si l'ensemble du système de promotion du commerce fonctionne efficacement, il importe de comprendre la position d'EDC dans le réseau national de développement du commerce, les relations clés existant entre les diverses organisations de développement du commerce, et comment ces partenaires perçoivent leurs relations avec EDC.

Conclusions

Il existe un risque de dédoublement parmi les partenaires fédéraux. Étant donné le mandat du Service des délégués commerciaux et d'autres partenaires fédéraux dans le développement du commerce et de la gestion des risques, une collaboration étroite est essentielle pour minimiser le risque de dédoublement, optimiser l'échange d'information entre les entités fédérales et assurer des services transparents aux exportateurs canadiens. Surtout, chaque partenaire doit se concentrer sur sa propre raison d'être, tout en gardant à l'esprit son rôle dans l'écosystème général de soutien du commerce.

EDC est un élément critique de la superstructure de commerce international du Canada, qui englobe aussi les ministères et organismes fédéraux, les provinces et les villes. De manière générale, le système fonctionne beaucoup mieux aujourd'hui que dans le passé comme en font foi une coopération plus efficace et une coordination « de sens commun » avec le Service des délégués commerciaux, les autres ministères fédéraux, la Banque de développement du Canada, d'autres sociétés d'État, les provinces, villes et organisations apparentées. En général, le mandat de ces diverses organisations se complète. Un certain chevauchement est inévitable (et acceptable) afin de pouvoir combler les écarts des marchés

financiers. Mais le double-emploi coûte cher, et il y a encore beaucoup à faire pour mieux définir les avantages comparatifs de chaque partenaire.

Le réseau bien rodé de représentations à l'étranger d'EDC lui confère un rôle central dans le développement du commerce international. Des protocoles, des consultations régulières et des communications soutenues sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de ces représentations en collaboration avec le Service des délégués commerciaux et les provinces. Une collaboration encore plus étroite est possible, et susciterait probablement des avantages additionnels sur le plan du développement des affaires.

Les parties prenantes gouvernementales, en l'occurrence le Service des délégués commerciaux et la Banque de développement du Canada, travaillent de manière plus collaborative avec EDC pour le développement du commerce international au nom des exportateurs canadiens. Comme le mentionnait le Budget de 2018, le but fondamental du développement du commerce international et des affaires du Canada est d'assurer un service transparent aux exportateurs. Les parties prenantes gouvernementales apprécieraient plus d'ouverture, de collaboration, de cohérence et de collégialité avec EDC en matière de développement du commerce international. Diverses forces et faiblesses ont été soulevées, dont une certaine incohérence dans l'approche d'EDC à la collaboration, au Canada et à l'étranger. Il y a lieu d'améliorer les mécanismes d'établissement de principes clairs relatifs à la mobilisation des partenaires du secteur public d'EDC et de reconnaître leurs vastes connaissances au Canada et dans certains marchés du monde.

Les parties prenantes soulignent que l'échange d'information doit être plus clair de part et d'autre et que la mobilisation doit être égale. Ce point porte sur l'ensemble de l'information du marché, les renseignements sur les marchés et les acheteurs pour d'autres parties prenantes et des clients canadiens, les transactions qualifiées et les recommandations croisées. Il serait également utile de préciser davantage qui a la primauté pour divers types d'initiatives de jumelage (générales par opposition à spécifiques), l'organisation de visites de clients conjointes, etc. Des plans communs de développement des affaires, des protocoles formels et d'autres mécanismes peuvent contribuer à préciser les choses et à favoriser l'amélioration des relations ici même au Canada et à l'étranger. Le suivi des résultats des recommandations et d'autres interventions pourrait renforcer la collaboration en général. Dans l'ensemble, la capacité d'EDC à investir dans le développement du commerce international est beaucoup plus grande que celle d'autres ministères et organismes canadiens.

Partenariats avec la société civile

Les organisations de la société civile ont manifesté un vif intérêt à l'endroit d'EDC et ont participé activement au processus de l'examen. Ces groupes s'emploient à promouvoir des valeurs et des résultats sociaux souhaités, et défendent souvent les intérêts de groupes marginalisés de la planète. Ils représentent donc un groupe clé de parties prenantes pour EDC, en sus de ses clients et partenaires à but lucratif.

Conclusions

EDC a établi des relations avec certains groupes de la société civile, mais pour l'instant la mobilisation semble inégale. Une mobilisation plus cohérente et systématiques permettrait à EDC de mieux saisir les perspectives de ces groupes, de se prévaloir de leur expertise et de renforcer la collaboration à long terme. Le Conseil consultatif sur la responsabilité sociale des entreprises du gouvernement joue un rôle

utile, mais la représentation de la société civile y est limitée. EDC pourrait être plus proactive pour inspirer de la confiance dans ses processus et procédures parmi les groupes de la société civile. Des tables rondes, des études conjointes et des audits pourraient être envisagés. Une coordination plus étroite entre Affaires mondiales Canada et EDC sur les enjeux de responsabilité sociale pourrait être bénéfique, tout particulièrement dans le secteur des ressources naturelles.

La responsabilité sociale des entreprises d'EDC

Transparence et pratiques de divulgation

L'approche d'EDC à la transparence à titre d'organisme d'État est un enjeu qui a été soulevé à maintes reprises durant l'examen. Au cours de la dernière décennie, les gouvernements et les institutions publiques de démocraties matures sont devenues de plus en plus redevables au grand public. Le gouvernement du Canada ne fait pas exception à la règle et est depuis longtemps commis à l'ouverture et à la reddition de comptes. Mais pour une société d'État à vocation commerciale comme EDC, la question de transparence et d'échange d'information est multidimensionnelle.

Conclusions

Les exportateurs canadiens peuvent potentiellement rater des débouchés commerciaux si EDC, le Service des délégués commerciaux et d'autres partenaires ne règlent pas la nécessité d'un échange accru d'information commerciale. Il faut clarifier davantage ce qui constitue de l'information confidentielle de valeur commerciale qui doit être protégée ou pour laquelle il faudrait obtenir le consentement du client, et l'information qu'EDC peut divulguer aux délégués commerciaux et à d'autres partenaires du développement du commerce sans mettre en jeu les intérêts commerciaux de ses clients.

Une plus grande transparence et divulgation d'information non financière semble possible sans mettre en péril les activités ou la position concurrentielle d'un client. Bien que l'information qu'EDC divulgue actuellement soit conforme aux lignes directrices de l'OCDE, elle ne correspond pas aux normes d'organisations telles que la Société financière internationale (IFC) de la Banque mondiale et d'autres organismes de crédit à l'exportation, comme US EXIM Bank. Les parties prenantes perçoivent les pratiques de l'IFC en matière de divulgation comme étant la pratique à suivre pour ce qu'EDC pourrait divulguer.

Évaluation des risques environnementaux et sociaux

Au fil des ans, EDC a élaboré un cadre de gestion des risques environnementaux et sociaux qui intègre ses obligations statutaires ainsi que divers engagements internationaux, dont les Approches communes de l'OCDE et les Principes de l'Équateur. Les politiques actuelles d'EDC sont telles qu'elle est déterminée à évaluer les risques environnementaux et sociaux, et à les prendre en compte, dans son processus d'approbation de transactions. Elle est également déterminée à promouvoir activement les pratiques exemplaires auprès de ses contreparties, et à appliquer des normes élevées d'atténuation et de suivi de projets.

Conclusions

EDC applique une saine diligence et des normes environnementales et sociales aux « transactions relatives à des projets », conformément à ses obligations statutaires. Selon l'audit le plus récent des pratiques d'examen environnemental et social d'EDC réalisé par le vérificateur général du Canada, la

Directive en matière d'évaluation environnementale et sociale ainsi que ses autres processus d'évaluation pour les grands projets sont bien pensés et répondent aux exigences des Approches communes de l'OCDE et des Principes de l'Équateur. Toujours selon l'audit, les processus d'EDC sont bien conçus, appliqués de manière efficace et révisés régulièrement. Le processus d'évaluation applicable aux « projets » s'inspire des mêmes normes et directives de rendement que la Société financière internationale, et adopte une approche de saine diligence similaire. L'examen n'a rien décelé qui n'aille à l'encontre des conclusions du vérificateur général.

Le présent examen trouve également que la définition de projets importants assujettis à la Directive d'évaluation environnementale d'EDC est cohérente avec les seuils avancés dans les Approches communes de l'OCDE et les Principes de l'Équateur. EDC observe donc ces obligations volontaires et les pratiques de la plupart de ses homologues.

EDC et sa loi habilitante continuent de susciter des critiques de la part des parties prenantes de la société civile. Les groupes de la société civile estiment que les dispositions environnementales et sociales de la *Loi sur le développement des exportations* sont faibles parce qu'elles ne précisent pas assez clairement le niveau de risque qu'EDC peut légalement assumer. Le développement et un suivi plus poussé des pratiques et systèmes exemplaires liés aux responsabilités sociales d'EDC sont requis pour veiller à ce que son approche réponde aux attentes évolutives de ses parties prenantes.

EDC ne divulgue pas son processus d'évaluation environnementale et sociale pour les « transactions non liées à des projets ». En l'absence d'une directive statutaire pour l'évaluation environnementale et sociale de transactions non liées à des projets, EDC a établi son propre système interne, qui comprend des processus « d'évaluation automatisée », un « contrôle des dirigeants », une « évaluation des risques environnementaux » et une « évaluation des risques d'entreprise ». Ni les détails de ces processus ni les résultats de ces transactions spécifiques ne sont divulgués. EDC a pris des mesures pour communiquer plus de renseignements sur les transactions comportant des impacts et des risques environnementaux, sociaux et liés aux droits de la personne, et elle est en train de réviser sa politique de gestion des risques environnementaux et sociaux. L'harmonisation des pratiques de divulgation avec les pratiques exemplaires courantes et émergentes est importante dans ce contexte. L'examen permet également à EDC de préciser les normes environnementales et sociales qu'elles appliquent aux transactions non liées à des projets, et de communiquer ces renseignements aux parties prenantes. Il a été proposé que la portée de la *Loi sur le développement des exportations* et la Directive en matière d'évaluation environnementale d'EDC soit élargie pour cerner un nombre accru de transactions, surtout celles qui prévoient du financement pour les « besoins généraux de l'entreprise ». La préoccupation est que de telles transactions peuvent exposer EDC à des clients qui ne respectent pas les normes applicables.

Changement climatique

EDC a publié une nouvelle politique sur le changement climatique en janvier 2019 et a intensifié ses activités liées au climat, dont les technologies propres, le financement climatique et les obligations vertes. Elle collabore activement avec le gouvernement, des organisations internationales, la communauté du financement, la société civile et ses clients pour mettre au point d'autres approches pour minimiser les risques liés au climat.

Conclusions

EDC a proactivement développé ses activités liées au climat. Toutefois, une grande partie des activités

d'EDC est liée aux industries extractives, productives de niveaux élevés de gaz à effet de serre. Environ 26 p. 100 des activités d'EDC appuient directement ou indirectement les industries de l'exploitation minière ainsi que du pétrole et du gaz naturel, et d'autres activités productrices d'émissions de gaz à effet de serre considérables, telles que la combustion de charbon et de gaz naturel pour produire de l'électricité. EDC a joint les rangs d'autres organismes de crédit à l'exportation et institutions financières multilatérales et a adopté l'Accord sectoriel sur les projets de production d'électricité à partir de charbon de l'OCDE. Elle a par ailleurs émis ses propres directives pour restreindre le soutien consenti à la production d'électricité à partir de charbon. Toutefois, les parties prenantes d'EDC souhaitent qu'elle soit plus proactive pour accélérer la réduction des émissions de gaz à effet de serre, même si la nouvelle politique d'EDC élimine le soutien pour le charbon thermique, et s'éloignera des secteurs, compagnies et projets à forte intensité d'émissions en faveur d'une approche plus progressive envers l'environnement.

Droits de la personne

Le rendement d'EDC au titre de la gestion des risques liés aux droits de la personne de ses transactions a fait l'objet de commentaires de la part d'organisations non gouvernementales ainsi que dans les médias canadiens et internationaux. Le ministre de la Diversification du commerce international a pris EDC à parti à ce sujet, en septembre 2018, étant donné les engagements du gouvernement du Canada à l'égard des droits de la personne, ainsi que ses principes de favoriser le commerce et l'investissement inclusifs. Le ministre a souligné l'importance pour le Canada de faire preuve de leadership en adoptant une conduite d'affaires responsable et en respectant les droits de la personne. Il a dès lors encouragé EDC à évaluer ses processus internes de saine diligence et d'approbation pour veiller à ce que les droits de la personne, la transparence et une conduite d'affaires responsable représentent des principes de base pour EDC.

Conclusions

EDC n'a pas d'obligation statutaire de déterminer si une transaction potentielle pourrait avoir des effets négatifs sur les droits de la personne ou le droit humanitaire international. Bien qu'il n'existe pas d'obligation statutaire pour EDC à l'égard des droits de la personne, sa Politique sur les droits de la personne s'applique à toutes ses activités, à moins d'exclusion spécifique. La politique cherche à s'harmoniser avec les normes internationales en matière de droits de la personne, et repose sur les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme qui précisent que toutes les entreprises devraient se doter de politiques et de processus pour identifier, prévenir, atténuer et rendre compte des incidences de leurs activités sur les droits de la personne.

Crimes financiers

Les activités criminelles sont une question très importante pour le secteur des services financiers. L'expression « crime(s) financier(s) » englobe différents aspects, dont la fraude et la corruption, le blanchiment d'argent, la subornation (pots-de-vin), l'évasion fiscale, le financement du terrorisme, la cybercriminalité, les violations de la sécurité des données financières et l'évitement de sanctions économiques. Une organisation qui néglige de tenir compte suffisamment du crime financier, peut s'exposer à des risques de crédit élevés, à des pertes financières, à des sanctions pénales éventuelles et à l'atteinte à la réputation. Le crime financier peut par ailleurs éroder la confiance du public dans l'intégrité d'une institution financière spécialisée et d'une entité gouvernementale comme EDC.

Conclusions

EDC a élaboré récemment un nouveau cadre pour gérer les risques de crime financier. Elle a été accusée dans le passé d'ignorer ou de sous-estimer les risques liés à des contreparties étrangères douteuses, et de se concentrer uniquement sur les risques transactionnels et non sur la réputation du client. EDC s'est maintenant dotée d'un cadre pour renforcer l'évaluation des risques de criminalité financière. Il reste à déterminer dans quelle mesure ce cadre s'intègre efficacement dans ses activités courantes. Les parties prenantes s'attendent certes à plus de transparence et de consultation publique de la part d'EDC, d'autant plus qu'EDC n'a pas d'obligation statutaire d'évaluer le risque de crime financier.

Autres fonctions d'EDC

Compte du Canada

Le Compte du Canada appuie des transactions que l'on estime être dans l'intérêt national, mais qu'EDC ne souscrirait pas sur son propre compte en raison de leur taille, des risques élevés qu'elles comportent ou d'autres facteurs. Les transactions du Compte du Canada sont comptabilisées dans le bilan du gouvernement, et tous les frais, risques et revenus afférents sont affectés au Fonds du revenu consolidé et garantis par des provisions pour pertes dans les Comptes du gouvernement du Canada.

Conclusions

Le Compte du Canada peut être utilisé pour des priorités d'intérêt national ou pour des transactions commerciales traditionnelles à risques élevés ou de grande envergure. Historiquement, il a été utilisé pour des transactions commerciales uniques, à risques élevés ou de grande envergure qu'EDC avait refusées, mais que le gouvernement estimait être dans l'intérêt national. Mais si EDC élargit son appétit pour le risque, le recours au Compte du Canada ne serait peut-être pas nécessaire. Cette question mérite d'être étudiée de plus près.

Certaines parties prenantes commerciales ont demandé que le Compte du Canada soit utilisé pour mettre à disposition du crédit commercial ciblé pour les domaines prioritaires du gouvernement du Canada. Par exemple, un soutien accru du Compte du Canada pour les exportations canadiennes de technologies propres pourrait encourager EDC à financer un nombre accru de transactions dans ce secteur sur le Compte de la société.

Services partagés avec l'Institut de financement du développement Canada

L'Institut de financement du développement Canada (IFDC) Inc. (exploité sous la marque FinDev Canada) a officiellement ouvert ses portes en janvier 2018. À titre de filiale en propriété exclusive d'EDC, son mandat consiste à soutenir la croissance inclusive et la durabilité des entreprises sur les marchés en développement. Puisque FinDev existait depuis seulement un an au début de 2019, l'examen se limite à examiner l'établissement et l'opérationnalisation initiale, et à évaluer de manière critique les aspects susceptibles d'avoir des incidences sur le mandat et le fonctionnement d'EDC.

Conclusions

FinDev Canada ne dépend pas du soutien d'EDC pour le développement des affaires. La nouvelle entité a mentionné qu'une grande priorité consistait à bâtir sa propre marque et à établir une identité distincte d'EDC. À ce titre, FinDev Canada s'emploie à nouer ses propres relations commerciales et poursuit – pour

l'instant du moins – des transactions en étroite collaboration avec d'autres institutions de financement du développement dont le Commonwealth Development Corporation et FMO, une organisation similaire des Pays-Bas. Cette démarcation claire des activités de développement des affaires est prudente, étant donné la controverse soulevée à l'OCDE au sujet de la convergence du financement du développement et des exportations, et l'impact potentiel sur la concurrence entre les institutions proposant ces services.

EDC et FinDev Canada ont établi une saine structure de gestion et de gouvernance pour les fonctions organisationnelles partagées. Un responsable des opérations a été désigné pour EDC et FinDev Canada afin de gérer le fonctionnement des ententes de niveau de service. Ces mesures ont permis de cerner et d'atténuer des problèmes potentiels, dont des engorgements organisationnels, un virage culturel à EDC comme fournisseur de service et la nécessité de remplir des fiches de temps détaillées. Des examens périodiques des ententes de niveau de service, des indicateurs de rendement afférents et des modèles de tarification font en sorte que la relation peut évoluer au gré des besoins des deux organisations.

Les fonctions organisationnelles partagées sont régies par des principes de coût-efficacité. FinDev Canada et EDC ont convenu de faire un suivi étroit sur les fiches de temps et les données de rendement pour surveiller la viabilité financière de la relation. L'entente permet à FinDev Canada de s'approvisionner auprès d'autres fournisseurs si de tels arrangements s'avèrent plus efficaces sur le plan des coûts.

Les résultats d'EDC

Résultats d'affaires et résultats financiers

Les résultats d'affaires et les résultats financiers d'EDC sont publiés dans ses rapports annuels, et il est pertinent pour le présent examen d'analyser son rendement d'affaires et son rendement financier des dix dernières années.

Conclusions

Le rendement financier d'EDC est solide sur tous les plans, et se caractérise par une approche conservatrice à la prise de risques. La capitalisation d'EDC est très solide, en partie à cause de son faible appétit pour le risque. Le ratio moyen de versement de dividende a été élevé, malgré la croissance passablement modeste de l'exposition de crédit totale.

Du côté des activités, les résultats ont varié, comme l'atteste la diminution du nombre de polices d'assurance en cours et une croissance faible ou neutre du nombre de clients servis, de transactions facilitées, de transactions réalisées en partenariat, ainsi qu'une faible croissance dans les activités sur les marchés émergents.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION ET CONTEXTE

1.1 Contexte de l'examen législatif d'EDC 2018

L'examen législatif d'EDC est produit en appui à l'obligation légale en vertu de la *Loi sur le développement des exportations* (la « *Loi* »). Tous les dix ans, le ministre est tenu de faire effectuer un examen des dispositions et de l'application de la *Loi* en consultation avec le ministre des Finances. Le ministre doit ensuite présenter un rapport de l'examen au Parlement dans l'année suivant la date à laquelle il a ordonné cet examen. Le Parlement procède alors à l'examen du rapport et de la *Loi*.

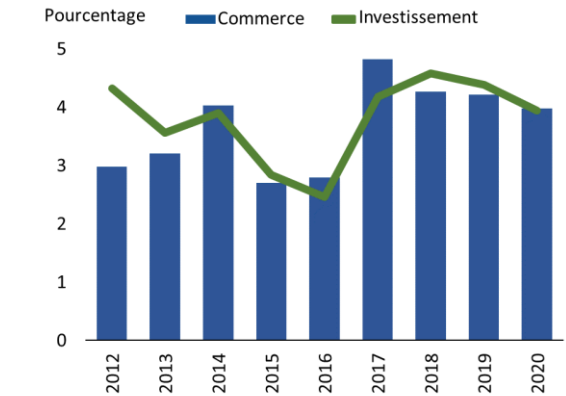
Les deux derniers examens législatifs d'EDC ont eu lieu dans un contexte de tension économique et financière. En 1998, le monde était aux prises avec des crises financières sur les marchés émergents, d'abord en Russie et ensuite en Asie. En 2008, l'examen a eu lieu pendant la crise financière mondiale la plus grande et la plus perturbatrice que nous ayons connue depuis des générations, voire même depuis les années 1930. Le commerce mondial des marchandises a fortement diminué par suite de la crise financière de 2008-2009; les décideurs et les organisations de financement du commerce ont dû intervenir pour combler les nombreux écarts des marchés financiers afin de soutenir le commerce et l'ensemble de l'activité économique. L'examen de 2008 a certes été touché par le contexte de l'heure, mais ses constatations ont tout de même porté sur l'évolution et le mandat d'Exportation et développement Canada (EDC) pour le long terme.

Les flux mondiaux du commerce et de l'investissement ont profondément changé ces dernières décennies. Les échanges, en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) mondial, ont atteint de nouveaux sommets durant la période de mondialisation accélérée des années 1990, une période qui s'est poursuivie jusqu'à la récession mondiale de 2008-2009. La croissance des échanges de produits finis et de ressources était alors robuste. Et plus important encore, les échanges interentreprises de produits intermédiaires et de services utilisés dans la production des produits finis, ont augmenté considérablement en termes de part du PIB mondial, soutenus par des flux robustes d'investissement direct étranger (IDE) et une vague successive de libéralisation du commerce : accords commerciaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux tels que l'ALENA et le Cycle d'Uruguay. Le Canada demeure une nation commerçante importante et sophistiquée, qui se classe dans les échelons supérieurs du commerce mondial. Son commerce international représente 60 p. 100 de son PIB.

Parallèlement, les percées technologiques, la diminution des frais de transport et de communication, ainsi que l'amélioration de la logistique ont tous contribué à la mondialisation. Ces facteurs ont permis aux entreprises canadiennes et du monde entier de restructurer leurs activités dans un contexte de chaînes de valeur et d'approvisionnement mondiaux, et de tirer parti des différences de coûts entre les pays, surtout dans l'assemblage final des produits. Les marchés émergents ont été plus intégrés dans l'économie mondiale, piloté par l'essor météorique de la Chine, l'intégration de l'Europe de l'Est dans l'économie mondiale après l'effondrement de l'Union soviétique, un démarrage de croissance tardif de l'Inde, et un rendement solide d'autres grands marchés émergents tels que le Brésil, le Chili et les pays membres de l'ANASE.

Figure 6 : Croissance du commerce et de l'investissement - Volumes

Dix ans après la crise financière mondiale de 2008-2009 et le dernier examen législatif d'EDC, l'environnement commercial mondial a changé considérablement, et pas forcément en mieux. La reprise de l'économie globale s'est opérée lentement et de manière inégale. La croissance de la demande mondiale a été beaucoup plus lente et faible jusqu'à récemment. Le sentiment de protectionnisme a augmenté, la mondialisation a ralenti et s'est stabilisée, un sentiment anti-mondialisation surgissant de tous côtés. Ces facteurs ont contribué à un ralentissement certain des échanges à l'issue de la crise et de la récession.



Source : Données de la Banque mondiale et de l'OMC 2018

1.2 Rôle d'EDC

1.2.1 L'OCE du Canada et son mandat

EDC a été constituée il y a 75 ans comme société d'État et est l'organisme de crédit à l'exportation (OCE) public du Canada. Le gouvernement du Canada est le seul actionnaire d'EDC et le seul à le réglementer par le truchement de la *Loi sur le développement des exportations* et de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. EDC est redevable au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Diversification du commerce international. Le mandat d'EDC est de soutenir et de développer le commerce extérieur du Canada ainsi que la capacité du Canada d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international.

Les activités d'EDC sont à vocation commerciale, puisque ses capacités de financement et d'assurance sont fonction de son propre bilan et de son propre appétit pour le risque. Tout à fait indépendante du gouvernement, EDC évolue aux côtés d'acteurs du marché privé et livre une concurrence active aux fournisseurs commerciaux de financement acheteur étranger, d'assurance crédit à l'exportation et de cautionnement. Seule la prestation de solutions de financement et d'assurance sur le marché intérieur doit être complémentaire aux produits et services offerts par des institutions financières commerciales, des assureurs commerciaux et la Banque de développement du Canada (BDC).

EDC administre également le Compte du Canada, un compte d'intérêt national dont tous les risques et obligations sont assumés directement par le gouvernement du Canada. Les opérations portées au Compte du Canada doivent cadrer avec le mandat d'EDC et être dans l'intérêt national du Canada, lesquelles peuvent représenter des avantages économiques spécifiques et des implications d'ordre de politique étrangère.

1.2.2 Examen législatif décennal

Le ministre de la Diversification du commerce international (MDCI) a lancé l'examen législatif 2018 d'EDC le 27 juin 2018, conformément à l'obligation légale de mener des examens législatifs périodiques des dispositions et de l'exécution de la *Loi sur le développement des exportations* en consultation avec le

ministre des Finances.

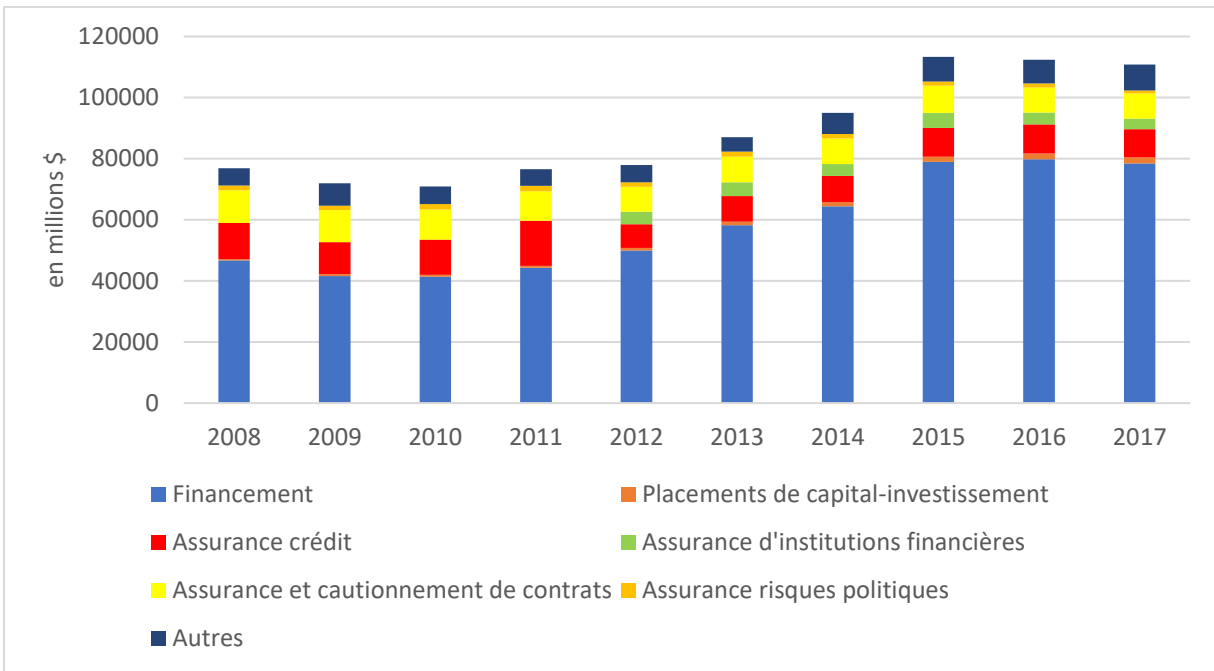
Après une importante modification de la *Loi* en 1993, il a été prévu une disposition d'examen législatif en 1998 et tous les dix ans par la suite. À l'issue du premier examen législatif de 1998, un rapport a été présenté au Parlement, et soumis au Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international et au Comité sénatorial permanent sur les banques et le commerce. Cet examen a notamment entraîné des modifications législatives et réglementaires. Les modifications comprenaient : l'établissement d'une obligation légale d'EDC de mener des examens environnementaux (sujets à une vérification périodique par le vérificateur général), le changement du nom de l'organisme pour Exportation et développement Canada, et la modification de certains règlements financiers en vertu de la *Loi*. L'examen a aussi donné lieu à l'élaboration de politiques de divulgation complète et sur l'environnement.

L'examen législatif de 2008 a eu lieu pendant la crise financière mondiale, ce qui a considérablement réduit l'accès au crédit des entreprises canadiennes. On y trouvait par ailleurs une évaluation de la scène du commerce international, y compris les OCE et d'autres institutions pertinentes étrangères; les activités à court, à moyen et à long terme d'EDC; le financement sur le marché intérieur; et la gouvernance et les préoccupations sur la société civile. À la suite de l'examen, la *Loi sur le développement des exportations* a été modifiée pour accorder à EDC le nouveau pouvoir d'ouvrir des bureaux indépendants à l'étranger. Les modifications qui en ont découlé ont précisé les pouvoirs de gestion de portefeuille existants d'EDC ainsi que son autorité de restructurer les transactions portées au Compte du Canada.

1.2.3 Performance d'EDC au cours des dix dernières années

Au cours des 10 dernières années, le chiffre d'affaires d'EDC est passé de 76,9 milliards de dollars en 2008 à 110,6 milliards de dollars en 2017. Le financement est l'activité la plus importante du portefeuille, suivi par l'assurance crédit et ensuite l'assurance et le cautionnement de contrats (CIB).

Figure 7 : Exposition d'EDC selon le produit

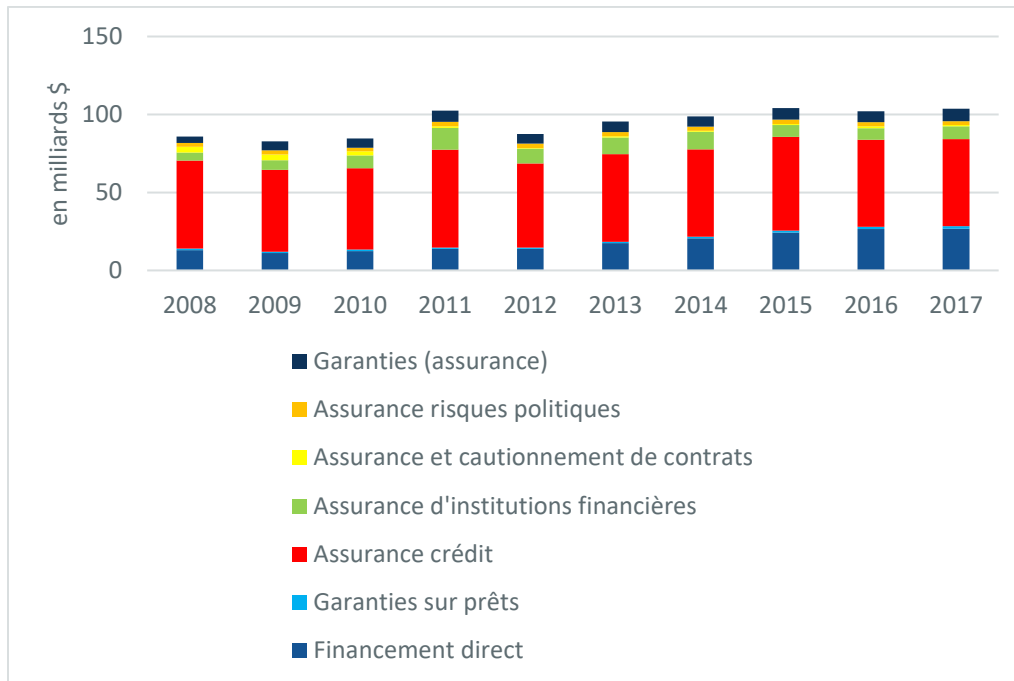


Source : D'après les rapports annuels d'EDC

En ce qui a trait à l'exposition du financement d'EDC, on peut observer deux augmentations importantes. La première, de plus de près 9 milliards de dollars, s'est produite en 2013 et la seconde, à près de 15 milliards de dollars, en 2015. Cette dernière est attribuable en partie à des gains de change, puisque le portefeuille de prêts d'EDC est libellé pour la plupart en dollars américains.

En raison de sa durée à court terme, l'assurance crédit représente le plus important segment de produit pour les nouvelles opérations facilitées tous les ans. Bien que les activités d'assurance crédit d'EDC ne semblent pas afficher de croissance notable, les activités de financement de la société ont augmenté de manière soutenue au cours des dix dernières années.

Figure 8 : Activités facilitées par EDC

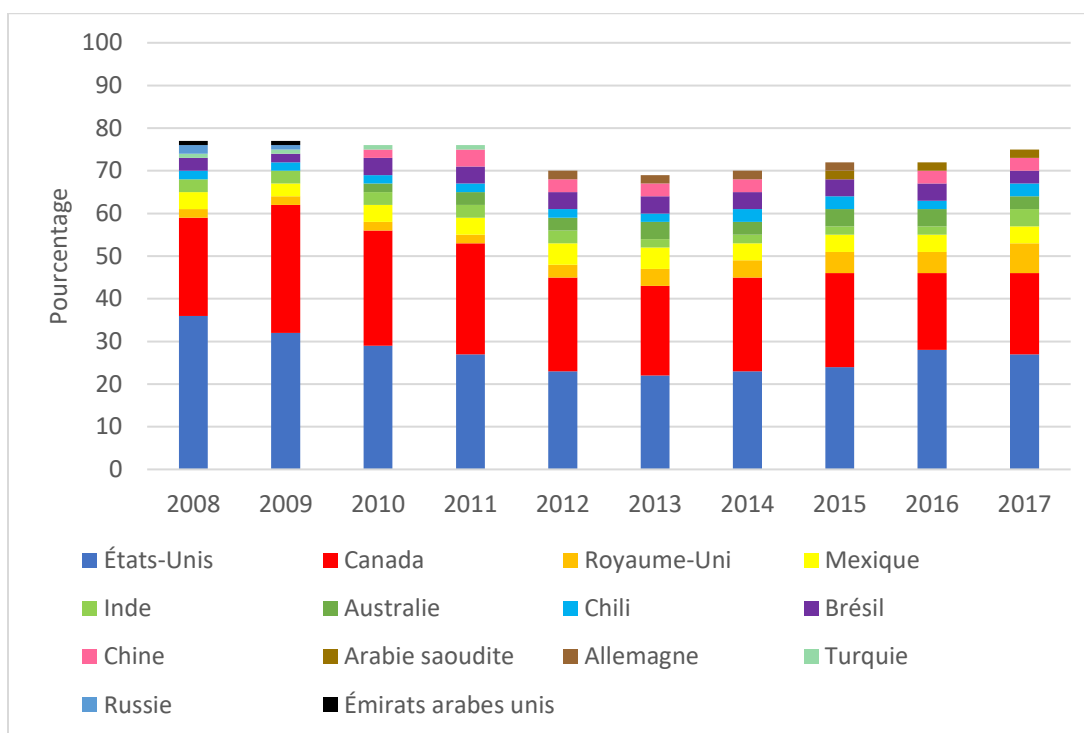


Source : D'après les rapports annuels d'EDC

EDC définit les activités facilitées en fonction des produits; ces activités représentent la valeur des activités canadiennes facilitées par les transactions d'EDC. Les gammes de produits et d'affaires comptabilisent les activités facilitées différemment. Pour l'assurance crédit, elles sont généralement déterminées d'après les déclarations des exportateurs. Pour l'assurance et le cautionnement de contrat et pour l'assurance risques politiques, les activités représentent les montants assurés ou garantis, alors que pour le financement, il s'agit de la valeur du financement fourni par EDC.

Le diagramme qui suit présente une ventilation détaillée de l'exposition d'EDC des dix dernières années, par pays principaux. Les activités d'EDC sont généralement plus diversifiées sur le plan géographique que l'ensemble du commerce canadien. Bien qu'environ 70 p. 100 des exportations canadiennes de biens et de services soient destinés au marché américain, ce marché n'a représenté que 30 p. 100 ou moins de l'exposition géographique d'EDC depuis 2010. Il convient de noter que l'exposition au risque sur le marché intérieur représente le deuxième marché géographique en importance d'EDC.

Figure 9 : Exposition d'EDC, selon les 10 principaux pays



Source : D'après les rapports annuels d'EDC

En 2017, les principaux secteurs d'exposition étaient le pétrole et le gaz naturel, l'aéronautique et les institutions financières. Comparativement à 2008, l'exposition d'EDC dans le secteur des industries extractives, qui comprennent les transactions dans les secteurs de l'exploitation minière, du pétrole et du gaz naturel, est passée de 18 p. 100 en 2008 à 26 p. 100 en 2017. L'exposition du secteur de l'aéronautique a pour sa part diminué légèrement.

Tableau 3 : Exposition d'EDC par secteur, en pourcentage

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Aéronautique</i>	-	-	19	16	17	17	17	15	16	14
<i>Industries extractives</i>	18	17	21	22	27	29	30	-	-	-
<i>Exploitation minière</i>	-	-	-	-	-	-	-	12	12	11
<i>Pétrole et gaz naturel</i>	-	-	-	-	-	-	-	15	15	15
<i>Institutions financières</i>	13	12	12	14	9	10	10	17	16	14
<i>TIC</i>	10	9	8	7	9	10	9	9	8	9
<i>Infrastructure et environnement</i>	17	17	16	15	14	13	12	9	9	10
<i>Industrie légère</i>	2	3	3	4	4	4	4	4	5	5
<i>Ressources</i>	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4
<i>Souverain</i>	6	7	7	7	6	5	6	6	6	8
<i>Transport de surface</i>	0		9	11	9	8	8	9	4	10
<i>Transport</i>	29	31	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Autres</i>	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : D'après sur les rapports annuels d'EDC

1.2.4 Principaux développements d'EDC depuis le dernier examen législatif

Ces dix dernières années, EDC a entrepris diverses initiatives ou progressé considérablement à plusieurs égards.

1. **Renforcement des partenariats avec les banques canadiennes.** Ces rapports ont complété les stratégies commerciales et les pratiques de financement des banques dans le domaine du commerce international.
2. **Politique et pratiques en matière de responsabilité sociale des entreprises.** EDC a renforcé ses politiques de responsabilité sociale, y compris ses pratiques relatives à l'environnement, à la vie sociale et à la lutte contre la corruption.
3. **Résultats financiers solides.** EDC a réalisé un important bénéfice net tous les ans, ces dix dernières années, et son capital social s'est accru considérablement. Durant cette période, la société a versé des dividendes d'une valeur de près de 5 milliards de dollars à son actionnaire, le gouvernement fédéral.
4. **EDC a entrepris de jumeler des exportateurs canadiens et les chaînes d'approvisionnement d'acheteurs étrangers solvables.** Cette « stratégie d'attraction » compte maintenant pour une grande part de son chiffre d'affaires.
5. **Position réduite sur le marché canadien de l'assurance crédit.** La part de marché d'EDC a diminué à moins de 50 p. 100. EDC s'est associée avec la Coface, un assureur crédit mondial privé, pour le segment de l'assurance crédit sur le marché intérieur.
6. **Renforcement des partenariats avec la Banque de développement du Canada (BDC) et le Service des délégués commerciaux (SDC).** Ces avancées ont été sous forme de recommandations, de la reconnaissance d'une collaboration efficace et de dialogue soutenu.
7. **Représentations accrues à l'étranger.** Le nombre de représentations d'EDC à l'étranger est passé de 13 à 21.
8. **Émission d'une obligation verte.** EDC a émis la première obligation verte au Canada et a ainsi permis aux investisseurs de financer des projets verts dans le monde.
9. **Transformation numérique.** Grâce à des investissements dans sa plateforme numérique, EDC a su améliorer ses services aux exportateurs canadiens de tous types.

Tous ces aspects sont abordés dans le présent rapport.

1.3 Cadre analytique et structure du rapport

1.3.1 Introduction

Cet examen législatif examine la mesure dans laquelle EDC s'est acquittée de son mandat afin de répondre aux besoins en gestion des risques et du crédit commercial de ses clients canadiens. Il considère aussi des aspects qui débordent du rôle traditionnel d'un OCE, et ce qu'EDC a fait pour créer des occasions commerciales pour les exportateurs et les investisseurs canadiens, en misant sur ses

capacités en matières de finances, de gestion des risques et de développement d'affaires pour cerner de nouveaux débouchés et accélérer la réussite commerciale des entreprises canadiennes. L'examen se penche également sur la contribution d'EDC au développement d'un marché canadien plus robuste de services financiers et de gestion des risques favorisant le commerce et les activités internationales des entreprises canadiennes, dans un cadre durable et responsable de pratiques commerciales et de gestion des risques.

Conformément à l'énoncé des travaux, l'examen législatif 2018 d'EDC évalue la manière dont EDC évolue et devrait continuer à évoluer. L'examen est structuré selon neuf thèmes (voir la Figure 10) en appui à l'obligation légale du ministre de la Diversification du commerce international en vertu de la *Loi sur le développement économique*.

Figure 10 : Principaux thèmes de l'examen



Source : Conçue aux fins du présent rapport, selon l'énoncé des travaux

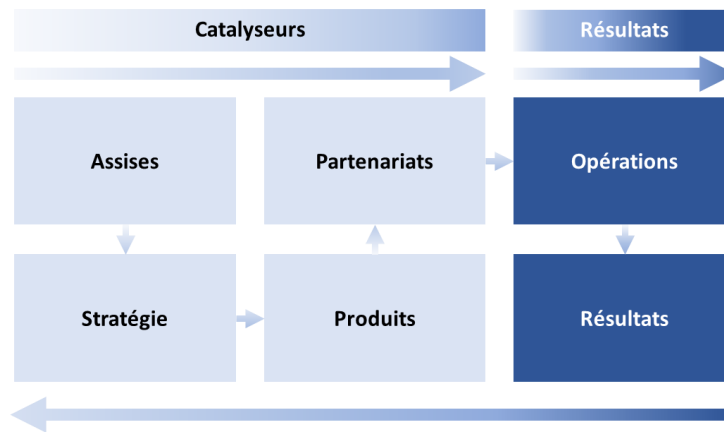
1.3.2 Cadre analytique

Le cadre analytique du présent rapport s'articule autour des neuf thèmes. Pour mettre ces thèmes en perspective, le rapport adopte une approche structurée et retient des éléments pertinents de divers modèles analytiques, à savoir le modèle du tableau de bord équilibré qui est axé sur les différentes perspectives d'une organisation, le modèle EFQM (Fondation européenne pour le management par la qualité) ainsi que les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ces modèles sont des cadres pratiques couramment utilisés pour veiller à ce que les pratiques stratégiques et opérationnelles d'une organisation forment un système cohérent. Les critères du CAD de l'OCDE, bien qu'ils soient axés sur des interventions de développement, mesurent la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité.

Le cadre analytique retenu permet d'établir un lien de cause à effet entre ce que fait EDC et les résultats obtenus. Cette méthode permet également de répondre de manière structurée aux grandes questions

soulevées dans chacun des thèmes : *les critères de type catalyseur* couvrent ce qu'EDC fait et comment elle le fait, *les résultats* découlent de ces catalyseurs, et les critères de résultats couvrent les réalisations d'EDC (Figure 11).

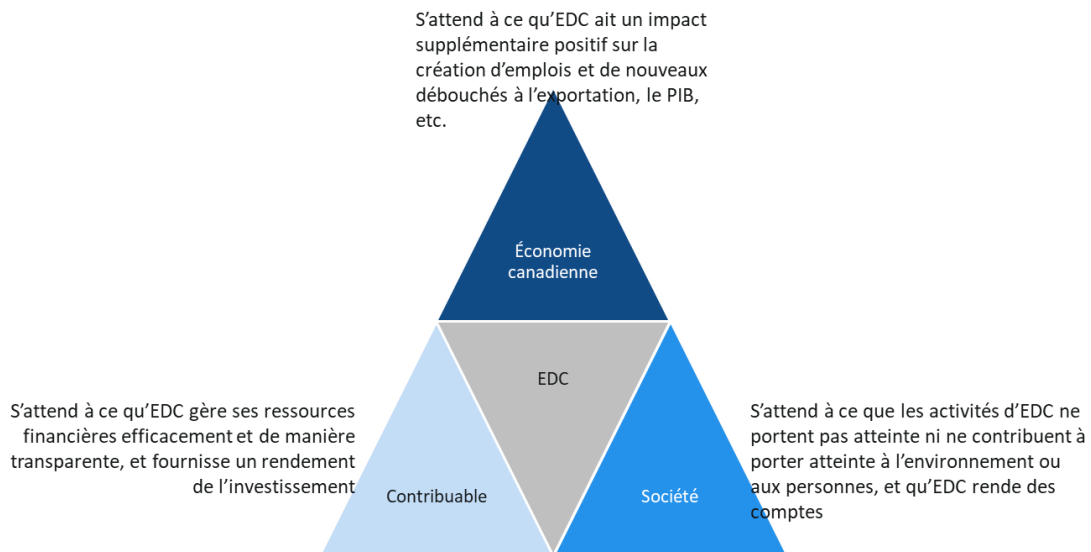
Figure 11 : Cadre de l'examen et critères clés selon les thèmes



Source : Conçue aux fins du présent rapport

Les résultats d'affaires et financiers d'EDC mesurent les résultats de ses activités. Cependant, à titre d'institution appartenant au gouvernement, elle doit également démontrer un impact positif sur l'économie par la création et le maintien d'emplois, par exemple. EDC a par ailleurs une responsabilité sociale d'entreprise et doit s'assurer d'utiliser et de gérer l'argent des contribuables de manière à ajouter une valeur dépassant celle des sources de fonds privées. La Figure 12 illustre les attentes de l'actionnaire d'EDC en regard de l'impact attendu.

Figure 12 : Attentes de l'actionnaire d'EDC

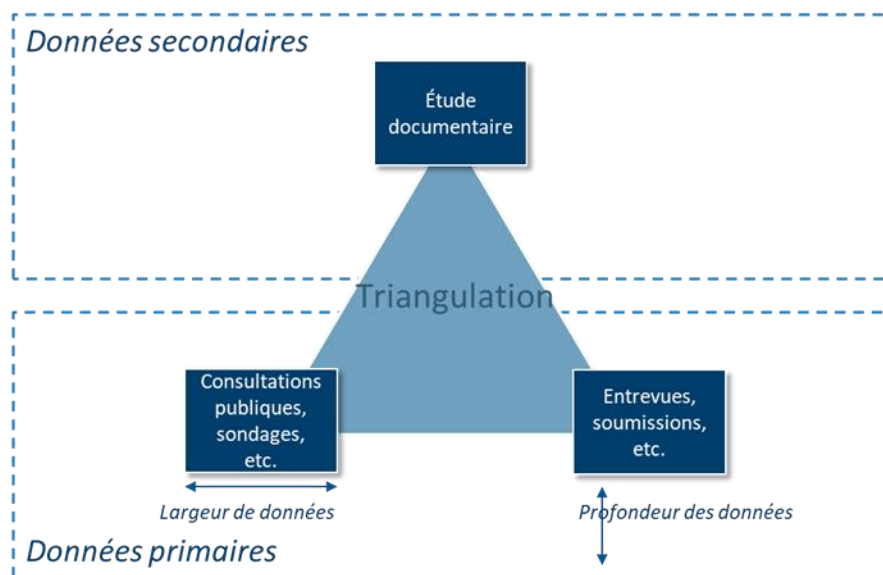


Source : Conçue aux fins du présent rapport

En fonction de ce cadre analytique, une étude transversale a été élaborée pour recueillir l'information requise, à l'aide de données primaires et secondaires. Les données primaires proviennent d'entrevues avec des parties intéressées, dont des entreprises canadiennes, des associations industrielles, des banques commerciales canadiennes, des assureurs crédit et des courtiers privés, ainsi que le gouvernement du Canada, d'autres sociétés d'État et des organisations non gouvernementales. Des données primaires ont également été recueillies au moyen d'entrevues auprès d'organisations internationales, de banques multilatérales de développement, de banques commerciales internationales et d'autres OCE.

Les données secondaires pour l'étude documentaire sont issues de sources existantes, notamment des données macroéconomiques, des rapports annuels, des documents de politique et d'autres publications de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de l'OCDE, de l'Union de Berne¹, d'autres OCE tels que Bpifrance, l'OCE du Danemark (EKF) et l'Export-Import Bank des États-Unis (US-EXIM), de même que de sources canadiennes, y compris le gouvernement du Canada et EDC. Nous avons aussi examiné des documents internes, comme des rapports et des politiques d'EDC, des dossiers opérationnels et d'autres documents pertinents. Cette démarche a débouché sur une triangulation de données primaires et secondaires afin de dégager des sources de données pour chacun des constats présentés.

Figure 13 : Méthode de collecte de données



Source : Conçue aux fins du présent rapport

1.3.3 Méthode de consultation et analyse de données

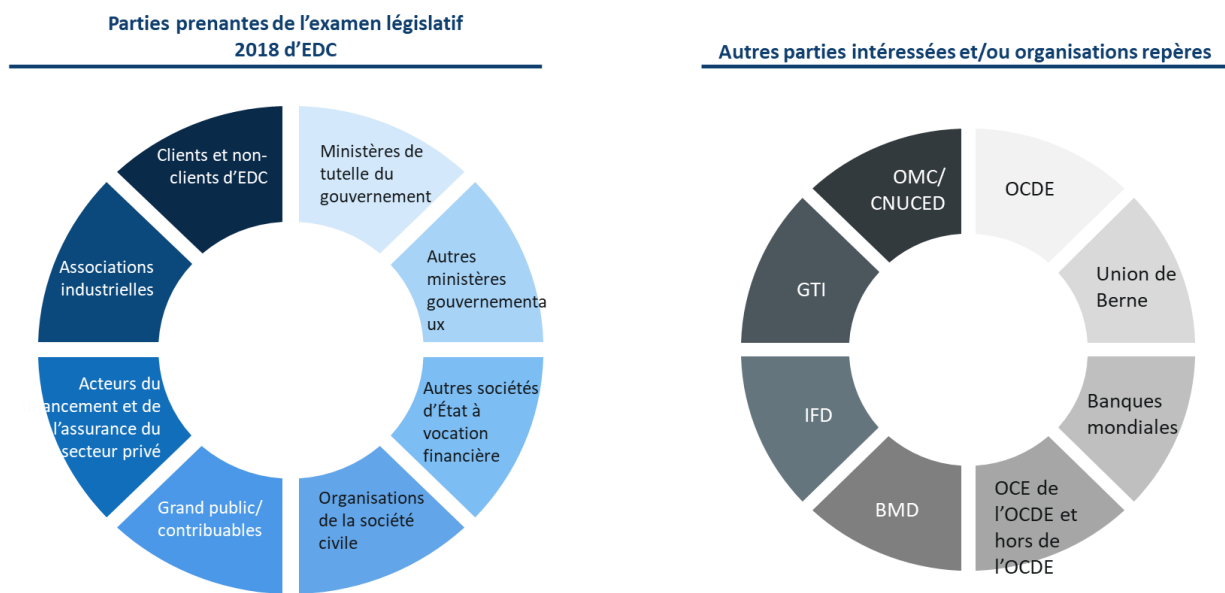
La collecte de données primaires de l'examen a été guidée par une stratégie détaillée de consultation et de communication visant les parties prenantes primaires directement touchées par l'examen, ainsi que des parties secondaires qui s'intéressent à EDC. La collecte de données reposait sur une demande de soumissions lancée au moyen du site Web de l'examen législatif d'EDC www.edc2018.ca, où des exportateurs, des associations commerciales, des ONG, des courtiers d'assurance crédit, des assureurs

¹ L'association mondiale des assureurs de crédit à l'exportation et d'investissements

crédit et d'autres parties prenantes primaires ont pu présenter des commentaires, télécharger des exposés de position ou publier de l'information. En outre, l'équipe de l'examen a animé de nombreux groupes de discussion et mené des consultations individuelles au téléphone ou en personne.

Nous avons communiqué avec 186 parties intéressées distinctes et mené 109 consultations individuelles avec des parties intéressées de juillet à décembre 2018. De plus, 53 soumissions écrites ont été reçues des différents types de parties intéressées. Enfin, nous avons organisé 28 entrevues téléphoniques semi-structurées avec des parties prenantes tertiaires (parties dites intéressées) pour obtenir des sources valables d'information comparative et de tendances, lorsque cela était pertinent aux thèmes de l'examen. La Figure 14 présente un aperçu des parties prenantes et d'autres parties intéressées; la liste complète figure à l'annexe.

Figure 14 : Aperçu des parties prenantes et des parties intéressées



Source : Conçue aux fins du présent rapport

Pour l'analyse des données quantitatives, nous avons utilisé des statistiques descriptives pour résumer, décrire et présenter les constats appropriés. Pour les données qualitatives, les données étaient réduites et restructurées de manière systématique afin de sélectionner des constats clés pour l'examen législatif d'EDC. Cela a été fait au moyen d'éléments de théorie ancrée dans des données empiriques et d'une approche itérative, ce qui signifie que la collecte et l'analyse de données se référaient constamment l'une à l'autre. Cette démarche type a contribué à établir des constats clés reliés aux principaux thèmes de l'examen.

1.3.4 Structure de l'analyse

L'examen législatif d'EDC comporte neuf chapitres, y compris la présente introduction. La discussion de chacun des neuf thèmes est organisée de la manière suivante dans les chapitres :

- **Enjeu** – décrit l'enjeu en regard d'EDC aux fins du présent examen.
- **Approches d'autres parties** – résume comment d'autres OCE ou contreparties privées abordent cet enjeu.
- **Discussion et analyse** – présente une discussion et une analyse de l'enjeu d'après les recherches

et les consultations menées auprès des parties prenantes et d'autres parties intéressées de l'examen.

- **Conclusions** – présente des constats sur les principaux éléments de l'enjeu en regard d'EDC.

Pour bien cerner les fondations d'EDC, le chapitre deux met l'accent sur le cadre législatif, le mandat législatif d'EDC ainsi que sa gouvernance et sa surveillance. L'examen se penche ensuite sur la stratégie d'EDC et évalue l'harmonisation stratégique et les marchés ciblés de l'OCE du Canada. Étant donné qu'EDC doit soutenir les exportations et les investissements directs canadiens à l'étranger, nous avons aussi évalué les retombées pour le Canada. Au chapitre 3, nous abordons la gestion des risques et la manière dont EDC gère son capital. Le chapitre 4 se penche sur les produits d'EDC, et présente un aperçu et une analyse approfondis des solutions d'assurance crédit, du cautionnement et des garanties, du financement ainsi que des placements de capital-investissement et des produits du savoir. Le chapitre 5 analyse les partenariats d'EDC, tout particulièrement les partenariats entre les secteurs public et privé, car EDC joue un rôle névralgique dans l'écosystème fédéral canadien de soutien du commerce et la société civile.

Les éléments clés du chapitre 6 portent sur la responsabilité sociale des entreprises d'EDC, dont la transparence, de même que le risque environnemental et social, les droits de la personne et le crime financier. Le chapitre 7 se penche sur les aspects opérationnels du Compte du Canada et des services partagés entre EDC et la nouvelle institution de financement du développement, FinDev Canada. Au chapitre 8, on trouve un examen des résultats financiers et d'affaires d'EDC pour les dix dernières années. Enfin, le chapitre 9 présente un résumé des constats de l'examen.

CHAPITRE 2 : LES ASSISES D'EDC

2.1 Cadre législatif d'EDC

2.1.1 Contexte

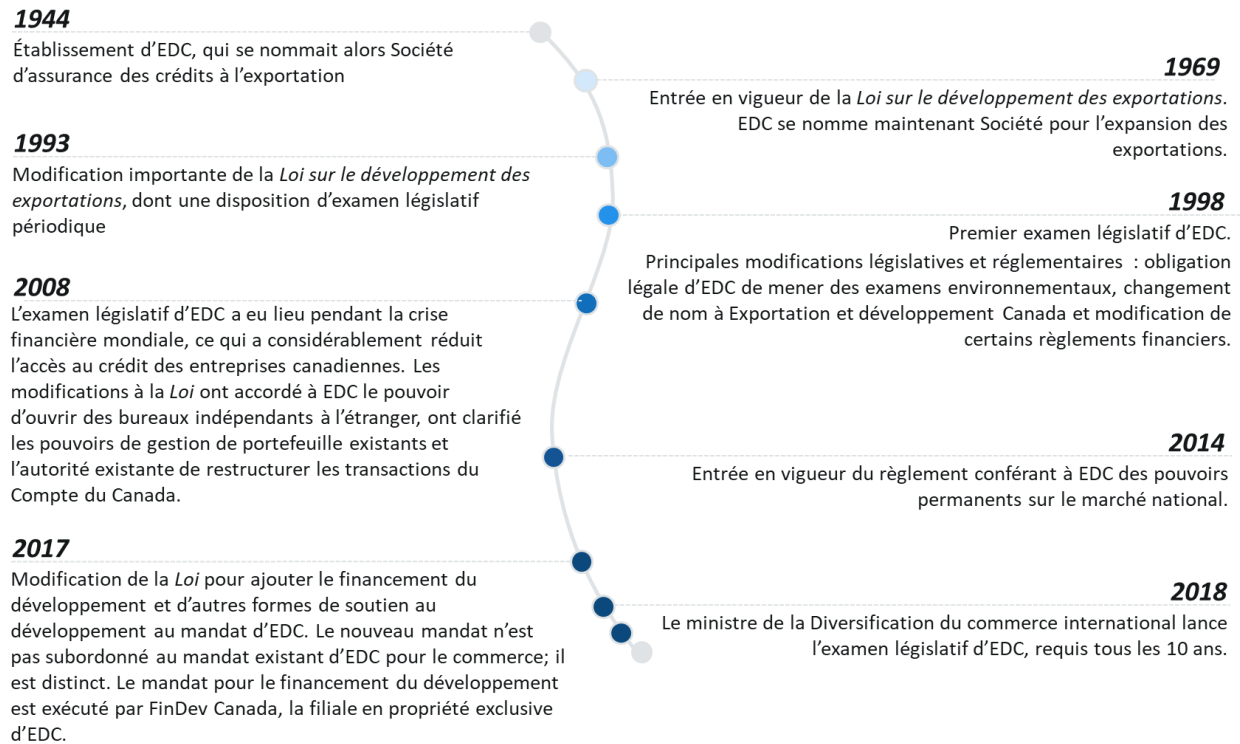
La *Loi sur le développement des exportations* (la « *Loi* ») régit EDC, et définit son mandat, ses pouvoirs et ses responsabilités. La capacité d'apporter des modifications à la *Loi*, par le Parlement, est un outil de gouvernance qui permet d'élargir, de redéfinir ou de restreindre les activités de la société. Il faut utiliser le processus législatif parlementaire dans son ensemble pour modifier la *Loi*. Le processus est invoqué régulièrement, mais peu fréquemment.

Comme toutes les autres sociétés d'État et entités gouvernementales fédérales, EDC est assujettie aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Comme le mentionne l'article 88 de la LGFP, les sociétés d'État sont responsables en dernier ressort devant le Parlement, par l'intermédiaire de leur ministre de tutelle, de l'exercice de leurs activités. Le ministre de tutelle d'EDC est le ministre de la Diversification du commerce international.

La législation s'appliquant à EDC est assortie de règlements qui précisent comment la société doit exercer ses pouvoirs législatifs. Les règlements autorisant EDC à fournir certains services sur le marché national exigent qu'ils soient fournis en complémentarité avec les produits et services offerts par des fournisseurs privés, par exemple pour combler une lacune du marché. En d'autres mots, une lacune de marché représente une demande non satisfaite que des fournisseurs ne peuvent satisfaire, ou ne sont pas disposés à satisfaire, en raison des risques sous-jacents ou parce que les coûts sont trop élevés par rapport aux revenus anticipés.

En réponse à la crise financière mondiale de 2008-2009, la portée des activités d'EDC en vertu de son cadre législatif a été élargie en mars 2009 pour une période de deux ans, afin d'inclure des services de financement et d'assurance sur le marché national. Cette période initiale a par la suite été prolongée jusqu'en mars 2014. Les pouvoirs réglementaires accordés à EDC pour les services de financement et d'assurance sur le marché national sont devenus permanents en 2014.

Figure 15 : Évolution de la législation s’appliquant à EDC



Source : Conçue aux fins du présent rapport

Bien qu’elle offre des prêts et de l’assurance, EDC, à l’instar de ses sociétés financières d’État sœurs, n’est pas assujettie aux dispositions de la *Loi sur les banques* ou de la *Loi sur les sociétés d’assurances*; la société n’est pas non plus supervisée par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). Comme nous le verrons au chapitre 4, cet aspect est pertinent du point de vue des acteurs du secteur privé qui exercent des activités en contiguïté et/ou en concurrence avec EDC sur le marché. EDC n’est pas non plus assujettie aux lignes directrices de la fonction publique, en ce qui a trait aux salaires et à d’autres dépenses administratives. Les activités d’EDC sont aussi pertinentes aux accords internationaux, notamment à l’Arrangement sur les crédits à l’exportation bénéficiant d’un soutien public de l’OCDE.

2.2 Mandat législatif d’EDC

2.1.2 Enjeu

Selon l’article 10 de la *Loi sur le développement des exportations*, EDC a pour mission de soutenir et de développer, directement ou indirectement, le commerce extérieur du Canada ainsi que la capacité du pays d’y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international. Pour s’acquitter de son mandat, EDC propose une gamme de services à ses clients, dont de l’assurance et du financement, des produits de cautionnement et des solutions pour petites entreprises, un soutien aux investissements directs canadiens et aux investissements au Canada, de même que des connaissances commerciales.

La *Loi* ne mentionne pas la nécessité pour EDC d’être complémentaire ou de fournir une capacité additionnelle aux sources du secteur privé (mais, dans le contexte de ses pouvoirs sur le marché

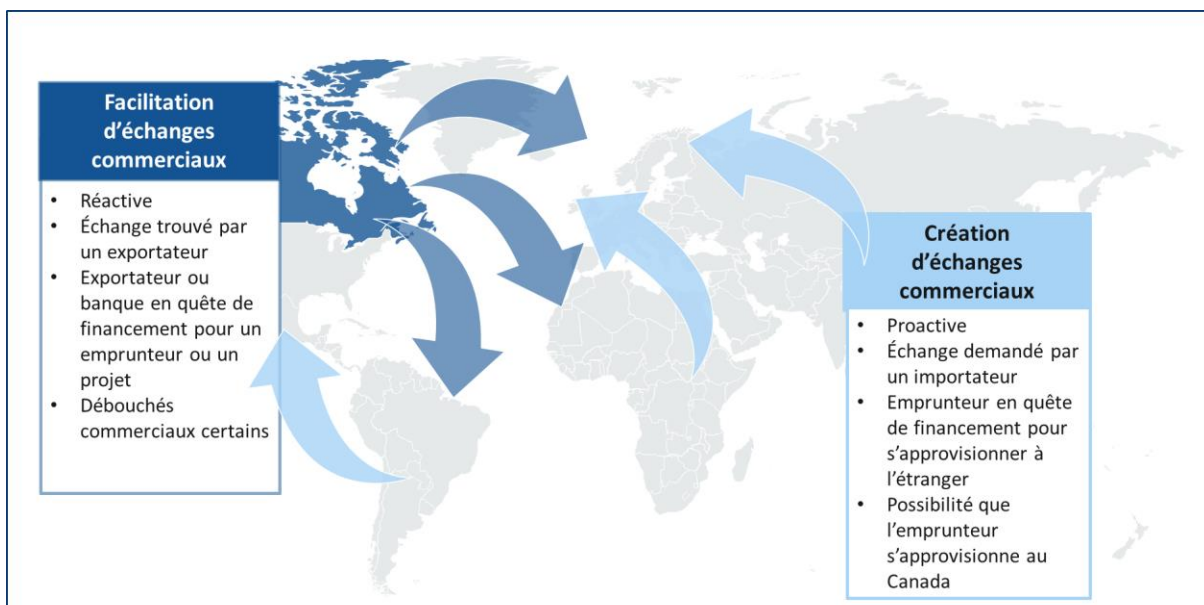
national, le *Règlement* précise cet aspect de complémentarité). Par conséquent, EDC n’a pas l’obligation d’être en complémentarité avec le secteur privé dans l’exercice de son mandat législatif, contrairement à la Banque de développement du Canada (BDC) et à de nombreux organismes de crédit à l’exportation (OCE) du monde. Cela signifie qu’EDC peut être en concurrence directe avec des sources privées de financement et d’assurance lorsqu’elle soutient des entreprises canadiennes qui poursuivent des débouchés sur les marchés étrangers. Cela signifie aussi qu’EDC n’a pas l’obligation de renforcer la capacité du marché privé.

Le mandat et les activités d’EDC sont à vocation commerciale. Dans l’exercice de son mandat, EDC aide à créer des conditions équitables pour les entreprises canadiennes qui doivent soutenir la concurrence d’autres exportateurs appuyés par leur OCE national. L’Arrangement de l’OCDE (présenté ci-après) a été mis en place il y a plus de 40 ans, pour veiller à ce que la concurrence repose sur la qualité et le prix des exportations, et non sur le prix et les conditions du financement. Par ailleurs, EDC cherche à rehausser la sensibilisation et à cerner de nouveaux débouchés, en proposant une gamme de solutions financières favorisant l’essor des entreprises canadiennes sur les marchés extérieurs. Ses capacités de financement et d’assurance reposent essentiellement sur son propre bilan et son appétit pour le risque; toutefois, EDC peut aussi avoir accès au Compte du Canada. Le Compte du Canada, qui est régi par les dispositions de l’article 23 de la *Loi*, prévoit un soutien pour les transactions qui serviraient l’intérêt national. EDC doit refuser d’appuyer une transaction sur son propre compte, comme le prévoit la *Loi*, avant que cette transaction ne puisse être examinée en regard du Compte du Canada. Les transactions portées au Compte du Canada figurent au bilan du gouvernement du Canada.

2.1.3 Exercice du mandat

Dans l’exercice de son mandat, EDC poursuit deux grandes stratégies : la facilitation des échanges commerciaux et la création d’échanges commerciaux.

Figure 16 : Facilitation et création d’échanges commerciaux



Source : Conçue aux fins du présent rapport

Facilitation d'échange commerciaux

À titre d'OCE du Canada, EDC a pour mission de soutenir les exportations du Canada et la capacité du pays à participer au commerce extérieur. La facilitation d'échanges commerciaux est au cœur des activités d'EDC; la société répond aux besoins en services de gestion du crédit et de risques des exportateurs de toutes tailles et de tous types dans le but de faciliter le déroulement continu des opérations d'exportation. Ce rôle de facilitation des échanges peut englober des mécanismes traditionnels ou adaptés de gestion du crédit à l'exportation et des risques, afin de contribuer à la création d'un traitement équitable pour les exportateurs canadiens, ainsi qu'un mandat plus proactif pour « développer » le commerce extérieur.

En sa qualité d'OCE, EDC devrait répondre aux occasions que les exportateurs et les banques lui proposent. De manière générale, les exportateurs ont trouvé les occasions pour lesquelles ils souhaitent obtenir un soutien financier d'EDC et être concurrentiels.

Dans le cadre de son programme de facilitation d'échanges commerciaux, EDC a deux options de financement. Une méthode de type « vitrine commerciale » selon laquelle le financement suit les conditions « du marché » ou « commerciales », ou le financement en vertu de l'Arrangement de l'OCDE selon lequel le financement doit respecter les règles internationales en matière de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Le coût des transactions de type « vitrine commerciale » est établi en fonction des références du marché; ces transactions ne peuvent donc pas être classées comme une subvention à l'exportation en vertu de l'Accord sur les subventions de l'OMC. Les transactions qui correspondent à l'Arrangement de l'OCDE se voient accorder une dérogation par l'OMC.

Le choix du financement selon l'Arrangement de l'OCDE ou de la vitrine commerciale reposera d'abord sur le produit financier qu'offre EDC. Les conditions de l'Arrangement de l'OCDE ne s'appliquent que lorsque le financement d'une opération d'exportation est assorti de modalités de remboursement supérieures à deux ans. À ce moment-là, ces conditions sont toujours retenues si l'emprunteur est une entité souveraine, sous-souveraine ou quasi souveraine d'un pays admissibles au financement soutenable². Si la concurrence provient d'autres OCE de l'OCDE, s'il n'existe pas de critères de référence commerciaux et si le débiteur est une entité souveraine ou qu'il demande un financement à taux d'intérêt fixe, on utilise généralement les modalités de l'Arrangement de l'OCDE. Autrement, EDC retiendra le prix du marché plutôt qu'un taux fixe prévu dans l'Arrangement de l'OCDE.

Création d'échanges commerciaux

Depuis le dernier examen, EDC a mis l'accent sur la stratégie de création d'échanges commerciaux. En sus de son rôle traditionnel d'OCE, EDC peut aider à définir ou « créer » d'autres débouchés commerciaux pour le Canada, en ayant recours à ses capacités de gestion de crédit et de gestion des risques pour établir des relations de financement avec des acheteurs étrangers solvables, et utiliser ensuite ces relations pour bâtir et élargir des occasions d'affaires internationales pour des fournisseurs canadiens.

EDC a mis au point des approches novatrices visant à trouver des débouchés sur les marchés extérieurs ou dans des secteurs spécifiques où le Canada a un avantage concurrentiel certain ou potentiel. EDC a recours à plusieurs mécanismes pour maximiser ses activités de création d'échanges commerciaux, notamment des protocoles, des mises en relation visant les capitaux propres et des mécanismes

² Pays dont les limites d'endettement sont établies par le FMI.

d'attraction.

Un pilier de l'approche d'EDC à la création d'échanges commerciaux est son « programme d'attraction », qui a récemment été renommé « financement de jumelage commercial. » EDC le définit comme étant un engagement de financement non lié qui est pris envers un acheteur étranger et dont EDC se sert pour encourager l'acheteur à commencer à s'approvisionner, ou à s'approvisionner davantage, auprès de fournisseurs canadiens. Les mécanismes d'attraction visent le plus souvent de grands acheteurs étrangers qui sont des chefs de file de leur secteur et jouissent d'une énorme présence mondiale ou régionale. Le financement, qui est un prêt commercial à taux du marché consentis à de grandes sociétés internationales évoluant dans des secteurs ou des marchés stratégiques pour les entreprises canadiennes, est engagé sans être lié à un contrat d'exportation canadien en particulier. La société étrangère accepte plutôt de collaborer avec EDC pour cerner des besoins dans sa chaîne d'approvisionnement et d'examiner la possibilité d'avoir des entreprises canadiennes comme fournisseurs. Dans la stratégie d'attraction, l'importateur ne s'engage pas fermement à s'approvisionner en biens ou services canadiens. Le tableau 4 ci-dessous décrit l'exposition d'EDC, de 2008 à 2017, en ce qui a trait à ses mécanismes d'attraction.

Tableau 4 : Exposition totale des mécanismes d'attraction (en milliards de dollars)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Exposition totale	S/O	7,4 \$	7,2 \$	8,6 \$	11,2 \$	15,7 \$	20,5 \$	22,8 \$	21,7 \$	19,4 \$

Dans le cadre de la stratégie d'attraction, EDC met des fonds à la disposition d'acheteurs étrangers, étant entendu que l'acheteur orientera ses décisions en matière d'approvisionnement vers des fournisseurs canadiens de biens et de services. EDC renseigne les acheteurs étrangers sur les capacités d'approvisionnement au Canada et organise des séances de jumelage entre les acheteurs étrangers et des fournisseurs éventuels dans le but d'accroître l'approvisionnement canadien de ces acheteurs ainsi que leur capacité, leur intérêt et leur appétit pour des fournisseurs canadiens. EDC le fait principalement par le ciblage de relations et de jumelage.

Le tableau 5 ci-dessous indique que la plupart des activités d'attraction ont été réalisées dans le secteur du pétrole et du gaz naturel, ainsi que dans le secteur de l'exploitation minière. Celles-ci représentaient 47,7 p. 100 des acheteurs du service d'attraction en 2009 et 68,8 p. 100 en 2017.

Tableau 5 : Secteur des industries extractives par rapport au total du portefeuille d'attraction (en pourcentage)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pétrole et gaz naturel	S/O	36,3 %	34,5 %	41,2 %	44,1 %	41,3 %	43,0 %	44,2 %	48,6 %	39,9 %
Exploitation minière	S/O	10,4 %	26,3 %	23,7 %	17,4 %	19,0 %	20,3 %	24,6 %	24,6 %	28,9 %

Comparativement à la totalité de l'exposition d'EDC dans ces secteurs, la part des activités d'attraction pour l'exposition du secteur de l'exploitation minière d'EDC représentait 46 p. 100 (12,2 milliards de dollars) du total de l'exposition d'EDC dans ce secteur en 2017, alors que la part des activités d'attraction

de l'exposition d'EDC pour le pétrole et le gaz naturel a atteint 47 p. 100 (16,6 milliards de dollars), en baisse comparativement à 59 p. 100 l'année précédente.

EDC utilise également un autre mécanisme pour la création d'échanges commerciaux, soit le « programme de financement de protocoles ». Ce programme repose sur des « arrangements de type protocole » avec des multinationales étrangères présentes au Canada. Ces arrangements constituent une indication de la capacité de financement non capitalisé et non engagé offert aux multinationales par EDC. Comme pour les « mécanismes d'attraction », EDC cherche à inciter une multinationale à intensifier son activité économique au Canada et à accroître le nombre de fournisseurs canadiens dans sa chaîne d'approvisionnement mondiale. Selon EDC, les fonds sont octroyés lorsque, conformément au protocole, l'entreprise demande le soutien d'EDC, qui peut prendre l'une de deux formes : un financement acheteur traditionnel, ou un financement des activités mondiales de l'entreprise ou de celles de ses sociétés affiliées. Chaque transaction est analysée sur une base individuelle. EDC mentionne qu'elle détermine la capacité de financement offerte au client du protocole annuellement et que chaque protocole fait l'objet d'un examen annuel. Le tableau 6 présente l'exposition d'EDC en vertu du programme de financement de protocoles, de 2009 à 2017.

Tableau 6 : Exposition totale en vertu du financement de protocoles (en milliard de dollars)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Exposition totale	1,1 \$	1,6 \$	1,4 \$	2,4 \$	2,6 \$	3,1 \$	3,8 \$	4,8 \$	5,8 \$

En 2017, EDC a déclaré que 10 arrangements de type protocole étaient en place, en vertu desquels un financement d'une valeur totale de 2,2 milliards de dollars avait été assuré. Des relations ont été établies avec 85 exportateurs (jumelage et directement) dans le cadre des protocoles. Le volume du financement de protocoles depuis 2009 est présenté au Tableau 7.

Tableau 7 : Volume de financement annuel de protocoles (en millions de dollars)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Exposition totale	341 \$	525 \$	919 \$	1 032 \$	43 \$	1 135 \$	1 142 \$	2 594 \$	2 182 \$

2.1.4 Comparaison avec d'autres OCE

D'autres OCE de pays de l'OCDE et hors de l'OCDE cherchent également à faciliter et à créer des échanges commerciaux. Il existe cependant des distinctions entre les différents systèmes publics de financement du commerce en ce qui a trait aux mandats et aux orientations stratégiques. Le tableau 8 résume l'approche d'OCE choisies.

Tableau 8 : Exemples – Mandat d'EDC et d'autres OCE

OCE	Pays	Mandat
EDC	Canada	Aider et développer le commerce à l'exportation du Canada en aidant les entreprises canadiennes à se prévaloir de débouchés commerciaux internationaux.
US EXIM	États-Unis	Soutenir les emplois américains en facilitant l'exportation de biens et de services américains – sans frais pour les contribuables des É.-U.

Atradius Dutch State Business ³	Pays-Bas	Ajouter de la valeur à l'économie hollandaise en permettant aux entreprises nationales d'exporter leurs produits et leurs services à des conditions très favorables.
Bpifrance	France	Aider les entrepreneurs français, favoriser la croissance, la compétitivité et l'emploi.
CESCE	Espagne	Soutenir l'internationalisation des entreprises espagnoles grâce à son mandat public.
CEXIM	Chine	Favoriser une croissance économique constante et l'ajustement structurel; soutenir le commerce international et appliquer la stratégie « de mondialisation ».
Credendo	Belgique	Appuyer les relations commerciales au moyen de solutions personnalisées d'assurance, de réassurance, de garanties, de cautionnement et de financement liés à des transactions commerciales nationales et internationales ou à des investissements à l'étranger.
ECN/GIEK	Norvège	Promouvoir les exportations norvégiennes en assurant un financement de l'exportation concurrentiel, accessible et efficace, aider à stimuler les investissements et à créer des emplois en Norvège/promouvoir les exportations et les investissements norvégiens.
EKF	Danemark	Faciliter les débouchés d'exportation et d'internationalisation des entreprises danoises, la participation dans les chaînes de valeur mondiales et l'entrée sur de nouveaux marchés grâce à un financement et à une couverture des risques concurrentiels.
EKN	Suède	Promouvoir les exportations suédoises et l'internationalisation des entreprises suédoises.
Euler-Hermes German State Business ⁴	Allemagne	Aider à ouvrir des marchés, dont l'accès est difficile, et maintenir des relations commerciales dans des circonstances particulières grâce à son mandat public.
Finnvera	Finlande	Promouvoir les activités des PME, les exportations et l'internationalisation des entreprises, ainsi que la réalisation des objectifs de politique régionaux de la Finlande.

Source : Conçue aux fins du présent rapport d'après les sites Web et les rapports annuels des OCE

La plupart des OCE ont été créés dans le but de faciliter le commerce en réduisant les déficiences du marché et ce, en s'attendant à être des prêteurs ou assureurs de dernier recours. L'intervention publique vise donc à stimuler les exportations nationales en présence de lacunes de marché en matière de financement commercial ou de couverture privée d'assurance crédit, par exemple, lorsque les risques pays sont élevés, que les risques acheteurs sont considérables ou que la durée du financement est trop longue.

À l'instar d'EDC, les autres OCE réagissent aux occasions d'affaires que leurs soumettent les exportateurs et les banques. De plus, la plupart des pays de l'OCDE peuvent compter sur un modèle efficace de facilitation des échanges avec la participation active du marché pour l'assurance à court terme ainsi que les exportations à moyen et long terme. Cela s'explique du fait que les banques commerciales disposent d'un réseau beaucoup plus vaste et d'une force marketing plus poussée pour appuyer les exportateurs dans leurs activités internationales, que les OCE. Étant donné la croissance considérable du financement

³ Le gouvernement des Pays-Bas externalise des activités d'OCE à Atradius, un des trois principaux assureurs crédit au monde.

⁴ Euler Hermes applique le Programme allemand de garanties de crédit à l'exportation au nom et pour le compte du gouvernement fédéral d'Allemagne.

acheteur, les banques commerciales internationales interviennent aussi de plus en plus dans tous les besoins en financement acheteur, y compris le financement commercial et le financement des exportations. Cela crée donc des débouchés commerciaux additionnels pour les exportateurs de pays qui ont d'importantes activités de financement des exportations par des banques commerciales, notamment en France, en Allemagne, au Japon ou au Royaume-Uni.

Presque tous les organismes de l'OCDE proposent leur soutien en vertu de l'Arrangement de l'OCDE. Un très petit nombre de pays, comme la Belgique par exemple, ont créé des systèmes de financement de type « vitrine commerciale » en appliquant des conditions correspondant à celles consenties par les banques commerciales. Toutefois, la pertinence de la vitrine commerciale dans l'ensemble des activités de la Belgique est très limitée comparativement à celle du Canada.

En ce qui a trait à la création d'échanges commerciaux, quelques institutions sont à caractère politique car de nombreux gouvernements estiment que leur OCE représente un instrument clé de leurs politiques de commerce et d'investissement. La Chine, par exemple, consolide l'importance de ses institutions de soutien du commerce par des activités de financement des exportations à croissance rapide. Le pays a créé le plus grand système public de financement du commerce au monde, et l'Export-Import Bank of China (CEXIM) participe activement au programme « Une ceinture, une route » de la Chine en fournissant des crédits à l'exportation et des prêts concessionnels.

En Italie, SACE a lancé en 2017 un « programme de stratégie d'attraction » modelé sur celui d'EDC afin d'ouvrir des portes pour ce qui est « fabriqué en Italie ». L'OCE offre des lignes de crédit à moyen et à long terme (MLT) à d'importantes contreparties étrangères dans le but de faciliter les achats auprès de fournisseurs italiens, et met l'accent sur les marchés émergents à potentiel élevé où les produits italiens sont sous-représentés. Un autre exemple est le concept de la « ligne d'approvisionnement » du Danemark. Cette approche d'EKF permet aux acheteurs de s'approvisionner auprès de plusieurs fournisseurs danois à l'aide d'un financement existant, qui couvre plusieurs contrats. Ces deux programmes sont directement liés aux exportations nationales et contribuent à faciliter les financements bancaires.

2.1.5 Discussion et analyse

EDC a consenti des prêts d'attraction de l'ordre de 39,9 milliards de dollars depuis 2010 à des acheteurs qui ont acheté des biens et services canadiens d'une valeur de 81,6 milliards de dollars, les ventes se chiffrant à 7,7 milliards de dollars\$ en 2017 et à 10,5 milliards de dollars en 2016. Plus de 1 600 entreprises canadiennes ont été fournisseurs dans ces relations d'attraction, et la vaste majorité (plus d'un millier) était constituée de PME. En 2017, EDC a organisé 17 activités de jumelage avec des acheteurs visés par une stratégie d'attraction, ce qui a mené à 401 présentations d'entreprises canadiennes.

L'approvisionnement total (et additionnel) auprès de fournisseurs canadiens par l'acheteur visé par une stratégie d'attraction durant toute la relation d'attraction fait partie des mesures de sa réussite. Tous les ans, les acheteurs visés par une stratégie d'attraction produisent des rapports d'approvisionnement, qui

« Tout récemment, [mon conseiller sectoriel d'EDC] m'a présenté des personnes du bureau d'EDC en Inde. Ce bureau m'a ensuite proposé plusieurs partenaires potentiels que je pourrais rencontrer lors d'un prochain voyage en Inde. De telles occasions sont très précieuses dans le commerce de détail international, parce qu'EDC peut nous mettre en relations avec les bonnes sociétés et les bonnes personnes. »

sont ensuite enregistrés dans les systèmes d'EDC afin d'évaluer la réussite de la relation d'attraction et de rédiger les fiches de notation annuelles. Ces fiches contiennent en général la valeur de l'approvisionnement canadien total, les valeurs contractuelles et l'identité des fournisseurs canadiens de l'acheteur. La plupart de ces acheteurs visés par une stratégie d'attraction s'approvisionnent déjà au Canada (parfois beaucoup), même sans l'intervention d'EDC. Les rapports d'approvisionnement sont analysés pour veiller à ce que seuls soient inclus des biens admissibles (à savoir des biens d'immobilisation, des marchandises et des biens de consommation), lorsqu'EDC pourrait être en mesure d'influencer l'approvisionnement futur, tel qu'il est énoncé dans la stratégie d'attraction en question.

Des exportateurs ayant participé au présent examen ont mentionné qu'ils désirent avoir EDC comme partenaire clé, à la fois pour s'assurer que le marché canadien de certains services de financement du commerce et de gestion des risques est suffisamment concurrentiel, et pour fournir des produits et services complémentaires pour combler les lacunes de marché dans d'autres segments. Cependant, selon eux, ces lacunes de marché évoluent en fonction des changements dans la capacité et l'appétit des sources du secteur privé. Il convient dès lors de surveiller les lacunes du marché, sur les plans des politiques et des transactions, et de veiller à ce que la capacité soit fiable durant toutes les phases du cycle économique.

Les clients d'EDC ont dit qu'ils apprécient le rôle d'EDC comme fournisseur concurrentiel de services de gestion de risques dans certains segments de marché, et comme catalyseur de capacité complémentaire dans d'autres segments. Pour l'assurance crédit et le cautionnement, les clients aiment le fait qu'EDC offre des options concurrentielles, ce qui leur procure un choix de marché. En parallèle, ils prisent le rôle d'EDC comme catalyseur de capacité complémentaire pour le crédit commercial, lorsqu'elle travaille avec les banques pour renforcer la capacité du marché. Le rôle d'EDC dans ces gammes de produits et les points de vue correspondants des exportateurs, des assureurs privés, des banques et des courtiers seront étudiés de manière approfondie au chapitre 4.

Quelques parties prenantes ont mentionné qu'il y avait des occasions déficientes au Canada, notamment des solutions pour financer le développement de propriété intellectuelle, où le soutien d'EDC est restreint actuellement pour ces modèles.

Les clients étrangers visés par des stratégies « d'attraction » et les exportateurs connaissent bien la stratégie de création d'échanges commerciaux d'EDC, et ont effectivement mentionné les

« En participant à de nombreux événements de jumelage d'EDC, nous avons eu l'occasion de rencontrer des partenaires potentiels très crédibles sur les marchés cibles de Green Power Labs et de nouer des relations avec eux. »

Soumission - Green Power Labs

« EDC est un partenaire de Samuel depuis de nombreuses années, au début, comme fournisseur d'assurance crédit et ensuite comme membre de notre syndicat de crédit. De plus, nous savons qu'EDC peut nous épauler d'autres manières au gré de notre croissance ... Ce type de relation ne peut être intermittente; par contre, une fois la relation établie, on peut s'y fier quel que soit le cycle économique. »

Soumission - Samuel, Son & Co., Limited

« L'équipe du Commerce mondial d'EDC a fait des efforts exceptionnels pour nous présenter des partenaires et fournisseurs potentiels du Canada (...et...) a fortement contribué à nous mettre en relations avec des partenaires potentiels de qualité. Depuis 2016, EDC a présenté 22 entreprises canadiennes à Noble Energy. »

Soumission - Noble Energy

mécanismes d'attraction. Les acheteurs et exportateurs qui utilisent les mécanismes d'attraction d'EDC ont confirmé qu'ils apprécient les efforts que déploie EDC pour trouver de nouveaux fournisseurs canadiens de grande qualité pour ces clients étrangers visés par les stratégies d'attraction et faciliter les relations acheteurs-exportateurs.

Un important exportateur se soucie cependant qu'EDC puisse financer, par inadvertance, des offres de concurrents étrangers en évitant de lier le financement acheteur directement à un approvisionnement canadien. Puisque les mécanismes d'attraction sont déliés, cela signifie que l'emprunteur peut utiliser les fonds comme bon lui semble.

2.1.6 Conclusions

Dans l'exercice de son mandat, EDC poursuit deux grandes stratégies. À titre d'organisation de crédit à l'exportation du Canada, la facilitation d'échanges commerciaux est au cœur des activités d'EDC, et EDC y donne suite en répondant aux besoins des exportateurs de toutes les tailles en services de gestion de crédit et des risques dans le cadre de leurs activités d'exportation. Outre ce rôle traditionnel, EDC peut aider à créer d'autres débouchés pour le Canada en mettant à profit son expertise de crédit et de gestion des risques pour nouer des relations de financement avec des acheteurs étrangers solvables, et en faisant ensuite en sorte que ces relations puissent créer des débouchés pour des fournisseurs canadiens. Cette stratégie « d'attraction » représente une réponse aux défis associés aux chaînes d'approvisionnement mondiales, ce qui permet au Canada et aux exportateurs canadiens d'en bénéficier, surtout les petites et les moyennes entreprises.

Les exportateurs canadiens conviennent qu'EDC offre un service inestimable. Les exportateurs tiennent à avoir EDC comme partenaire clé, pour garantir que le marché canadien de certains services de financement du commerce et de la gestion des risques est suffisamment concurrentiel et pour fournir des services complémentaires qui contribuent à combler les lacunes de marché dans d'autres segments. De nombreux clients d'EDC valorisent le fait qu'EDC assure des options concurrentielles et des choix dans des segments de marché tels que l'assurance crédit et le cautionnement. D'autres clients apprécient le rôle d'EDC sur le plan du renforcement de capacité complémentaire en travaillant aux côtés des banques pour bonifier la capacité de marché existante pour le crédit commercial. Les exportateurs et les banques commerciales ont mentionné qu'EDC offre une vaste gamme de services, notamment de nombreux produits d'assurance et de financement. Cela cadre avec la tendance globale où les organismes de crédit à l'exportation du monde entier ont élargi leurs offres ces dernières années, y compris le financement direct, les facilités de fonds de roulement, voire le financement par capitaux propres et le financement mezzanine.

La stratégie d'attraction contribue à développer le commerce extérieur du Canada. Les clients « d'attraction » étrangers ont confirmé qu'ils apprécient les efforts que déploie EDC pour trouver des fournisseurs canadiens de grande qualité et faciliter les relations entre les acheteurs et les exportateurs. Les données fournies par EDC indiquent que la stratégie d'attraction crée des débouchés d'exportation et des retombées économiques générales pour le Canada. EDC admet cependant qu'elle ne peut confirmer catégoriquement que l'approvisionnement canadien découle des activités d'attraction, car la plupart des acheteurs visés par une relation d'attraction s'approvisionnent déjà au Canada, ces activités étant intégrées aux données. Certains exportateurs se soucient que l'accent démesuré qu'EDC accorde à la stratégie d'attraction peut en fait distraire EDC de ses mécanismes plus conventionnels de facilitation d'échanges commerciaux.

Certains exportateurs souhaiteraient qu'EDC ait davantage recours aux mécanismes classiques de

financement des exportations, dont les garanties, afin d'assurer l'égalité de traitement concurrentiel.

Ils estiment que le fait qu'EDC s'en remette au financement direct pour les opérations d'exportation à moyen terme peut écarter l'accès à d'autres créanciers, notamment sur les marchés locaux. En employant davantage des structures de garanties, EDC pourrait améliorer l'accès général des exportateurs au financement du commerce, surtout sur les marchés émergents dont le secteur bancaire est solide.

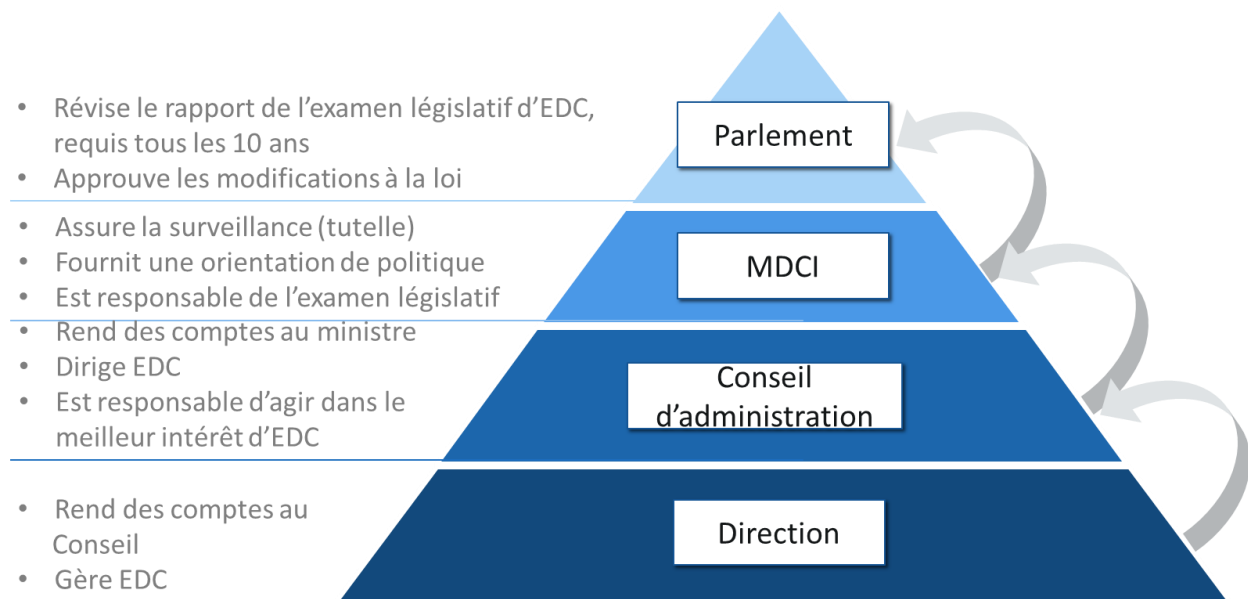
2.3 Gouvernance

2.3.1 Enjeu

La gouvernance et la surveillance sont des volets fondamentaux de l'examen, qui a cherché à déterminer si les pratiques de gouvernance d'EDC lui permettaient d'exercer efficacement son mandat, en harmonisant les objectifs d'EDC et ceux de son actionnaire, le gouvernement du Canada.

De bonnes pratiques de gouvernance sont essentielles pour veiller à ce que le gouvernement du Canada et EDC soient en phase sur le plan des objectifs d'intérêt public, comme la disponibilité et la compétitivité des services financiers commerciaux, et la manière de mesurer la réussite. L'enjeu relevé est le suivant : est-ce que le gouvernement utilise efficacement les instruments, pratiques et processus de gouvernance existants et en tire-t-il pleinement parti afin de fournir une orientation stratégique claire à EDC, assortie d'objectifs clairs, de modes d'échange de l'information et de rapport, ainsi que des mécanismes de reddition de compte? Il est possible d'utiliser des instruments, pratiques et processus officiels et informels pour définir le mandat d'EDC, son cadre financier et opérationnel, ainsi que les priorités de politique publique du gouvernement du Canada. Et dans un monde idéal, ces instruments, pratiques et processus s'harmonisent et se complètent.

Figure 17 : Structure de gouvernance



Source : Conçue aux fins du présent rapport

La hiérarchie de la gouvernance d'EDC est très bien définie. La loi habilitante de la Société est la *Loi sur le développement des exportations*, selon laquelle le Parlement est, au bout du compte, responsable de ses pouvoirs et de ses activités. Le ministre de la Diversification du commerce international est responsable de surveiller le mandat et les activités d'EDC, et il rend des comptes au Parlement. Tous les dix ans, le ministre est tenu de faire effectuer un examen des dispositions et de l'application de la *Loi sur le développement des exportations*, et doit ensuite présenter un rapport de l'examen au Parlement dans l'année suivant la date à laquelle il a ordonné cet examen. La *Loi* stipule que le gouverneur en conseil nomme le président du conseil d'administration à titre amovible pour le mandat qu'il estime indiqué.

Tous les autres administrateurs sont nommés à titre amovible par le ministre avec l'approbation du gouverneur en conseil, pour des mandats respectifs de quatre ans au maximum. Comme le mentionne le document de 2015 *Pour un gouvernement ouvert et responsable*, le conseil d'administration est chargé de la surveillance des activités commerciales et des autres affaires d'une société d'État, et il a la responsabilité d'agir dans le meilleur intérêt de la société d'État. Ce document réitère que les sociétés d'État demeurent des organisations gouvernementales et des instruments de politiques gouvernementales pour lesquels les ministres doivent ultimement rendre des comptes. Le président d'EDC est membre du conseil d'administration, et dirige l'équipe de gestion qui rend des comptes au conseil d'administration.

2.3.2 Instruments de gouvernance

Dans l'exercice des pouvoirs prévus par la *Loi sur le développement des exportations*, le gouvernement du Canada et EDC utilisent de nombreux instruments de gouvernance bien circonscrits, lesquels cadrent avec les lignes directrices énoncées dans le document *Pour un gouvernement ouvert et responsable*.

- **Énoncé des priorités et des responsabilités (EPR) du ministre de la Diversification du commerce international (MDCI) à EDC :** Cette lettre annuelle contient un énoncé général et une mise à jour des priorités du gouvernement pour EDC. Cet énoncé peut servir à donner une orientation stratégique globale et détaillée à la Société, ainsi qu'à proposer des indicateurs de réussite attendus et des mécanismes de reddition de compte, dont la transparence et l'alignement. La remise de l'EPR dès le début du cycle de planification favorise les discussions et l'établissement du Plan d'entreprise.

Ces dernières années, les EPR ont mis un accent particulier sur la performance d'EDC en matière de diversification du commerce et de l'investissement, dont la priorité s'est intensifiée pour le gouvernement du Canada, ainsi que la participation active du Canada aux nouveaux accords commerciaux avec l'Europe et l'Asie-Pacifique. Parmi d'autres priorités, mentionnons le soutien à un plus grand nombre de PME pour qu'elles puissent exporter plus de produits (et probablement de services) vers plus de marchés, ainsi que la prestation de services, par EDC, à des entreprises exportatrices appartenant à des femmes, des Autochtones et d'autres groupes sous-représentés.

- **Le MDCI recommande l'approbation du Plan d'entreprise annuel par le Conseil du Trésor :** Tous les ans, EDC élabore un Plan d'entreprise détaillé et le soumet à Affaires mondiales Canada (AMC) afin qu'il reçoive l'acceptation du ministre de la Diversification du commerce international et l'autorisation du Conseil du Trésor, et qu'il soit ultimement déposé au Parlement. Même si le Plan est établi tous les ans, il décrit les activités et priorités de politique d'EDC pour les cinq années qui suivent. Il devrait être arrimé aux priorités du gouvernement énoncées dans l'EPR d'EDC. La nécessité d'une approbation officielle du Plan par le MDCI et d'une deuxième approbation par le Conseil du Trésor favorise les échanges entre le gouvernement et EDC.

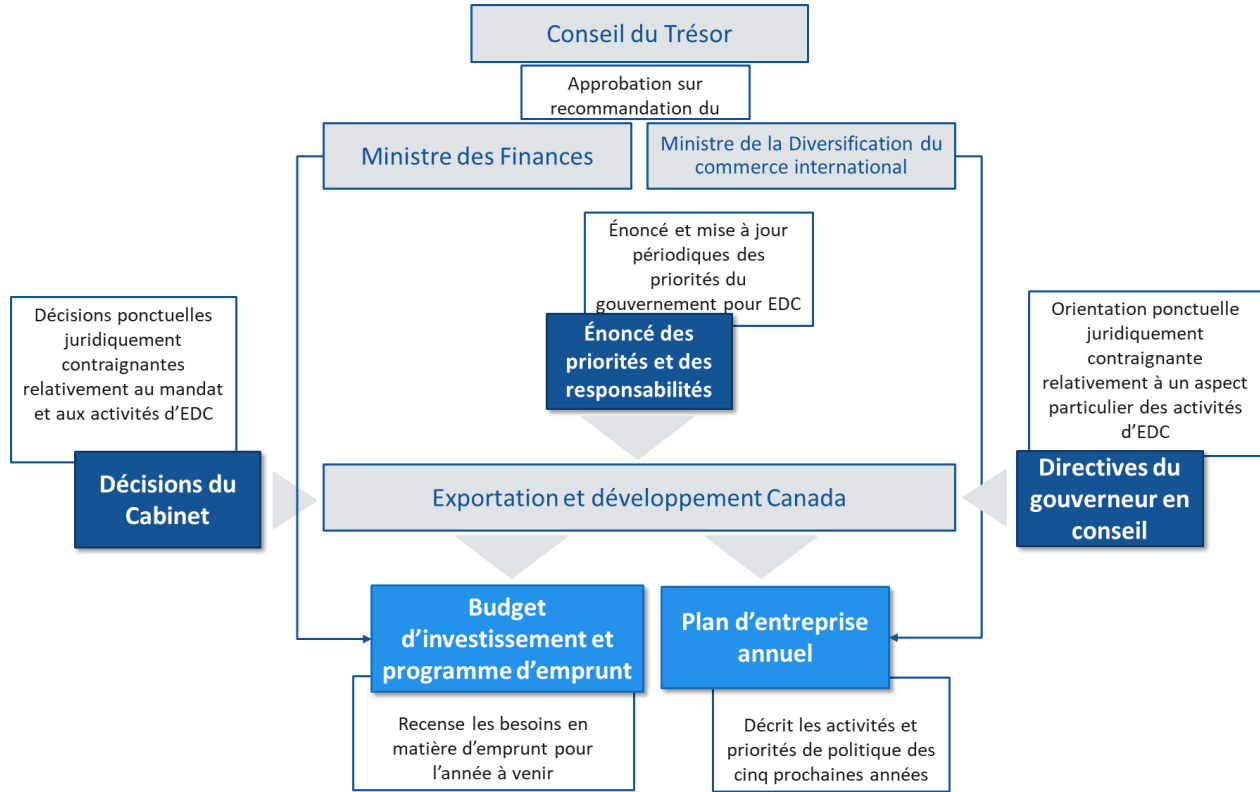
Idéalement, le processus d'approbation du Plan d'entreprise devrait favoriser une très grande harmonisation des priorités et des objectifs d'EDC. EDC peut en pratique établir des domaines prioritaires, y donner suite et faire rapport de son degré d'efficacité dans l'atteinte des objectifs de politique publique dans l'ensemble.

- **Approbation du budget d'investissement et du programme d'emprunt annuels par le Conseil du Trésor :** Presque parallèlement au processus du Plan d'entreprise, EDC dresse un budget d'investissement et un programme d'emprunt détaillés qu'elle remet au ministre des Finances pour obtenir son accord, qui sont ensuite approuvés par le Conseil du Trésor. Une approbation officielle

du budget d'investissement et du programme d'emprunt devrait assurer un degré élevé d'harmonisation avec les activités d'emprunt d'EDC.

- **Directives du gouverneur en conseil :** À l'occasion, EDC reçoit une directive du gouverneur en conseil fournissant une orientation légalement exécutoire relativement à un aspect particulier de ses activités. Ce genre de directive serait généralement émise à la demande du MDCI. Des exemples comprennent l'harmonisation des diverses pratiques administratives d'EDC avec celles du gouvernement du Canada, comme les directives en matière de frais de déplacement et d'accueil.
- **Décisions du Cabinet :** EDC est également guidée par des décisions du Cabinet applicables à son mandat et à ses activités. EDC s'attendrait à participer activement avec les ministères et organismes gouvernementaux concernés à l'analyse d'une question spécifique déposée au Cabinet, ainsi qu'à l'élaboration des options et recommandations d'ordre politique.
- **Audits annuels et de performance :** Le Bureau du vérificateur général procède à un audit annuel des résultats financiers d'EDC et mène des examens spéciaux, y compris un audit intégré quinquennal et un examen de la Directive en matière d'évaluation environnementale et sociale.
- **Conseil d'administration d'EDC :** Le président d'EDC est nommé par le gouverneur en conseil et son conseil d'administration par le MDCI avec l'approbation du gouverneur en conseil. Il rend des comptes au ministre de la Diversification du commerce international.

Figure 18 : Instruments de gouvernance



Source : Conçue aux fins du présent rapport

Une gouvernance informelle s'opère par le truchement de relations et d'échanges avec divers représentants dont les responsabilités sont pertinentes pour EDC. Ces relations de gouvernance informelle contribuent à donner le ton et à établir un climat de confiance mutuelle. Pour la plupart, l'orientation informelle consiste à favoriser l'harmonisation et à bâtir un consensus au sujet de questions particulières liées aux politiques et aux pratiques d'EDC.

Le processus de gouvernance d'EDC a été affiné ces dix dernières années. Le gouvernement fournit une orientation sur l'importance des indicateurs de réussite, ce qui signifie qu'EDC doit fournir des cibles de croissance et des objectifs de diversification à la fois mesurables et atteignables, arrimés aux objectifs du gouvernement. Ces indicateurs comprendraient les services d'EDC aux entreprises appartenant à des femmes, des Autochtones et des membres d'autres groupes sous-représentés. L'EPR et le Plan d'entreprise sont les principaux instruments écrits régissant la gouvernance, ainsi que les échanges informels.

2.3.3 Approche d'autres OCE

Lorsqu'on compare la structure de gouvernance d'EDC à celle d'autres OCE, on peut observer trois grands types. Dans certaines économies, le programme d'assurance crédit ou de financement à l'exportation relève d'un ministère gouvernemental, notamment au Royaume-Uni ou l'Export Credit Office de la Nouvelle-Zélande (NZEC). Ailleurs, en Allemagne et aux Pays-Bas par exemple, des sociétés privées ont été mandatées pour agir comme OCE officiel d'après un modèle d'agence ou de mandataire. Et comme au Canada, de nombreux gouvernements ont créé des institutions qui sont des organismes d'État indépendants. En Finlande par exemple, l'OCE est une société d'État spécialisée dans le financement et EKF est une société publique autonome. GIEK pour sa part est une entreprise publique, et Export Credit Norway appartient aussi au ministère du Commerce, de l'Industrie et des Pêches. Sinosure et CEXIM ont un statut quasi ministériel, dont les polices à moyen et à long terme sont émises au nom du ministère des Finances.

Il n'existe donc pas de modèle standard, puisque les autres pays utilisent diverses approches législatives et de gouvernance pour leurs systèmes de crédit à l'exportation. Les systèmes de financement florissants sont de plus en plus intégrés dans un cadre concis de politique stratégique nationale; différents objectifs de politique demandent des structures de fonctionnement et des approches de gouvernance différentes pour les OCE. Plusieurs estiment que la forme la plus appropriée pour un OCE de nos jours est celle d'un organisme gouvernemental indépendant, car il présente certains avantages : flexibilité, solutions axées sur le marché en réponse aux besoins des exportateurs, une orientation commerciale pour la gestion des risques et des processus de souscription plus efficaces. Toutefois, de nombreux autres OCE ont un modèle de gouvernance selon lequel les autorités de tutelle interviennent au moins au niveau du conseil d'administration. De plus, un soutien stratégique considérable repose souvent sur un appui gouvernemental à la fois politique et pratique dans le but d'accomplir le mandat établi. Des institutions telles que Bpifrance, EKF ou SACE bénéficient d'un soutien important, y compris un soutien de haut niveau avec participation à des visites officielles dans des pays étrangers, mais aussi d'une orientation pratique de politiques étrangères et de stratégies de diplomatie publique axées sur la promotion des exportations et l'internationalisation.

2.3.4 Discussion et analyse

Le gouvernement possède de nombreux instruments officiels pour fournir une orientation stratégique à EDC, qui cadrent avec les lignes directrices énoncées dans le document *Pour un gouvernement ouvert et responsable*. Un cadre de gouvernance optimal pour EDC aurait recours pleinement et adéquatement à

des mécanismes de gouvernance officiels et informels pour établir un climat de confiance mutuelle et assurer l'harmonisation avec les objectifs de politique et les activités d'EDC. Suite au Rapport au Parlement de 2005 du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, le gouvernement a aboli la présence de sous-ministres au conseil d'administration d'EDC en 2006. Cette décision visait manifestement à résoudre un conflit d'intérêts apparent entre le rôle des administrateurs qui vise à servir les intérêts de la Société, et celui des sous-ministres de fournir des conseils et de donner suite aux décisions de leur ministre.

Des représentants gouvernementaux continuent toujours de siéger au conseil d'administration de certaines sociétés d'État qui ont des responsabilités financières, si l'on estime que c'est essentiel pour préserver les intérêts du gouvernement et de la société d'État. Le BCP surveille la nomination des administrateurs au conseil d'administration des sociétés d'État. Le sous-ministre d'Emploi et Développement social et le sous-ministre des Finances siègent tous deux au conseil d'administration de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Des représentants du ministère des Finances, de la Banque du Canada, du Bureau du surintendant des institutions financières et de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada siègent au conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Le sous-ministre des Finances est membre d'office du conseil d'administration de la Banque du Canada.

Étant donné qu'aucun représentant gouvernemental ne siège au conseil d'administration d'EDC, Affaires mondiales Canada et le ministère des Finances n'ont pas accès aux documents du conseil pour garder leurs ministres à l'affût des activités d'EDC. L'EPR et le Plan d'entreprise sont les principaux documents écrits sur lesquels on se fie aux fins de gouvernance, et les entretiens informels. L'examen précédent avait mis en avant que les représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI – à l'époque) et du ministère des Finances pouvaient avoir besoin d'information plus approfondie sur les activités d'EDC que celle disponible au grand public. L'examen précédent avait également mentionné que ce genre d'information devrait être fournie régulièrement et de manière structurée afin de préserver la confidentialité commerciale. Ces observations sont conformes aux dispositions du paragraphe 149 (1) de la LGFP qui stipule que « Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent », et sont toujours valables.

La gouvernance informelle s'opère par le truchement de relations et d'échanges avec divers représentants dont les responsabilités sont pertinentes à EDC. Ces relations de gouvernance informelle contribuent à donner le ton et à établir un climat de confiance mutuelle. Pour la plupart, l'orientation informelle consiste à favoriser l'harmonisation et un consensus au sujet de questions particulières liées aux politiques et aux pratiques d'EDC.

2.3.5 Conclusion

EDC est guidée par la politique générale du gouvernement, mais, selon les pratiques exemplaires en matière de gouvernance des sociétés d'État, il serait bon d'envisager des améliorations et des modifications potentielles. Comme société d'État, on demande parfois explicitement à EDC d'appliquer la politique gouvernementale. L'orientation stratégique est fournie sous forme de lettres précisant les priorités et responsabilités, et par l'approbation du plan d'entreprise. Des commentaires clairs et réguliers de la part du gouvernement, assortis d'indicateurs clés de performance clairs, tels que le nombre d'entreprises exportatrices appartenant à des femmes, contribuent à ce qu'EDC puisse être en parfaite harmonie avec la politique gouvernementale.

L'actionnaire d'EDC doit obtenir de l'information sur les activités d'EDC (notamment les documents d'information du conseil d'administration, les comptes rendus des réunions du conseil, etc.) et, selon la Loi sur la gestion des finances publiques (paragraphe 149 (1)), il y a droit. Cet échange régulier d'information avec les représentants appropriés des ministères de tutelle n'est pas inhabituel pour d'autres sociétés d'État qui n'ont pas de tels représentants à leur conseil, et cela pourrait aider les représentants d'Affaires mondiales Canada à confirmer qu'EDC est en phase avec la politique gouvernementale et s'acquitte de son mandat de politique publique. Cela pourrait aussi aider à fournir de l'information en temps opportun pour informer les ministres, le cas échéant.

D'autres sociétés d'État ont toujours des représentants gouvernementaux à leur conseil d'administration. Le gouvernement a décidé en 2006 d'éliminer la participation de sous-ministres au conseil d'administration d'EDC. Des représentants gouvernementaux continuent cependant de siéger au conseil d'administration d'autres sociétés d'État ayant des responsabilités financières.

CHAPITRE 3 : LA STRATÉGIE D'EDC

3.1 Harmonisation de la politique

3.1.1 Enjeu

En sa qualité de société d'État établie dans le but de satisfaire les objectifs de politique publique, l'actionnaire d'EDC s'attend à ce que la Société harmonise sa stratégie avec les priorités du gouvernement en matière de commerce et d'autres politiques connexes. Ces dernières évoluent au fil du temps, ce qui signifie que les priorités et les pratiques d'EDC doivent aussi évoluer.

Le gouvernement du Canada détermine ses objectifs globaux et priorités en matière de politique de commerce international et de développement du commerce sur une base continue. Comme le gouvernement du Canada est l'actionnaire d'EDC, ces objectifs globaux deviennent des priorités pour EDC. Tel qu'il est mentionné précédemment, divers instruments de gouvernance sont utilisés pour articuler les priorités du gouvernement en matière de commerce et d'autres politiques pour EDC, et confirmer qu'EDC est en phase avec ces priorités. L'EPR du MDCl à EDC et le Plan d'entreprise d'EDC approuvé par le MDCl représentent les principaux instruments de politique employés pour assurer qu'EDC suit les priorités du gouvernement. Parallèlement au processus du Plan d'entreprise, EDC dresse un programme d'emprunt détaillé qu'elle remet au ministère des Finances pour approbation par le ministre. Une approbation officielle du programme d'emprunt devrait assurer un degré élevé d'harmonisation avec les activités d'emprunt d'EDC.

L'énoncé de priorités et de responsabilités

À titre de société d'État et, ce faisant, comme un des principaux instruments de politique publique du Canada pour la promotion du programme et des objectifs commerciaux du pays, EDC obtient son orientation de politique du ministre de la Diversification du commerce international par le biais de l'EPR annuel. Ce dernier est acheminé au président du conseil d'administration d'EDC. De manière générale, l'EPR informe et guide l'élaboration de la stratégie et la planification d'entreprise d'EDC afin d'assurer l'harmonisation avec les priorités du gouvernement et leur réalisation.

Les EPR des années antérieures fournissaient une mise à jour des priorités gouvernementales pour EDC et contenaient plusieurs attentes quant à l'établissement de ses priorités et de la conduite de ses activités. Ces dix dernières années, l'EPR annuel d'EDC contenait des priorités et des responsabilités répétitives, dont les suivantes.

- Participation aux stratégies de développement du commerce et de l'investissement du gouvernement du Canada et en promouvoir l'harmonisation
- Fourniture de financement sur le marché intérieur par des méthodes complémentaires et de partenariat avec le secteur privé et la BDC
- Collaboration et transparence avec le marché privé de l'assurance crédit
- Soutien accru aux PME canadiennes
- Accent sur le client ainsi qu'une plus grande coordination et collaboration avec des partenaires fédéraux tels que le SDC, la CCC et la BDC
- Collaboration et complémentarité avec le SDC
- Approche pangouvernementale au soutien des initiatives canadiennes en matière de changement climatique et pour d'autres secteurs stratégiques apparentés tels que les technologies propres
- Participation active et coordonnée dans les négociations de l'OCDE
- Déploiement intégral du capital d'EDC à l'appui des entreprises canadiennes
- Préparation d'une analyse de rentabilité exhaustive sur l'expansion internationale d'EDC et compte rendu à cet égard

- Démonstration de l'impact de la stratégie d'attraction
- Application de normes relatives à la lutte contre la corruption
- Soutien de l'Institut de financement du développement Canada (IFDC) Inc.

L'EPR du MDCl le plus récent a été remis à EDC durant le processus de l'examen. L'énoncé contenait une orientation détaillée sur les priorités commerciales du gouvernement dans de nombreux domaines, dont :

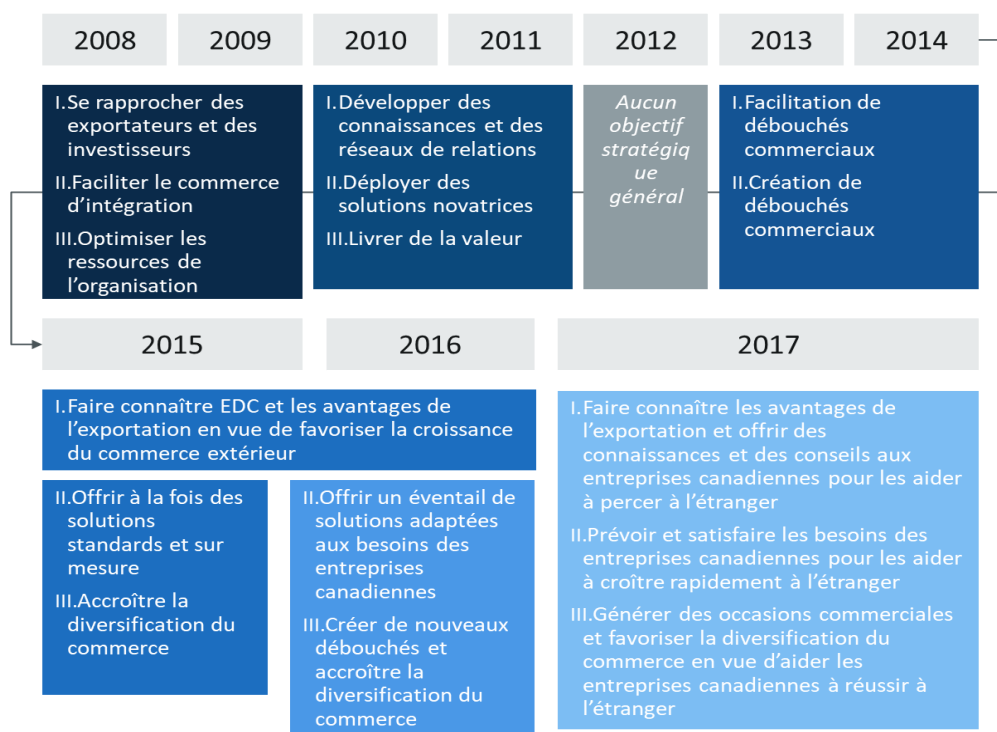
- diversifier le commerce;
- soutenir un plus grand nombre de PME pour qu'elles puissent vendre plus de produits et de services sur un plus grand nombre de marchés;
- réaliser le potentiel des accords de libre-échange du Canada, notamment l'AECG, le PTPGP et l'Accord de libre-échange Canada-Ukraine (ALECU);
- fournir des services aux entreprises appartenant à des femmes, des Autochtones et d'autres groupes sous-représentés.

EDC devait fournir des cibles de croissance mesurables et réalisables ainsi que des objectifs de diversification reflétant les priorités du gouvernement.

Plan d'entreprise

Le plan d'entreprise annuel d'EDC décrit ce que fera EDC au cours des cinq prochaines années pour améliorer ses principales offres financières et continuer d'évoluer comme organisation afin de répondre aux besoins en évolution constante des exportateurs canadiens. EDC communique ses objectifs stratégiques, qui guident ses initiatives et activités stratégiques annuelles, au moyen de ses plans d'entreprise annuels. Les objectifs stratégiques d'EDC des dix dernières années sont présentés à la Figure 19.

Figure 19 : Objectifs stratégiques d'EDC des dix dernières années



Source : Conçue aux fins du présent rapport

Les indicateurs et cibles de performance clés d'EDC de l'année qui vient sont révisés tous les ans et communiqués dans son Plan d'entreprise. Ils aident à orienter les activités et les comportements de l'organisation, et visent à évaluer l'atteinte des objectifs stratégiques. Ces dix dernières années, EDC a eu recours à une liste évolutive d'indicateurs de performance clés.

Le Plan d'entreprise d'EDC de 2018-2022 contient sept indicateurs de performance clés. La plupart des indicateurs sont assortis de cibles pour 2018. EDC a réinstauré un nouvel indicateur servant à mesurer la clientèle (Nombre de clients servis) pour 2018 après l'avoir éliminé il y a sept ans, qui s'harmonise à la nouvelle stratégie de service à la clientèle qu'EDC met en place. Voici les indicateurs de performance clés.

- **Net Promoter Score (NPS)** : Cet indicateur permet d'évaluer la satisfaction et la fidélité des clients. Il exprime la probabilité qu'un client recommande la Société à d'autres entreprises. Après avoir obtenu un score NPS attendu de 73,3 en 2017, EDC a établi la fourchette cible à entre 70,0 et 76,0 pour 2018.
- **Activités totales facilitées** : Cet indicateur représente la valeur des activités réalisées par les entreprises canadiennes à l'aide des solutions d'EDC. EDC prévoyait que la valeur des activités facilitées atteindrait 102,3 milliards de dollars en 2017 et a fixé une cible de 113,3 milliards de dollars pour 2018, une hausse de 11 p. 100.
- **Activités sur les marchés émergents** : Cet indicateur tient compte des recettes de tous les programmes d'EDC visant à aider les entreprises canadiennes à percer sur les marchés émergents. En 2017, EDC a généré des recettes de 1 051 millions de dollars tirées d'activités sur les marchés émergents, ce qui représente 52 p. 100 du total des recettes au titre de ses activités de financement et d'investissement. EDC prévoyait une hausse de 20 p. 100 de ses activités sur les marchés émergents en 2017, mais n'a pas fourni de cible pour 2018.
- **Transactions d'investissement direct canadien à l'étranger (IDCE)** : EDC prévoyait une hausse de 5 p. 100 à 20 p. 100 en 2018 pour les transactions d'IDCE.
- **Transactions auprès des petites entreprises et des marchés commerciaux** : Après une hausse anticipée de 10 p. 100 en 2017, EDC a fixé une cible entre 7 p. 100 et 20 p. 100 pour 2018. Elle comprend les transactions de deux catégories de clients, et exclut ce qu'EDC appelle les comptes stratégiques.
- **Ratio de productivité** : Ce ratio mesure le ratio des charges administratives par rapport aux produits nets, et la cible de 2018 a été établie à entre 32 p. 100 et 36 p. 100.
- **Nombre de clients servis** : EDC prévoyait servir 7 859 clients de services financiers en 2017, et a fixé une hausse entre 7 p. 100 et 20 p. 100 pour 2018.

[Rapport annuel](#)

Le rapport annuel d'EDC présente l'ensemble des résultats de la Société pour l'année précédente, ainsi qu'une évaluation des indicateurs de performance clés décrits ci-haut. Il contient également une analyse détaillée de sa performance financière, afin de répondre aux besoins des investisseurs actuels et

potentiels dans les instruments financiers d'EDC.

Le tableau qui suit présente les indicateurs de performance publique annuels et leurs résultats respectifs pour les dix dernières années. Le tableau indique également, avec des couleurs, si l'objectif annuel d'une année donnée a été atteint ou dépassé – en vert (> 98 p. 100 du Plan), a été en grande partie atteint – en jaune (> 95 p. 100 et < 98 p. 100 du Plan) ou non atteint – en rouge (< 95 p. 100 du Plan). Comme le démontre le tableau, EDC semble respecter ses objectifs la plupart du temps. Toutefois, il est parfois difficile d'évaluer l'évolution des indicateurs de performance parce que certains ont été abandonnés (identifiés en gris), et que le calcul et la composition de certains autres ont changé au fil des ans. De plus, le nombre d'indicateurs de performance applicables a été réduit au fil du temps, ceux-ci étant passés de 15 en 2009 à 6 en 2017.

Tableau 9 : Évolution des indicateurs de performance d'EDC au cours des dix dernières années – issus des rapports annuels

Indicateur de performance	Résultats									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de clients servis	8 312	8 469	8 236							
Total des activités facilitées (G\$)	85,8	82,77	84,6	22 % hausse	15 % baisse	95,4	98,9	104,2	102	103,7
Activités sur les marchés émergents (G\$) Depuis 2013 : Activités sur les marchés émergents (M\$) (représentent les recettes générées par tous les programmes sur les marchés émergents)	22	18,69	24,7	26 % hausse	15 % baisse	528 (27,3 G\$)	597 (28,9 G\$)	633 (29,2 G\$)	866 (30,6 G\$)	1 051 (29,9 G\$)
Transactions réalisées en partenariat (mise à jour des règles opérationnelles en 2014)	4 450	4 920	5 461	5 % hausse	9 % baisse	4 568	3 918	3 697	3 961	
Activités réalisées en partenariat (G\$)	14,1	16,90	28,7							
Transactions d'IDCE (G\$)	4,7	4,17	4,7							
Transactions d'IDCE (mise à jour des règles opérationnelles en 2014 et 2016)	383	494	573	44 % hausse	9 % hausse	459	347	372	508	508
Nombre d'utilisateurs de programmes multiples	1 000	1 064	1 098							
Net Promoter Score	62,1	68,6	72,1	71,2	72	70,5	74,3	71,9	77,6	77,3
Ratio ODR-CT	43:57	55:45	31:69	37:63	32:68	36:64				
Engagement du personnel		Classé comme les institutions de qualité supérieure		Classé comme les institutions de qualité supérieure	Classé comme les institutions de qualité supérieure	Classé comme les institutions de qualité supérieure				
Maintien de l'effectif (%)	91,83	92,69	92,6	90,3	93	93,4				
Bénéfice net (M\$)	206	258	1 531	645	1 321	817				
Rendement des capitaux propres (%)	3,4	3,9	18,9	7,8						
Ratio de productivité (%)	23,3 %	23,5	24,6	22,8	21,7	22,7	23,3	22,9	27,2	28,5
Ratio de viabilité financière	9,1 %									
Transactions auprès des petites entreprises À compter de 2015 : Transactions auprès des petites et moyennes entreprises À compter de 2017 : Transactions commerciales auprès petites et de moyennes entreprises						2 639	2 762	4 280	4 555	5 500

3.1.2 Approches d'autres OCE

Les différences sont très prononcées parmi les OCE en ce qui a trait à l'harmonisation des priorités et pratiques de l'OCE au programme commercial du gouvernement. Plusieurs organisations éprouvent des difficultés parce qu'elles ne peuvent assortir les objectifs de politique généraux d'actions concrètes.

Malgré tout, de nombreux OCE d'Asie et d'Europe représentent des mécanismes de politique névralgiques pour la promotion des exportations.

Avec CEXIM, la Banque de développement de Chine et la Banque de développement agricole de Chine, Sinosure représente une institution de politique clé pour la stratégie du gouvernement visant « à se tourner vers l'étranger ». Les organisations européennes telles qu'EKF visent également à soutenir les entreprises sur les marchés extérieurs et disposent d'un soutien solide. Le mandat de Bpifrance est arrimé aux grandes priorités du gouvernement français, à savoir soutenir la croissance des entreprises, assurer la compétitivité internationale des sociétés françaises et contribuer au développement d'un écosystème économique favorisant l'entrepreneuriat. En Italie, Cassa Depositi e Prestiti (CDP) propose du financement aux entreprises italiennes ayant des activités internationales. En sus de la filiale à part entière SACE qui agit comme l'OCE italien officiel, CDP a assumé le rôle d'institution de financement du développement (IFD) de l'Italie, alors que SIMEST est responsable de livrer les priorités de politiques générales en matière de commerce international et de coopération au développement.

Cela s'applique également au Royaume-Uni, avec un soutien de politique de taille pour UKEF. Le gouvernement du R.-U. a mis en place un plan économique à long terme, et la réussite sur les marchés extérieurs en fait partie intégrante. UKEF est un instrument clé de la campagne de marketing du Royaume-Uni. Il existe une collaboration étroite avec la British Business Bank lorsqu'il faut examiner les enjeux de financement des PME exportatrices et veiller à ce que le soutien gouvernemental réponde à leurs besoins. Le Foreign and Commonwealth Office a essentiellement remanié son orientation à l'égard du commerce et de l'investissement, comme en atteste, par exemple, l'intégration des rôles du Département du commerce international dans les structures des ambassades britanniques. UKEF participe à de nombreuses visites d'État qui débloquent d'importants débouchés pour les exportateurs britanniques dans des secteurs clés, par des accords commerciaux et la coopération avec les OCE. UKEF et les envoyés commerciaux spéciaux, un réseau de parlementaires nommés par le premier ministre, font équipe sur les marchés émergents où des débouchés commerciaux et d'investissement importants ont été ciblés.

3.1.3 Discussion et analyse

Il est essentiel qu'EDC et le gouvernement soient en phase, tout comme les cibles d'EDC et les priorités du gouvernement du Canada d'ailleurs.

Dans l'ensemble, il y a une harmonisation générale, mais pas forcément spécifique entre les priorités de politique du gouvernement et l'orientation que fournit le MDCl dans les EPR annuels, les objectifs stratégiques des Plans d'entreprise annuels d'EDC, ainsi que les indicateurs et résultats d'affaires annuels des rapports annuels d'EDC. Dans tous les cas, il y a évolution dans les priorités du gouvernement, les objectifs stratégiques d'EDC et ses indicateurs de performance. Mais en l'absence d'un système plus stable de priorités, d'objectifs et d'indicateurs de performance correspondants, il est difficile de déterminer avec précision si les politiques sont bien harmonisées entre le gouvernement comme actionnaire et la Société.

Il existe une discordance récente entre la définition d'EDC quant au « nombre de clients servis » dans le Plan d'entreprise et celle du rapport annuel correspondant. Le Plan d'entreprise 2018-2022 mentionne que le nombre de clients servis en 2017 est de 7 859 alors que le rapport annuel de 2017 mentionne 9 398 clients, soit une hausse de 10 p. 100 comparativement à 2016. Cette discordance s'explique du fait que le rapport annuel a mentionné que, pour la première fois, ce nombre comprend les clients qui se

sont prévalus de ses services du savoir (discuté plus à fond au chapitre 4). Bien que les cibles d'acquisition de clients aient continué d'être importantes pour le programme de rémunération incitative d'EDC, ces cibles ont été éliminées des rapports organisationnels parce que les nombres étaient stagnants, avant d'être réintégrés dans le Plan d'entreprise 2018-2022 avec cette nouvelle définition. EDC a également groupé le nombre de transactions conclues auprès des PME et des marchés commerciaux dans son tableau de bord.

La manière dont les objectifs de politique du gouvernement se retrouvent dans les priorités d'affaires d'EDC est certes importante, mais la manière dont les cibles organisationnelles d'EDC sont transposées dans les incitatifs de performance organisationnelle d'EDC l'est tout autant. S'il n'y a pas d'harmonisation stricte entre les objectifs du gouvernement ainsi que les priorités, les indicateurs et le système de rémunération incitative d'EDC, les résultats opérationnels et l'impact d'EDC peuvent risquer de ne pas répondre aux attentes de politique et de performance du gouvernement.

EDC offre à ses employés un programme de rémunération incitative lié à des aspects précis de la performance opérationnelle du rapport annuel. Cette rémunération incitative aide à guider et à motiver les priorités et les comportements du personnel d'EDC. Il n'existe pas de déclaration publique qui précise si les indicateurs de performance clés utilisés dans le calcul de la rémunération incitative correspondent ou non à ceux qu'EDC communique publiquement dans le sommaire de son Plan d'entreprise annuel ou dans le rapport annuel.

3.1.4 Conclusion

Les indicateurs de performance d'EDC ne concordent pas directement avec l'orientation de politique stratégique régulière du gouvernement. EDC a défini et évalué sa performance en fonction de certains indicateurs. Au cours des dix dernières années, le nombre d'indicateurs est passé progressivement de 14 à 6. Par ailleurs la composition et le calcul certains d'entre eux ont été modifiés plusieurs fois durant cette période, si bien qu'il est difficile d'évaluer certaines tendances générales de performance. De plus, EDC n'a fourni que des réponses qualitatives à l'orientation de politique que lui remet annuellement le gouvernement. Bien que les indicateurs de performance d'EDC reflètent le mandat de la société d'État, EDC ne produit pas d'objectifs ou d'indicateurs de réussite spécifiques à l'égard des objectifs annuels de politique publique.

Les indicateurs de performance clés et la rémunération incitative des employés d'EDC sont directement liés. Les employés d'EDC sont évidemment réceptifs aux cibles internes et à la rémunération incitative. À moins que les incitatifs ne soient également harmonisés aux objectifs de politique publique d'EDC, les employés peuvent être enclins à mettre l'accent sur les indicateurs de performance, tels que la hausse du chiffre d'affaires (plutôt que de faciliter les fournisseurs privés), car ils sont davantage liés à leur rémunération.

3.2 La clientèle d'EDC

3.2.1 Enjeu

Pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs mandats de manière optimale, les OCE doivent cerner et connaître leurs groupes de clients cibles. Ces groupes peuvent changer selon le pays et le mandat de l'organisation donnée, et un OCE très performant consacrera des ressources (expertise et temps) pour bien cerner la clientèle nationale cible à desservir. L'enjeu clé est le suivant : comment EDC détermine-t-elle son groupe cible et est-ce qu'il s'agit là du ou des groupes cibles adéquats pour ses services

financiers et de savoir, et dans quelle mesure EDC répond-elle adéquatement aux besoins de ces clients potentiels?

Dans la poursuite de ses objectifs stratégiques, EDC cible non seulement les exportateurs canadiens, mais aussi les investisseurs internationaux et les acheteurs étrangers. Sa stratégie d'affaires vise à identifier de nouveaux débouchés afin de soutenir un plus grand nombre d'entreprises canadiennes évoluant dans un marché mondial difficile. Pour remplir son mandat visant à faciliter le commerce extérieur du Canada ainsi que la capacité du pays d'y participer, EDC a ciblé les groupes de sociétés canadiennes comme clients potentiels ci-après.

Le premier groupe porte sur les exportateurs directs de biens et de services, de toutes tailles. C'est ce qu'on pourrait appeler des exportateurs traditionnels. Ce groupe est constitué de sociétés qui fabriquent et fournissent des biens et des services au marché, et vendent directement aux acheteurs étrangers.

Le deuxième groupe est celui des exportateurs indirects de biens et de services. Ce groupe comprend les entreprises qui fournissent des biens et des services à des acheteurs canadiens comme intrants dans la fabrication de biens et de services par cet acheteur canadien, lesquels sont ensuite vendus comme produits finaux à des acheteurs étrangers. Bon nombre de sociétés de ce groupe sont des PME qui ont besoin des types de services financiers qu'EDC peut les aider à obtenir.

Le troisième groupe vise les entreprises canadiennes qui investissent directement à l'étranger. Cela comprend l'établissement de filiales étrangères par ces sociétés canadiennes, qui vendent des biens et des services à des acheteurs étrangers, et sont responsables de relations d'affaires clés sur les marchés étrangers.

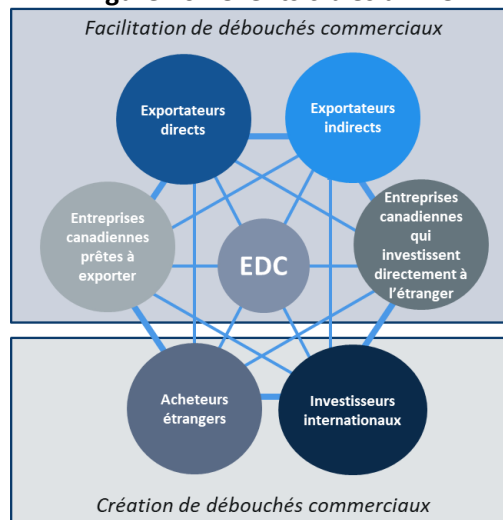
Le quatrième groupe vise les entreprises canadiennes qui sont prêtes à exporter, mais qui n'ont pas encore réalisé de ventes de biens et de services à un acheteur étranger.

EDC cible également des acheteurs étrangers solvables et des investisseurs internationaux clés comme clients potentiels, surtout dans le cadre de ses activités de création de débouchés commerciaux.

On a également demandé à EDC de cibler des PME et des entreprises sous-représentées, surtout celles appartenant à des femmes, des Autochtones et à des jeunes ainsi que des entrepreneurs. Même si la raison d'être principale d'un OCE est de promouvoir les exportations nationales, desservir des secteurs sous-représentés représente souvent un important objectif de politique. En 2017, 52 p. 100 des clients d'EDC étaient des PME et un autre groupe de 34 p. 100 étaient des « clients commerciaux ». Ces deux groupes ont été cumulés en 2017 en vue de l'établissement des cibles. Les comptes stratégiques, pour leur part, représentaient 4 p. 100 des clients.

Le gouvernement a demandé à EDC de trouver des moyens de servir de nouveaux clients en leur proposant ses solutions financières et d'atténuation des risques. EDC a identifié une clientèle potentielle de plus de 80 000 exportateurs directs de biens et services susceptibles de se prévaloir de ses services

Figure 20 : Clients cibles d'EDC



Source : Conçue aux fins du présent rapport

financiers et d'information. La Société a aussi recensé : a) des exportateurs indirects potentiels, dont le nombre est estimé à 26 000 entreprises, et b) les entreprises prêtes à exporter, dont le nombre est estimé à près de 46 000.

3.2.2 Approches d'autres OCE

D'autres OCE sont souvent mandatées pour soutenir des groupes spécifiques d'exportateurs, et de nombreux OCE estiment que le soutien des PME est particulièrement important. L'OCE danois (EKN), par exemple, a réussi à soutenir les PME et affiche une hausse soutenue sur ce plan depuis 2011. Euler Hermes en Allemagne est très actif dans le soutien du *Mittelstand* (les PME) allemand bien connu, et tout récemment, UK Export Finance a fait des percées considérables dans le soutien des petites et moyennes entreprises. Toutefois, malgré l'accent que mettent les OCE sur les PME, ce sont toujours les grands exportateurs des divers pays donnés qui dominent les portefeuilles.


Pour appuyer les groupes sous-représentés, certaines institutions ont créé des produits spécifiques pour les petites et moyennes entreprises, simplifié les processus ou établi des services distincts pour les PME. Quelques OCE, dont EKN en Suède, collaborent étroitement avec d'autres organismes de promotion des exportations. D'autres exemples sont l'approche « Équipe Finlande », qui consiste à regrouper les services gouvernementaux pour appuyer notamment les PME sous un même toit. Les entreprises finlandaises communiquent ainsi avec une seule organisation de type « guichet unique ». Bpifrance est un autre OCE qui réussit à contribuer à la compétitivité de l'économie française en mettant l'accent sur les PME.

3.2.3 Discussion et analyse

EDC a mené des recherches exhaustives afin de cerner ses segments de clients potentiels. Selon EDC, Statistique Canada sous-estime le nombre réel d'entreprises exportatrices canadiennes, car ses données se limitent aux exportateurs de marchandises. EDC a donc exploré diverses sources, dont des sondages menés par Innovation, Science et Développement économique Canada (ISDE Canada) et EDC. EDC croit que sa méthodologie est conservatrice et évite tout double comptage potentiel.

Satisfaction de la clientèle

De nombreux clients d'EDC sont très satisfaits de ses produits, de sa couverture de risques et de son service à la clientèle, mais certains segments d'exportateurs ne le sont pas. Ce niveau de satisfaction vise toute la gamme de solutions d'EDC, ainsi que de nombreux secteurs d'exportation et marchés acheteurs. Parmi les secteurs d'exportation, on trouve l'aéronautique, le pétrole et le gaz naturel, l'exploitation minière, les services financiers, la construction, le transport de surface, les services d'ingénierie, les produits de consommation et de nombreux autres. Des entreprises de tous types et de toutes tailles, et leurs organisations commerciales correspondantes ont participé aux consultations, et ont mentionné presque toutes les régions du monde et plusieurs marchés nationaux spécifiques, en plus d'avoir exprimé un intérêt marqué pour le rôle d'EDC dans les marchés émergents ou



« [...] il faut réduire la paperasserie pour que les services d'EDC soient plus attrayants et utiles pour les petites entreprises qui ont habituellement besoin d'avoir accès à de plus petites organisations de crédit rapidement. EDC pourrait envisager d'adapter son approche et/ou ses services pour qu'ils cadrent mieux avec des transactions plus petites, qui sont généralement la norme au sein des petites entreprises [...] Il y a encore beaucoup à faire pour la rendre plus attrayante aux petites entreprises. »

en développement.

Dans d'autres cas, toutefois, l'insatisfaction règne au sujet du service d'EDC. Parmi les préoccupations soulevées, mentionnons une appétence insuffisante aux risques; une qualité de service pauvre ou inégale; un roulement de personnel fréquent, surtout pour les plus petits exportateurs; le nombre élevé de points de contact; une connaissance insuffisante du secteur et le traitement des exportations de services en particulier; le manque d'attention aux PME et aux petites transactions; des processus bureaucratiques et lourds; et un manque de rétroaction ou de clarté relativement au manque de progrès d'une transaction.

Un des indicateurs de rendement d'EDC est le Net Promoter Score (NPS), qui est utilisé pour évaluer la satisfaction et la fidélité de ses clients. Il exprime la probabilité qu'un client recommande la Société à d'autres entreprises. Les données détaillées fournies par EDC indiquent que le score NPS s'est amélioré, et était plus élevé en 2017 qu'il ne l'était en 2013 pour les trois segments de tailles d'entreprises évalués, à savoir ce qu'EDC appelle les comptes stratégiques, les marchés commerciaux et les petites entreprises. Le score de ce dernier segment a atteint un sommet en 2017 et on a mentionné qu'il était maintenant plus facile de travailler avec EDC.

Les exportateurs du Canada atlantique, de l'Ouest du Canada et du Québec étaient généralement plus satisfaits que ceux de l'Ontario. Selon le secteur, ce sont les exportateurs des secteurs des métaux et de l'exploitation minière, ainsi que de l'aéronautique qui étaient les plus satisfaits, le score NPS ayant excédé 80. Les secteurs de la foresterie et des services non industriels ont enregistré les scores NPS les plus faibles, à moins de 60. Ces résultats NPS plus détaillés donnent un aperçu des tendances à court terme et un portrait de la situation en 2017, et devraient être validés sur plus d'un an. Ils indiquent cependant que les clients d'EDC sont généralement satisfaits du service, ces dernières années.

Petits exportateurs

Selon les exportateurs, l'enjeu le plus difficile est le prix élevé des services d'EDC, 4,5 p. 100 des répondants l'ayant soulevé. Les micro-exportateurs (dont le chiffre d'affaires est inférieur à un million de dollars) interrogés étaient moins aptes à comprendre les produits d'EDC et les plus susceptibles de demander si les produits d'EDC ajoutent réellement de la valeur. Ces entreprises plus petites sont plus susceptibles d'utiliser l'assurance crédit ou les produits de fonds de roulement d'EDC, où la concurrence du secteur privé est toujours limitée en raison des coûts liés à leur prestation. De plus, les banques ne leur permettent pas de mettre à profit leurs polices d'assurance pour obtenir des fonds, parce que leur chiffre d'affaires est sous le seuil que les banques estiment acceptable.

« Pour encourager les petites entreprises à exporter, EDC devrait mieux faire connaître ses services et les différents débouchés commerciaux. Une meilleure intégration entre EDC et le Service des délégués commerciaux pourrait être également explorée pour veiller à ce que les petites entreprises connaissent les opportunités d'exportation et les soutiens disponibles pour faciliter le commerce. »

Soumission - Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Les exportateurs se demandent si EDC est réellement résolue à servir les segments d'exportateurs sous-représentés. Les petits exportateurs et les représentants de leur association commerciale ont mentionné qu'EDC prend les petits exportateurs plus au sérieux depuis cinq ans, mais que le service aux petits exportateurs n'est toujours pas une priorité organisationnelle. Selon eux, il serait bon d'avoir un « champion » à l'échelon supérieur pour défendre les intérêts des PME. De petits

exportateurs ont dit qu'EDC n'a pas les produits nécessaires pour répondre à leurs besoins, mis à part l'assurance crédit. Ils ont mentionné comme exemple le financement acheteur de moindre valeur.

Exportateurs non traditionnels

Lors des consultations, on a demandé si EDC a manifesté suffisamment d'intérêt pour les femmes entrepreneures, dont les transactions initiales ont tendance à être petites. EDC a très peu de profil ou de présence auprès des femmes entrepreneures. Un enjeu spécifique portait sur le faible niveau de sensibilisation à EDC auprès des femmes membres de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI). Dans un sondage réalisé par la Fédération, seulement 4 p. 100 des femmes y ayant participé connaissaient EDC et avaient utilisé ses services. La moitié des réponses obtenues provenaient d'hommes.

Dans le budget 2018, le gouvernement a annoncé qu'il mettra à disposition 250 millions de dollars, à des conditions commerciales, par l'entremise d'EDC afin d'offrir des solutions de financement et d'assurance pour les entreprises détenues et dirigées par des femmes exportatrices ou qui cherchent à exporter. Cette enveloppe est disponible jusqu'en 2020 et aide ces entreprises à surmonter les obstacles à l'obtention de capitaux pour l'expansion sur les marchés extérieurs. Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'une feuille de route stratégique plus vaste d'initiatives visant à se pencher sur les obstacles particuliers que doivent affronter les femmes, y compris des produits de savoir spécifiques, des séances de formation et des mises en relations avec des acheteurs étrangers. Selon EDC, l'OCE du Canada a servi 105 entreprises appartenant à des femmes et/ou exploitées par des femmes au moyen d'assurance crédit, de financement et de garanties financières, et facilité ainsi un volume total d'exportations d'une valeur de 392,18 M\$ en 2018.

EDC collabore aux événements du programme Femmes d'affaires en commerce international (FACI) du Service des délégués commerciaux du Canada (SDC), qui offre des produits et des services particuliers pour aider les femmes entrepreneures à s'internationaliser. EDC soutient des événements organisés par le programme Femmes d'affaires en commerce international (FACI) et facilite la formation pour les femmes en commerce international par l'entremise du Forum pour la formation en commerce international (FITT). EDC collabore également avec des organisations pour femmes dont le Réseau des femmes d'affaires du Québec et le Women Business Enterprises, et fait équipe avec ces organisations pour les occasions de jumelage. En 2018, EDC a commandité 13 événements axés sur les entreprises exploitées par des femmes et/ou leur appartenant, au Canada et dans deux villes américaines. Elle a récemment lancé une nouvelle page Femmes d'affaires en commerce sur son site Web.

En ce qui a trait aux exportateurs autochtones, durant les consultations avec des parties prenantes menées de juillet à novembre 2018 dans le cadre de l'examen législatif, certains gens d'affaires autochtones ont mentionné toutefois qu'EDC ne fournit pas de services valables aux entrepreneurs autochtones, qui ont besoin d'un vrai champion de niveau supérieur à EDC pour assurer un leadership et favoriser l'engagement. Ils ont mentionné que des banques commerciales canadiennes ont créé des unités dotées de personnel autochtone et axées sur les entreprises autochtones, un modèle qu'EDC devrait émuler.

C'est dans ce contexte qu'EDC a indiqué qu'en 2018 elle avait révisé son accessibilité aux entreprises gérées par des Autochtones dans le but d'accroître la sensibilisation à ses produits et services, et leur utilisation par des exportateurs autochtones. La Société a travaillé à cet égard avec un responsable de pratique autochtone d'un important cabinet d'experts-conseils pour mener cet examen et a approché plusieurs parties prenantes clés afin de déterminer comment EDC peut mieux servir les exportateurs

autochtones. EDC mentionne qu'au début de 2019, des recommandations ont été présentées à une équipe de cadres supérieurs d'EDC qui les ont étudiées, afin d'identifier des priorités à court et à moyen terme ainsi que des tactiques spécifiques pour qu'EDC puisse améliorer sa pertinence pour les gens d'affaires autochtones. À l'issue de ces discussions, un plan d'action préliminaire de 18 mois a été rédigé et fera l'objet de discussions à la réunion du conseil d'administration d'EDC en juin 2019. Ce projet de plan d'action contient des mesures pour assurer un suivi sur le soutien aux clients autochtones et en faire rapport, améliorer la visibilité de ses services aux exportateurs autochtones, la participation à la communauté et l'établissement potentiel de nouveaux partenariats. Entre temps, EDC a mentionné qu'elle est en train de recruter un chef d'équipe (intérimaire) pour coordonner les initiatives de 2019-2020, et élaborer une stratégie à plus long terme pour desservir les exportateurs autochtones. Selon EDC, elle continue d'étendre son empreinte et sa participation communautaire à des événements pertinents, dont la plus récente assemblée générale annuelle de l'Assemblée des Premières Nations, l'Assemblée extraordinaire des Chefs et le First Nations Export Forum organisé par le Conseil canadien pour le commerce autochtone.

3.2.4 Conclusion

EDC a cerné tout le potentiel pour ses services, au Canada et à l'étranger. La Société a mené des recherches exhaustives pendant plusieurs années afin de circonscrire ses segments de clientèle, et examiner le potentiel par région et secteur du Canada. EDC a établi un vaste réseau de bureaux et de relations à l'échelle du Canada, et travaillé en étroite collaboration avec les provinces, les municipalités et les groupes commerciaux. La Société a aussi noué des partenariats avec de nombreuses banques commerciales pour appuyer ses clients.

De nombreux clients sont très satisfaits des produits, de la couverture de risques et des services d'EDC, mais certains disent qu'il est possible de les améliorer. Les éloges pour la Société couvrent tous ses produits, et proviennent de nombreux secteurs d'exportation et de marchés acheteurs. Des entreprises de tous types et de toutes tailles, et leurs organisations commerciales correspondantes, ont participé aux consultations, et ont mentionné presque toutes les régions du monde et plusieurs marchés spécifiques, en plus d'avoir exprimé un intérêt marqué pour le rôle d'EDC sur les marchés émergents ou en développement. Parmi les secteurs d'exportation, on trouve l'aéronautique, le pétrole et le gaz naturel, la construction, le transport de surface, les services d'ingénierie, les produits de consommation et de nombreux autres. Dans d'autres cas, toutefois, des répondants ont soulevé des préoccupations à certains égards dont : un appétit insuffisant pour les risques; une qualité de service pauvre ou inégale; un roulement de personnel fréquent, surtout pour les plus petits exportateurs; le nombre élevé de points de contact; une connaissance insuffisante du secteur et le traitement des exportations de services en particulier; le manque d'attention aux PME et aux petites transactions; des processus bureaucratiques et lourds; et un manque de rétroaction ou de clarté relativement au progrès (manque de progrès) d'une transaction. Les scores généraux d'EDC pour la satisfaction et la loyauté de la clientèle indiquent que les clients sont généralement satisfaits du service. Mais il faudrait les approfondir davantage pour évaluer la réussite des objectifs de politique parmi des groupes de clients spécifiques.

EDC a mis en place des plans pour améliorer la diversité, l'inclusion ainsi que le soutien aux entreprises gérées par des femmes et des Autochtones. Étant donné que de nombreuses activités sont passablement récentes, EDC a mis l'accent sur les activités elles-mêmes jusqu'à présent plutôt que sur les résultats. Durant l'examen, des exportateurs de ces segments de clientèle ont dit qu'EDC n'offre pas suffisamment de produits et de services répondant à leurs besoins spécifiques. Ils se soucient également du fait que les efforts déployés pour les appuyer ne sont pas soutenus par la haute direction.

3.3 Retombées pour le Canada

3.3.1 Enjeu

En sa qualité d'OCE du Canada et comme presque tous les OCE d'ailleurs, EDC doit soutenir les exportations canadiennes et l'investissement direct à l'étranger, et générer des retombées favorables sur les résultats économiques et les emplois. EDC évalue les retombées économiques potentielles des opérations d'exportation et d'investissement qu'elle assure et finance, ainsi que les retombées générales de ses activités pour le Canada. Ces retombées potentielles sont importantes pour déterminer la valeur économique que procure EDC grâce à ses activités ainsi que le rapport coût-avantages associé à l'investissement et au soutien d'EDC par le gouvernement.

EDC évalue les transactions individuelles en calculant d'abord le contenu canadien de la vente à l'exportation. Elle prend aussi en compte d'autres facteurs tel qu'un accès accru aux marchés mondiaux, les ventes sur les marchés émergents, et si l'exportation porte sur un nouveau produit, technologie ou marché. EDC évalue également, tous les ans, les retombées globales de ses activités en termes du PIB et de l'emploi, selon un coefficient multiplicateur général d'emplois par secteur comparativement à la valeur ajoutée et aux retombées conséquentes sur le PIB. Ils sont basés sur des indicateurs entrée-sortie.

3.3.2 Approches d'autres OCE

Les OCE ont traditionnellement mis l'accent sur le contenu domestique des exportations nationales, ainsi que les emplois créés ou maintenus, comme conditions préalables à la fourniture de crédit à l'égard d'une transaction ou d'un exportateur spécifique. Des pays tels que le Japon et l'Allemagne ont toujours une exigence minimale de contenu national pour offrir une couverture. Sinosure a également exigé une teneur chinoise minimale de 60 p. 100 de la valeur contractuelle, et de 40 p. 100 pour le financement de navires. Mais la mondialisation et le commerce accru des intrants commerciaux ont fait en sorte que le contenu national est aujourd'hui moins pertinent dans la détermination de la réussite des exportations. De nombreux OCE ont dès lors développé des modèles plus sophistiqués pour calculer les retombées nationales des transactions qu'ils soutiennent.

Tout comme EDC, plusieurs OCE ont modifié la manière dont ils évaluent les retombées nationales de leurs activités. Ils se sont écartés de la notion de production nationale pour retenir un concept plus vaste « d'intérêt national » ou de « retombées nationales ». Ils basent leurs décisions d'octroi de couverture sur des facteurs tels que les activités de R & D ou encore de savoir-faire créé, en ignorant parfois le lieu de fabrication des marchandises livrées. Le Tableau 10 présente quelques politiques en matière de contenu national.

Tableau 10 : Exemples de politiques en matière de contenu national

	Danemark	Finlande	Allemagne	Norvège
Contenu national exigé	0-20 %	0-33 %	Généralement 51 %	0-30 %
Certificat d'origine suffisant	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : EKF, Euler Hermes, Finnvera, GIEK

Seulement quelques autres OCE évaluent ou calculent le nombre d'emplois liés aux opérations d'exportation. En plus d'EDC, EKF publie annuellement le nombre d'emplois créés et maintenus. GIEK

publie aussi des données régulièrement et le ministre autrichien des Finances a confié à un institut de recherche le soin de mener une étude de répercussions sur l'emploi en 2015. Quant à Euler Hermes, le ministère fédéral allemand des Affaires économiques et de la Technologie a commandé une importante étude indépendante en 2012.

En revanche, de nombreux OCE tels que Credendo en Belgique, EKN en Suède, Sinosure en Chine ou Export Finance au R.-U. ne publient pas de données sur la création d'emplois.

Tableau 11 : Exemples de données d'emplois d'OCE

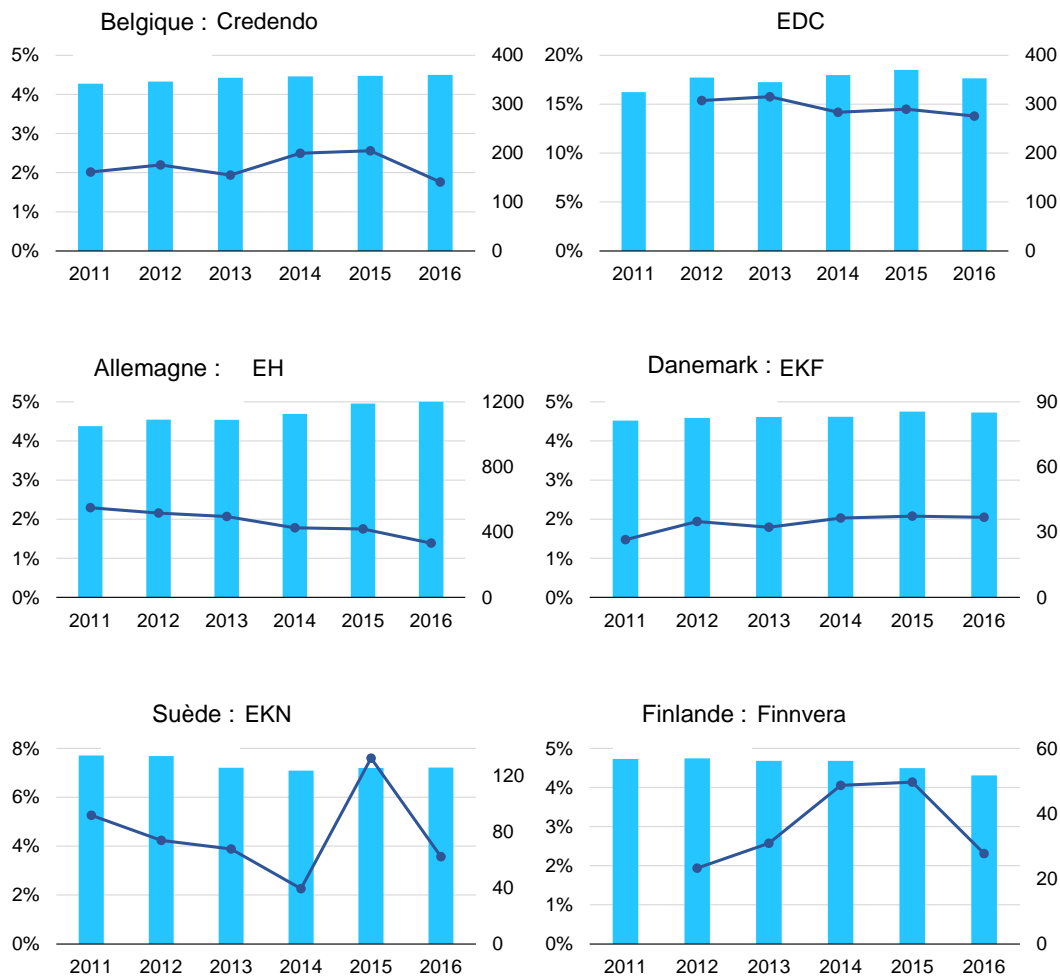
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Autriche-OeKB	s/o	s/o	s/o	30.000	s/o	s/o
Canada	573 773	568 799	719 200	530 000	521 000	524 000
Danemark-EKF	17 560	16 460	10 500	12 300	13 000	8 000
Allemagne- EH	240 000	s/o	s/o	s/o	s/o	s/o
Norvège-GIEK	11 000	s/o	s/o	s/o	13 000	9 600

Source : Conçu aux fins du présent rapport – basé sur des rapports annuels

En plus des emplois, la part des exportations couvertes peut représenter un important indicateur d'impact. Si le soutien de l'OCE ne produit pas de retombées substantielles, l'objectif de politique visant à promouvoir la croissance économique au moyen du commerce extérieur peut ne pas être réalisé. Et pourtant, un taux de pénétration plus élevé n'est pas forcément un indicateur positif, parce que cela peut être indicateur d'éviction du marché commercial ou d'une défaillance sérieuse du marché.

La pénétration peut être liée non seulement à la part totale des exportations, mais aussi à la structure de l'économie et du marché intérieur de l'assurance crédit, selon le portefeuille de l'OCE en question. Par exemple, le pourcentage des exportations soutenues par des pays tels que le Danemark et l'Allemagne au moyen de l'assurance crédit à l'exportation et investissement est similaire à celui d'autres économies, la part des exportations assurées s'établissant à environ 2 p. 100 ces dernières années. Le soutien de GIEK en Norvège a également été passablement stable, son soutien s'élevant à entre 2 et 3 p. 100 ces quelques dernières années, alors que les exportations nationales ont baissé considérablement depuis 2012. Le taux de pénétration comparable d'EDC (assurance crédit à l'exportation et assurance investissement en pourcentage des exportations totales) de 15 % des exportations est une anomalie. Si les facilités de financement d'EDC étaient incluses, le taux de pénétration serait encore plus élevé.

Figure 21 : Taux de pénétration (% et milliards d'EUR, Exemples)



Source : Klasen et Bärtil, 2017, basé sur les données des OCE en question et les données de l'OCDE

3.3.3 Discussion et analyse

EDC soutient des entreprises canadiennes à différentes étapes de leurs activités internationales, et contribue à créer et à maintenir un grand nombre d'emplois dans l'économie canadienne. Les exportateurs de presque tous les secteurs peuvent bénéficier de la mondialisation, et les parties prenantes ont mentionné que les activités d'EDC sont très utiles pour améliorer la gestion des risques et le financement. Plusieurs solutions de garantie et d'assurance d'EDC contribuent à accroître le fonds de roulement ou à atténuer les risques en couvrant les risques commerciaux et politiques. Les solutions de financement, y compris le financement de fonds de roulement, le financement d'acheteurs internationaux, les prêts directs, le financement structuré et le financement de projets complètent les offres d'EDC. Les exportateurs en démarrage et du secteur de l'innovation ont recours aux services consultatifs d'EDC et bénéficient du capital-investissement.

Sur le plan transactionnel, EDC a développé un processus pour calculer et enregistrer les retombées directes et indirectes des transactions qu'elle facilite. Le processus comprend un gabarit algorithmique de retombées canadiennes qui sert à évaluer les caractéristiques des retombées de transactions individuelles. Le résultat final d'une transaction représente alors les retombées économiques attendues par suite du soutien d'EDC, et est l'un des nombreux facteurs pris en compte dans le processus d'analyse et d'approbation des transactions. Le test du contenu canadien est adapté de temps à autre pour

refléter l'évolution du contexte commercial, des chaînes de valeur, des tendances du commerce et de l'investissement, des tendances économiques et des priorités.

3.3.4 Conclusions

Le taux de pénétration d'EDC est très élevé comparativement à celui d'autres organismes de crédit à l'exportation. Un taux de pénétration d'assurance crédit à l'exportation de tout au plus 5 p. 100 du commerce extérieur total est courant dans les pays fortement industrialisés et, en comparaison, le taux de pénétration d'EDC est nettement plus élevé à 15 p. 100. Toutefois, ce niveau élevé d'activité peut être indicateur d'une lacune sérieuse sur les marchés financiers canadiens, une situation à laquelle EDC peut avoir contribué en évinçant des concurrents potentiels du secteur privé.

3.4 Gestion des risques

3.4.1 Enjeu

À titre d'OCE du Canada, EDC doit aider les entreprises canadiennes à faire affaire sur les marchés mondiaux. La question de l'heure est la suivante : EDC est-elle disposée à fournir du financement ou de l'assurance dans les marchés où les entreprises canadiennes désirent faire affaire et à l'égard des transactions qu'elles lui soumettent? Plusieurs raisons potentielles peuvent porter EDC à refuser une transaction d'un client. Bien qu'il n'existe pas de données quant au nombre ou au motif des refus (parce que le personnel de première ligne dissuade un client de présenter une demande sachant qu'elle sera refusée avant même qu'elle ne soit reçue), un refus est souvent motivé par la qualité du risque de crédit d'une transaction.

Cet enjeu consiste donc à déterminer si EDC prend suffisamment de risque pour répondre aux besoins des entreprises canadiennes. Plus précisément : est-ce que l'appétit de risque d'EDC dans les pays émergents et pour les acheteurs à risque plus élevé est suffisant?

3.4.2 Comparaison avec le secteur privé et les autres OCE

Le rapport annuel d'EDC de 2017 indique que l'exposition de qualité inférieure (risque plus élevé) a diminué en 2017, et représentait 45 p. 100 de son exposition totale de prêts et garanties (comparativement à 48 p. 100 en 2016). Les plus grandes concentrations de ces expositions de qualité inférieure se trouvent dans les secteurs de l'aéronautique (26 %), du pétrole et du gaz naturel (23 %), et de l'exploitation minière (11 %).

L'appétit d'EDC pour le risque de crédit a été comparé aux principales banques commerciales canadiennes. Les résultats : le profil de risque des banques commerciales est comparable à celui d'EDC, même si l'exposition d'EDC est plus élevée au Canada. Le Tableau 12 compare l'exposition d'EDC par rapport à celle des banques commerciales.

Tableau 12 : Comparaison des profils de risque d'institutions financières

	EDC	RBC*	Banque TD**	Banque Scotia***
Qualité supérieure	40 %	40 %	42 %	58 %
Qualité inférieure	60 %	60 %	56 %	42 %

* Services bancaires de gros

** Clientèle autre que de détail

*** Clientèle autre que de détail

Source : Rapports annuels 2017

Le profil de risque d'EDC est conservateur quant à la répartition du risque de crédit. La proportion de 40 p. 100 de cotes de qualité supérieure est comparable à celle de l'exposition des services bancaires de gros et de la clientèle autre que de détail de deux des grandes banques commerciales du Canada.

La politique de crédit d'EDC repose sur un système de limites, qui sont essentiellement exprimées en termes notionnels par opposition au capital disponible d'EDC, et non selon des équivalences de risques. EDC dit que son profil de risque de crédit conservateur n'est pas une décision délibérée, mais plutôt un corollaire de la structure des exportations du Canada qui est très concentrée sur les États-Unis en termes géographiques, et sur des industries à forte intensité de capital en termes sectoriels, lesquelles sont généralement représentées par de grandes entreprises solvables.

Tableau 13 : Comparaison de l'exposition d'EDC, par industrie

Industrie	Concentration de l'exposition d'EDC par industrie	Structure des exportations de marchandises du Canada
Pétrole et gaz naturel	15 %	23 %
Institutions financières	14 %	--
Aéronautique	14 %	3 %
Exploitation minière	11 %	8 %
Infrastructure et environnement	10 %	8 %
Transport de surface	10 %	15 %
Technologies de l'information et des communications	9 %	2 %
Industrie légère	5 %	8 %
Ressources	4 %	6 %
Autres	8 %	29 %

Source : Rapport annuel 2017 d'EDC, gouvernement du Canada, Trade Data Online, 2017

Le Tableau 13 démontre qu'EDC met un peu plus d'accent sur les industries à forte intensité de capital en ce qui a trait à la répartition sectorielle de ses activités.

D'un point de vue géographique, le profil d'EDC est beaucoup plus diversifié que l'ensemble de la structure des exportations canadiennes, mais il y a un accent marqué sur les pays ayant une très bonne notation de crédit. Il convient également de souligner la part de 19 p. 100 de contreparties nationales.

Tableau 14 : Comparaison géographique de l'exposition de risque d'EDC (financement et assurance, moins les titres négociables)

Pays	Concentration de l'exposition d'EDC par pays	Exportation de marchandises, Canada
É.-U.	23 %	80 %
Canada	20 %	S/O
R.-U.	7 %	9 %
Mexique	4 %	4 %
Inde	4 %	2 %
Australie	3 %	1 %
Chili	3 %	0,5 %
Brésil	3 %	1 %
Chine	3 %	1 %
Arabie saoudite	3 %	1 %
Autres	27 %	0,5 %

Source : Données EDC, Statistiques sur le commerce extérieur du gouvernement du Canada

La répartition du portefeuille d'EDC, par produit, pour les transactions sur le marché intérieur est présentée au Tableau 15.

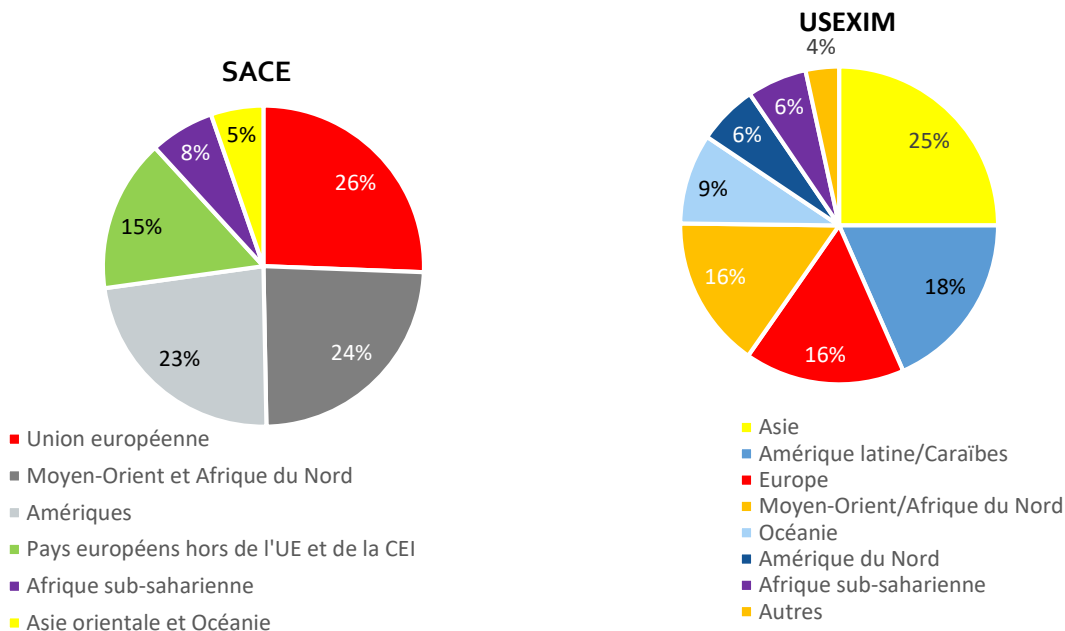
Tableau 15 : Exposition sur le marché intérieur (en millions de \$)

Type de risque de programme	Exposition notionnelle
Assurance crédit	1 816,3
Assurance et cautionnement de contrats	6 749,2
Prêts commerciaux	11 369,3
Assurance d'institutions financières	246,5
Placements	954,6
Titres négociables et produits dérivés	724,1
Contrepartie de réassurance	305,5
Grand total	22 165,4

En ce qui a trait à d'autres OCE, les risques des pays et des secteurs de l'industrie font aussi partie de la gestion du portefeuille. L'exposition au titre de garanties de SACE, par exemple, semble répartie de manière égale en termes de régions mais avec un accent sur les marchés émergents, étant donné que l'OCE italienne est une institution gouvernementale de promotion des exportations. L'exposition régionale de US EXIM est diversifiée partout dans le monde. L'OCE australien (EFIC) soutient des exportations partout dans le monde, l'Asie représentant la principale région, ce qui cadre avec les priorités régionales du gouvernement australien. Le portefeuille de Euler Hermes est également passablement diversifié, les transactions étant disséminées dans de nombreux marchés émergents et pays en développement.

Par ailleurs, les portefeuilles des OCE, surtout ceux d'économies plus petites, peuvent être dominés par un nombre limité de marchés et un petit nombre de secteurs. Les pays de l'OCDE et quelques industries, dont l'énergie ou le transport maritime, sont prédominants, comme c'est le cas pour EKF au Danemark, EKN en Suède, Finnvera en Finlande et GIEK en Norvège.

Figure 22 : Exemples d'expositions d'OCE par région



Source : Conçu aux fins du présent rapport - basé sur des rapports annuels

L'exposition sur le marché intérieur d'autres OCE est beaucoup moindre que celle d'EDC, car ils s'emploient à assumer des risques étrangers au nom de leurs entreprises nationales. Ils peuvent assumer un certain degré de risque national dans le cadre de la prestation de garanties de fonds de roulement de transactions spécifiques, mais ces organismes ne possèdent pas la gamme de produits nécessaires pour les ventes sur le marché intérieur. Dans certains cas, ce sont d'autres organismes de l'appareil gouvernemental qui offrent le soutien.

Dans sa soumission, Manufacturiers et Exportateurs du Canada (MEC) a noté la différence d'appétit pour le risque d'EDC comme OCE du Canada et celui d'OCE d'autres pays auquel se heurtent ses membres. L'Association estime que la capacité d'EDC perd du terrain relativement à la norme du G7. Cela est apparent dans la Figure 26, qui démontre que les É.-U. et l'Italie ont une plus grande exposition sur des marchés hors de l'OCDE.



« Un exemple cité par une grande société membre de MEC était la couverture de l'OCE allemand Hermes (garantie de crédit à l'exportation du gouvernement fédéral allemand) pour une transaction récente en Argentine. L'organisme allemand était disposé à financer le projet à hauteur de 2 milliards \$ alors qu'EDC était plafonnée à 150 millions \$. »

Soumission - Manufacturiers et Exportateurs du Canada

3.4.3 Discussion et analyse

En ce qui a trait au *programme de facilitation des débouchés commerciaux* d'EDC, les entreprises canadiennes dont les transactions ont été soutenues par EDC sont forcément satisfaites de son appétit pour le risque. Mais tel que soulevé ci-dessous, des entrevues avec des exportateurs ont révélé des lacunes à cet égard. Ils s'attendaient à ce qu'EDC soit plus réceptive à accepter une qualité de crédit moindre à l'occasion, d'offrir des modalités de remboursement plus longues et une tarification plus concurrentielle, et à faire des affaires dans un plus grand nombre de pays (comme l'Argentine, la Russie ou l'Ukraine). Cette situation est mise en évidence par les faibles risques du portefeuille d'EDC comparativement aux banques commerciales et à d'autres OCE.

Le programme de facilitation des débouchés commerciaux d'EDC vise davantage les entreprises canadiennes qui font affaire avec des acheteurs et des pays plus solvables. Les marchés émergents importants ne sont pas aussi bien desservis par EDC que par ses homologues de l'OCDE. Des exportateurs se soucient du fait qu'EDC met moins d'accent sur les activités traditionnelles d'un OCE, à savoir la fourniture de garanties à moyen et long terme aux banques qui financent des opérations

« ... Pour diverses raisons, EDC est à la traîne d'autres OCE pour le soutien des entreprises canadiennes, si bien que ces dernières sont moins concurrentielles sur ces marchés. De nombreuses sociétés sont convaincues qu'elles ont perdu de nombreuses occasions d'affaires faute de mécanismes financiers adéquats pour faire des affaires sur ces marchés difficiles mais potentiellement lucratifs. Les marchés émergents continueront d'être la principale source de croissance économique mondiale au cours de la prochaine décennie, y compris les pays de la région que nous couvrons. Il importe de positionner les entreprises canadiennes dès maintenant, pour qu'elles puissent se prévaloir de débouchés futurs. »

Soumission - Canada Eurasia Russia Business Association

d'exportation.

En ce qui a trait au programme de *création de débouchés commerciaux* d'EDC, EDC concentre ses opérations d'attraction sur des acheteurs potentiels dont la cote de crédit est passablement élevée. Si une intervention canadienne existante/potentielle existe dans la chaîne d'approvisionnement, des risques de crédit plus élevés peuvent être envisagés. Ces règles font partie de la stratégie d'attraction d'EDC, suivant laquelle EDC fournit un financement à des acheteurs étrangers afin d'accroître la probabilité de participation d'exportateurs canadiens dans la chaîne d'approvisionnement en question. Mais pour certains marchés émergents plus risqués, la stratégie d'attraction d'EDC n'est pas envisagée.

L'approche de la stratégie d'attraction semble être motivée en partie par les exigences de risque de crédit. Un acheteur étranger très solvable a beaucoup plus de chance d'obtenir du financement à des conditions favorables auprès de diverses institutions financières. Le pouvoir de négociation d'un acheteur étranger non noté ou dont la cote de crédit est faible est réduit et il peut être contraint d'accepter une offre assortie d'un financement, parce que les partenaires financiers sont réticents à assumer le risque de crédit.

« Les exportateurs trouvent que les offres d'EDC ne sont pas à la hauteur des normes des autres organismes de crédit à l'exportation du G7, surtout sur les marchés émergents. EDC devrait dès lors envisager relever le seuil de financement dans ces marchés pour accroître la compétitivité. »

Soumission - MEC

EDC n'est pas disposée à compromettre sa viabilité financière en assumant des risques de crédit élevés à l'égard de débouchés incertains ou encore « d'opérations d'attraction infructueuses ». Une approche plus équilibrée – évaluer la probabilité de décrocher un contrat d'exportation plutôt que des considérations de risque de crédit – pourrait contribuer à promouvoir les exportations canadiennes, surtout que la capitalisation d'EDC est très solide. EDC doit faciliter la croissance des exportations et desservir les groupes sous-représentés, tout en se penchant sur les lacunes de marché. Ces priorités doivent aussi être prises en compte, non seulement la maximisation des bénéfices et/ou de la valeur de l'actionnaire.

3.4.4 Conclusions

EDC ne répond pas à certaines attentes des exportateurs quant à un plus grand appétit pour le risque, notamment pour des transactions dont le crédit est de qualité inférieure ainsi que sur les marchés émergents et à risques plus élevés. Les exportateurs ont soulevé des préoccupations à l'effet qu'EDC n'a pas d'appétit pour le risque autre que le crédit de qualité supérieure qui est très accessible et répandu sur les marchés financiers. En assumant plus de risques, EDC aurait l'occasion de promouvoir plus activement le programme de diversification du commerce du gouvernement. Toutefois, EDC serait exposée à une concurrence plus âpre de la part d'autres organismes de crédit à l'exportation sur les marchés émergents, c'est pourquoi il est impératif d'assurer l'égalité des chances par un appétit pour le risque plus prononcé.

EDC a une aversion pour le risque comparativement à ses homologues, y compris les prêteurs et les assureurs du secteur privé. Malgré une capitalisation solide, l'exposition d'EDC à des risques de qualité inférieure de 60 % de ses risques de crédit pour 2017 est comparable à celle des banques commerciales canadiennes et moindre par rapport à d'autres organismes de crédit à l'exportation de l'OCDE.

3.5 Gestion du capital

3.5.1 Enjeu

Une façon d'évaluer l'appétit pour le risque d'une institution est d'examiner la relation existant entre le capital économique (demande de capital) et le capital disponible (offre de capital). Cette section examine l'adéquation du capital de la Société par rapport aux besoins en capital de la Société.

À titre de société d'État, le capital d'EDC – soit la capitalisation initiale d'EDC au moment de sa création, l'apport additionnel de capitaux au fil du temps, les provisions établies au fil des ans, moins les dividendes versés à l'actionnaire – appartient exclusivement au gouvernement du Canada.

Le Cadre stratégique d'adéquation du capital et des dividendes des sociétés d'État à vocation financière du gouvernement stipule que « le gouvernement sera prêt à injecter du capital dans une société d'État à vocation financière s'il est démontré que la société doit obtenir ce capital supplémentaire pour s'acquitter de son mandat d'intérêt public. » Au fil des ans, les activités d'EDC ont été très rentables et généré des bénéfices nets considérables, ce qui a fait croître les capitaux propres, dont une partie est versée à l'actionnaire sous forme de dividende.

3.5.2 Approches d'autres OCE et d'institutions financières du secteur privé

La capitalisation d'EDC est très différente de celle d'autres OCE. Bien que de nombreux OCE aient une structure institutionnelle différente, il est plus pertinent de comparer EDC à des OCE dont la structure est similaire. Finnvera, par exemple, bénéficie de l'appui du gouvernement de la Finlande, mais elle est limitée par son bilan et la concentration de ses risques est élevée.

La plupart des institutions financières prennent des décisions stratégiques dans lesquelles interviennent les questions de capital. Les décisions stratégiques relatives à l'utilisation du capital reviennent d'ordinaire aux actionnaires. Il est évident que les institutions financières se sentent contraintes à prendre des décisions stratégiques judicieuses au sujet de l'utilisation optimale du capital lorsque ce dernier est limité.

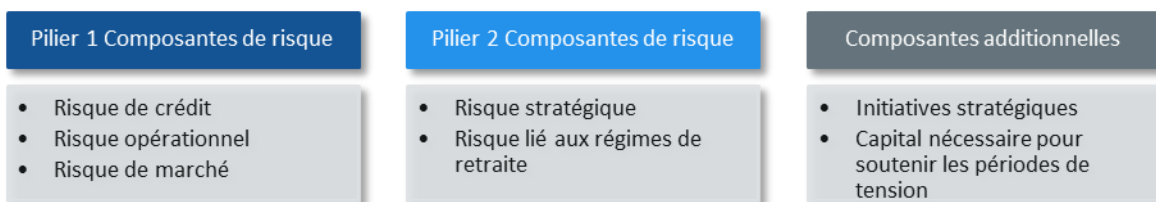
3.5.3 Discussion et analyse

Durant la crise financière mondiale de 2008-2009, le gouvernement a injecté du capital dans EDC et annoncé ainsi aux marchés financiers et aux exportateurs canadiens que les services de gestion de risques d'EDC étaient disponibles. L'offre de capital d'EDC correspond maintenant à la demande de capital anticipée, et l'excédent de capital continue de croître. À la fin de 2017, le rapport annuel de 2017 indique qu'EDC avait des capitaux propres de 10,04 milliards (G) de dollars. Selon son cadre de gestion du capital, le niveau de capital qu'EDC vise à détenir d'un point de vue économique pour une notation AA s'élève à 5,2 G\$. Par conséquent, pour obtenir une note intrinsèque de AA, il y a un excédent de capital de 4,86 G\$. Dans les faits, la capitalisation d'EDC est plus que suffisante pour une note intrinsèque de AAA.

EDC évalue l'adéquation de ses fonds propres au moyen d'un Cadre de gestion du capital qui s'aligne sur le processus interne d'évaluation de l'adéquation des fonds propres (« PIEAFP »). Selon ce cadre, le PIEAFP veille à ce que la capitalisation soit suffisante pour couvrir tous les risques importants et à ce qu'elle continue d'être suffisante non seulement à un moment donné, mais au fil du temps, pour prendre en compte l'évolution de l'orientation stratégique d'EDC et des conditions économiques, ainsi que la volatilité de l'environnement financier.

La demande en capital (ou capital économique) est calculée d'après les facteurs suivants de la taxonomie de risques :

Figure 23 : Composantes de risque d'EDC



Selon l'information issue du Plan d'entreprise d'EDC pour 2018-2022, cette situation d'excédent de capital devrait se maintenir durant la période, mais à un niveau moindre, comme en fait état le tableau qui suit.

Tableau 16 : Capital d'EDC par composante de risque (en millions de dollars)

Composante de risque (en millions de dollars)		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pilier 1	<i>Risque de crédit</i>	2 825	3 669	3 951	4 373	4 840	5,352
	<i>Risque de marché</i>	930	976	865	881	863	878
	<i>Risque opérationnel</i>	246	238	238	238	238	238
Pilier 2	<i>Risque stratégique</i>	400	488	505	549	594	647
	<i>Risque lié aux régimes de retraite</i>	492	492	492	492	492	492
	<i>Initiatives stratégiques</i>	300					
Total de la demande de capital		5 193	5 863	6 051	6 533	7 027	7 607
Total de l'offre de capital		10 040	10 353	10 424	10 448	10 560	10 785
Excédent de capital (déficit)		4 847	4 490	4 373	3 915	3 533	3 178
Note de solvabilité implicite		AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA

Source : Rapport annuel 2017; Plan d'entreprise 2018-2022

Le capital économique représente la valeur du capital de risque dont une banque ou une institution financière a besoin pour demeurer solvable à un niveau de confiance et durant une période donnée. La période est généralement d'un an et correspond à la période type durant laquelle des actionnaires prennent des décisions de recapitalisation (en présence de pertes considérables). L'intervalle de confiance peut s'apparenter à l'intensité de conditions économiques défavorables; pires elles sont, plus élevé devra être le capital économique requis.

D'un point de vue de note de crédit cible, les institutions financières dont la capitalisation peut soutenir des tensions considérables se méritent une note de crédit intrinsèque plus élevée que celles dont la capitalisation est plus faible et qui ont un profil de risque similaire.

Par exemple, une institution financière qui cible une note AAA doit appliquer un choc grave de 99,99 p. 100, ce qui implique que ce n'est qu'une seule fois tous les 10 000 ans que sa capitalisation serait insuffisante pour supporter ce choc.

En revanche, une institution financière qui cible une note BB- appliquerait un intervalle de confiance de 97,90 p. 100, et nécessiterait une capitalisation suffisante pour supporter 9 790 fois un ensemble de 10 000 scénarios potentiels.

La note implicite d'EDC correspond à une note AAA solide. Il est compréhensible qu'une institution financière d'État désire maintenir une capitalisation crédible, puisqu'un manque de capital et de liquidité occasionnerait non seulement des difficultés opérationnelles en cas de pertes inattendues, mais serait mal reçu par ses clients et contreparties.

Il n'en demeure pas moins que les calculs de capital économique d'EDC sont conservateurs pour toutes les catégories de risques, selon les estimations établies aux fins du présent examen. Par conséquent, dans un scénario plus réaliste, la demande de capital est inférieure à celle présentée par EDC dans son rapport annuel.

EDC calcule une version de sa demande de capital en fonction d'un scénario basé sur l'intervalle de confiance AA. EDC ne calcule pas la demande de capital pour les autres notations qui – compte tenu des intervalles de confiance (beaucoup) plus faibles du fait de notes de crédit inférieures de niveau BBB/AA –

susciteraient une demande de capital moindre et feraient augmenter l'excédent de capital. Plus la note cible est faible, plus faible est la demande de capital. Il n'est pas clair pourquoi EDC ne communique pas les résultats des autres notes cibles mentionnées dans sa politique en matière de capital.

Même avec ces calculs conservateurs, l'excédent de capital d'EDC est considérable et, s'il est converti en note de crédit cible, correspondrait à l'attribution d'une note AAA implicite.

Le Cadre stratégique d'adéquation du capital et des dividendes du gouvernement précise que le gouvernement veillera à ce que les sociétés d'État à vocation financière aient suffisamment de capital pour s'acquitter de leur mandat d'intérêt public, et que le capital supérieur aux besoins devrait être remis à l'actionnaire sous la forme de dividendes au cours de la période de planification. Selon la LGFP (article 130.1), « [...] Chaque société d'État [...] doit inclure chaque année dans son plan d'entreprise [...] une proposition concernant les dividendes » et le « gouverneur en conseil peut fixer ou modifier le montant des dividendes payables par une société d'État mère [...] ou y renoncer. »

EDC a versé un dividende de 786 M\$ en 2017 et de 500 M\$ en 2016, et le Plan d'entreprise prévoit le maintien d'un excédent de capital et la poursuite du versement de dividende durant la période de planification. Selon le Plan d'entreprise d'EDC pour 2018-2022, l'excédent de capital s'établira à entre 3,2 G\$ et 4,5 G\$.

3.5.4 Conclusions

Les calculs d'EDC démontrent que son capital excède ses besoins. La capitalisation de 10,04 G\$ en 2017 excède les besoins de l'ordre de 4,87 G\$, compte tenu des calculs d'EDC liés à ses risques d'affaires. Ces calculs sont très conservateurs.

L'excédent de capital d'EDC suggère que la Société pourrait assumer plus de risques. L'ampleur de l'excédent de capital confirme les préoccupations exprimées relativement à l'aversion pour le risque d'EDC et au fait qu'elle devrait soutenir un plus grand éventail de transactions.

Le Cadre d'adéquation du capital et des dividendes du gouvernement exige que les sociétés d'État remettent à l'actionnaire le capital supérieur aux besoins au cours de la période de planification. L'horizon de planification du Plan d'entreprise d'EDC est de cinq ans. Le plan de 2018 mentionne un excédent de capital entre 2018 et 2022 d'une valeur allant de 3,2 G\$ à 4,5 G\$.

CHAPITRE 4 : LES PRODUITS D'EDC

4.1 Introduction

Les entreprises canadiennes ont besoin de divers services financiers lorsqu'elles font des affaires à l'étranger. L'accès à des services financiers adéquats et abordables est essentiel dans le domaine du commerce et de l'investissement internationaux. EDC est une importante source de services d'assurance et de financement pour le commerce à l'exportation du Canada.

EDC offre de l'assurance, du financement, des produits de cautionnement, des solutions pour petites entreprises, des services de savoir ainsi qu'un soutien aux investissements directs canadiens et aux investissements au Canada.

Ses principaux services d'assurance et de financement sont structurés selon les besoins visés, tels que présentés au Tableau 17.

Tableau 17 : Aperçu des produits d'assurance et de financement d'EDC

But	Options de produits clés	Principales caractéristiques
Gérer les risques	Assurance crédit sélective d'EDC	Couvre une seule vente à l'exportation à un acheteur (jusqu'à concurrence de 90 %)
	Assurance crédit de portefeuille d'EDC	Couvre tous les comptes clients d'une entreprise (jusqu'à concurrence de 90 %)
	Assurance risques politiques	Couvre l'investissement direct canadien à l'étranger contre les pertes attribuables à des risques politiques (couverture de 90 %)
	Assurance pour cautionnement bancaire	Protège les entreprises canadiennes contre l'appel injustifié d'une lettre de garantie, ou en cas de risques politiques les empêchant de remplir leurs obligations contractuelles (pertes assurées à 95 %)
Obtenir du financement	Financement acheteur	Financement consenti à un acheteur étranger dans le cadre d'une transaction d'exportation
	Prêts directs	Prêts garantis visant l'expansion à l'étranger des entreprises canadiennes ou de leurs filiales étrangères
	Financement structuré et financement de projets	Financement à recours limité pour des projets à forte intensité de capitaux à long terme
Augmenter le fonds de roulement	Programme de garanties d'exportation	Garantie de fonds de roulement consentie à l'institution financière de l'exportateur pour améliorer l'accès au financement
	Marge pour garanties de cautionnements bancaires	Garantie de 100 % consentie à l'institution financière pour limiter les besoins en nantissement de l'exportateur pour l'émission de lettres de garantie
	Garantie de facilité de change	Couverture de contrats dérivés de change
	Assurance cautionnement	Utilisé principalement par les exportateurs pour couvrir les cautions d'exécution contractuelle. Aide les exportateurs à accroître leur capacité de cautionnement.

Source : Conçu aux fins du présent rapport

Mis à part le portefeuille principal de produits d'OCE, EDC cherche également à mettre à profit son réseau international afin de créer des débouchés commerciaux pour les entreprises canadiennes par le biais de sa facilité d'attraction.

Similaire au programme d'attraction, EDC a également recours aux protocoles pour créer des débouchés commerciaux avec les entreprises canadiennes et attirer des investissements directs étrangers au Canada. Dans ce cas-ci, un financement est proposé à des multinationales présentes au Canada. Le protocole vise à inciter la multinationale à intensifier son activité économique au Canada en l'amenant à s'approvisionner davantage au Canada ou à y investir davantage par l'aménagement de nouvelles installations ou l'expansion de ses capacités de production.

De plus, EDC agit comme investisseur en fournissant des investissements directs et de capital de croissance à des sociétés en phase avancée de démarrage ou à des petites et moyennes entreprises déjà établies du Canada. Des investissements sont également faits à l'étranger pour renforcer les relations d'entreprises canadiennes avec les marchés internationaux. EDC peut investir directement ou par l'entremise de fonds.

4.2 Assurance crédit

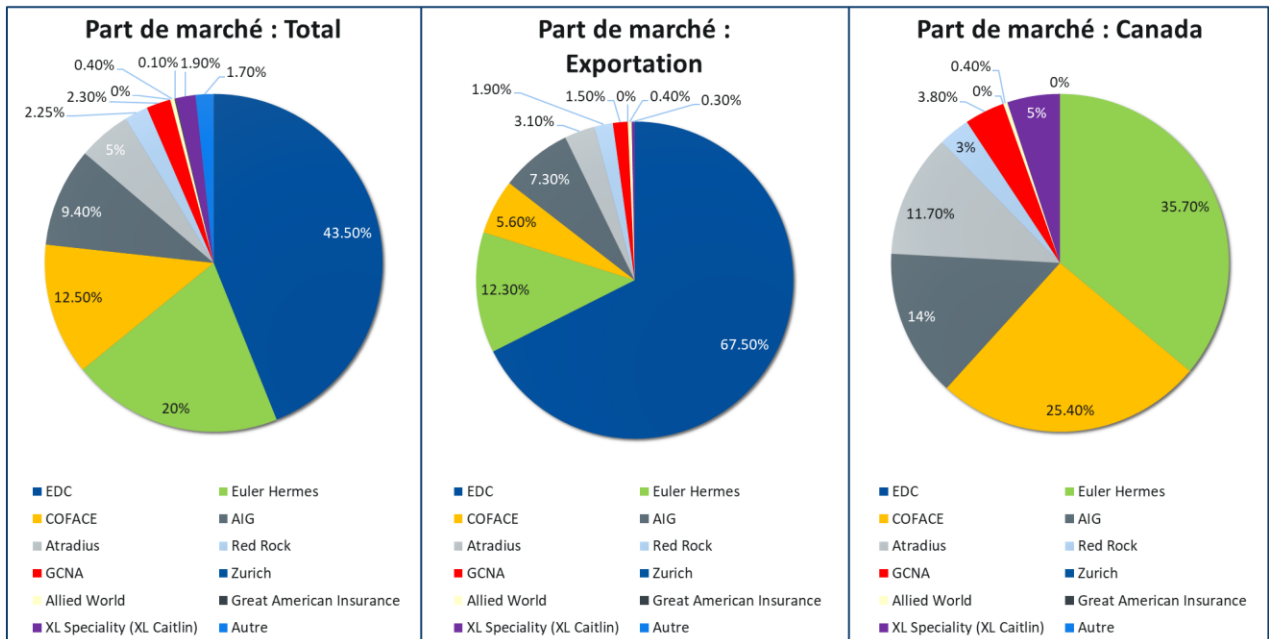
L'assurance crédit est le principal produit d'assurance d'EDC pour couvrir le risque de non-paiement par des acheteurs. L'assurance crédit à l'exportation couvre les acheteurs étrangers, et l'assurance crédit sur le marché intérieur couvre des acheteurs du Canada. Selon la soumission de Euler-Hermes, le plus important assureur crédit au monde, l'assurance crédit est une industrie très développée dans le monde, les trois plus grands acteurs mondiaux étant Euler Hermes (35 p. 100 de la part de marché mondiale), Coface (18 p. 100) et Atradius (24 p. 100).

4.2.1 Enjeu

En termes de primes émises brutes, le marché canadien de l'assurance crédit à l'exportation a crû à un rythme de 20 p. 100 entre 2008 et 2017, comparativement à une croissance des exportations canadiennes de 32 p. 100. En comparaison, la croissance des revenus de primes des membres de l'Association internationale des assureurs-crédit et caution (« ICISA ») s'est élevée à un peu moins de 15 p. 100 durant la même période.

Il y avait 12 acteurs sur le marché canadien en 2017, pour un total de 244,7 M\$ de primes émises brutes. Bien que la part totale de marché d'EDC ait fléchi à 43,5 p. 100, la Société demeure le plus important acteur du marché, sa part de marché étant plus du double du deuxième assureur.

Figure 24 : Part des primes et part de marché en 2017



Source : Association canadienne de l'assurance comptes clients (soumission de Euler Hermes)

EDC n'assume pas de risque de crédit sur le marché intérieur (Canada). EDC est en relation avec Coface et cette dernière assume ces risques pour les clients d'assurance crédit à l'exportation d'EDC. EDC a récemment renégocié une nouvelle entente avec la Coface, en vertu de laquelle les décisions de souscription sur le marché intérieur sont déléguées à EDC, sous réserve de certaines contraintes.

Le concept d'une police unique couvrant des acheteurs canadiens et étrangers est très utile pour les entreprises canadiennes, qui n'ont pas à se procurer deux polices distinctes pour leurs acheteurs étrangers et canadiens. Toutefois, l'entente avec la Coface est structurée de manière à ne pouvoir être accessible à d'autres partenaires qu'en 2021, et les autres assureurs privés s'estiment lésés.

Le programme d'assurance crédit d'EDC a desservi plus de 4 700 clients en 2017, dont environ 85 p. 100 étaient des PME. L'intervention d'EDC représente plus de 50 p. 100 du nombre de polices d'assurance émises au Canada, tel que décrit au Tableau 18.

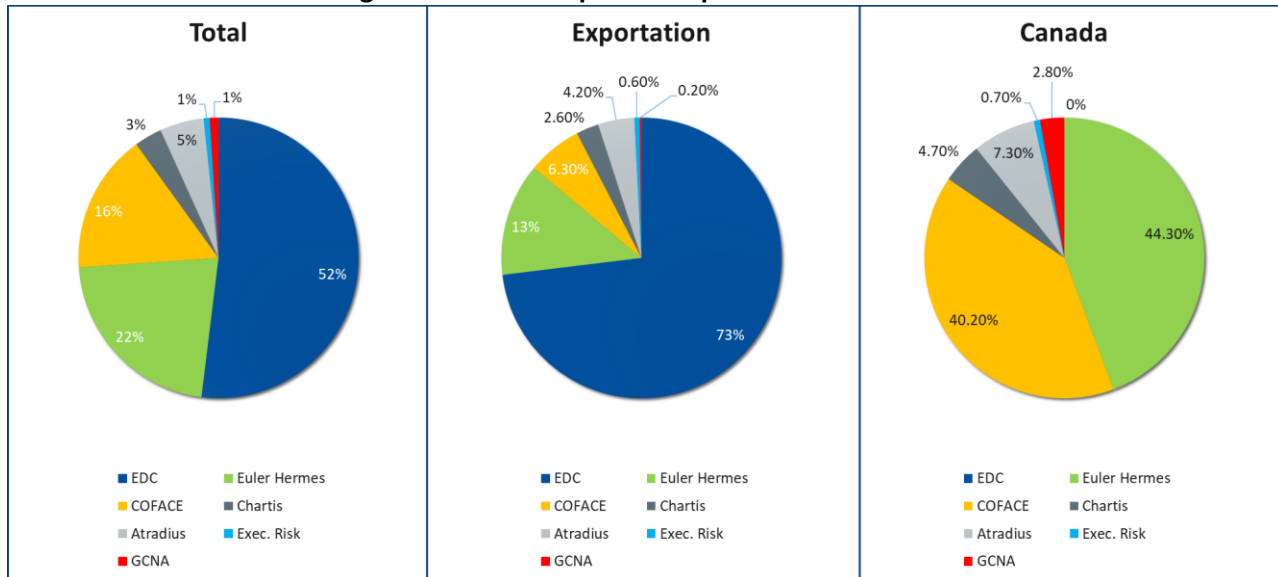
Tableau 18 : Polices d'assurance crédit canadiennes - 2017

Organisation	N ^{bre} de polices
EDC	3 510
Euler Hermes	925
COFACE	1 559
AIG	112
Atradius	199
Red Rock	79
GCNA	130
Zurich	0
Allied World	5
Great American Insurance	5
XL Speciality (XL Caitlin)	12
Autre	S/O
TOTAL	6 536

Source : Association canadienne de l'assurance comptes clients (soumission de Euler Hermes)

Comparativement à 2017, il y avait sept grands acteurs sur le marché canadien en 2008, le total des primes émises brutes s'établissant à 186,6 M\$. EDC détenait 52 p. 100 de la part de marché totale pour les risques sur les marchés extérieur et intérieur, en 2008, comme le démontre la Figure 29.

Figure 25 : Part des primes et part de marché en 2008

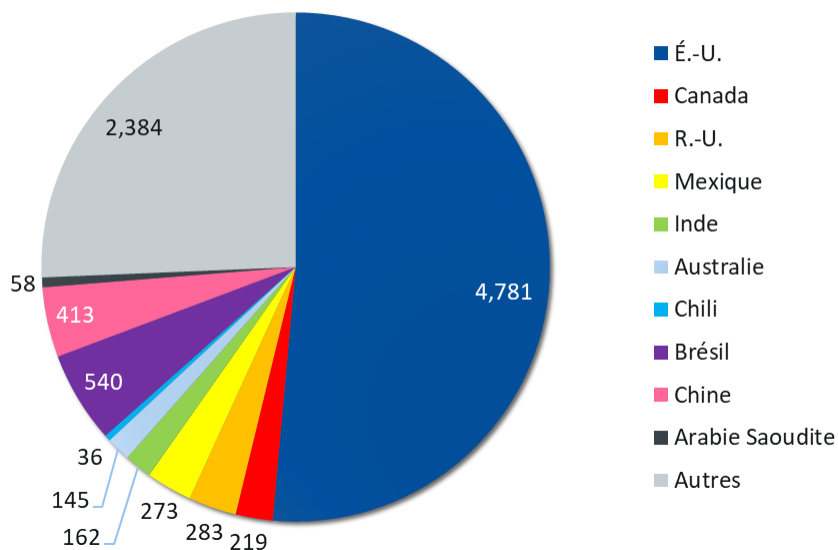


Source : Association canadienne de l'assurance comptes clients (soumission de Euler Hermes)

Les activités d'assurance crédit d'EDC peuvent être examinées en détail de plusieurs façons.

Sur le plan géographique, le marché américain représente de loin l'exposition la plus importante en 2017, soit près de 4,8 G\$ ou 51 p. 100 de l'exposition totale. Ce pourcentage est nettement inférieur à la part canadienne du total des exportations à destination des États-Unis, soit environ 70 p. 100, ce qui indique que la répartition géographique de l'exposition d'EDC au risque de crédit est plus diversifiée que le commerce canadien réel. Cela peut indiquer également que les clients d'EDC estiment que les acheteurs américains sont relativement moins risqués; et/ou que l'utilisation du comptant est plus répandue pour des acheteurs d'un marché avoisinant bien connu, ce qui fait que la demande en assurance crédit des clients est moindre pour ces acheteurs. Le Brésil, la Chine, le R.-U. et le Mexique représentent le reste des cinq principaux marchés géographiques, chacun d'eux représentant grosso modo entre 3 et 5 p. 100 du portefeuille d'assurance crédit d'EDC.

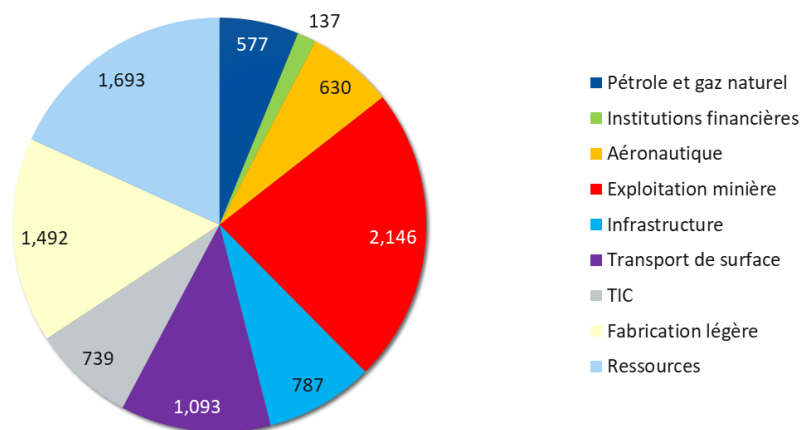
Figure 26 : Répartition géographique du portefeuille d'assurance crédit d'EDC (en millions de dollars)



Source : Rapport annuel 2017 d'EDC

En ce qui a trait à l'exposition par secteur, l'exploitation minière est en première place avec 2,1 G\$, soit 23 p. 100 de l'exposition totale. Parmi les secteurs dont l'exposition est supérieure à 1 milliard de dollars, les ressources sont au deuxième rang avec 1,7 milliard de dollars ou 19 p. 100 de l'exposition totale, suivies par la fabrication légère, le transport de surface et l'infrastructure. Les institutions financières sont le seul secteur de services de la liste, ce qui correspond avec la part passablement faible (mais croissante) des services dans les exportations canadiennes.

Figure 27 : Ventilation par industrie du portefeuille d'assurance crédit d'EDC



Source : Rapport annuel 2017 d'EDC

La plupart des limites de crédit du portefeuille d'assurance crédit d'EDC sont concentrées sur des acheteurs de qualité supérieure (BBB+ et mieux), ce qui représente des risques de crédit que le secteur privé assumerait généralement.

Tableau 19 : Limites acheteurs par notation de crédit du portefeuille d'EDC

Niveau de risque interne	Correspondance S&P	Total des limites des acheteurs
Faible	AAA à A-	35 %
Modéré	BBB+ à BBB-	29 %
Moyen	BB+ à BB	15 %
Élevé	BB- à B-	17 %
Sous surveillance prioritaire	CCC à D	4 %
TOTAL		100 %

Source : Rapport annuel 2017 d'EDC

Il n'existe pas d'information financière dans le domaine public au sujet du rendement global des activités d'assurance crédit d'EDC. EDC n'est pas assujettie aux mêmes obligations de rapport du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) que les assureurs crédit privés. Cela signifie que les revenus de primes peuvent être déterminés, mais que les coûts (directs et indirects) de fonctionnement du programme d'assurance crédit et le capital sous-jacent ne sont pas séparés de l'ensemble des résultats financiers d'EDC. Ces données sont importantes pour les décideurs gouvernementaux et les concurrents du secteur privé.

Tableau 20 : Rendement technique et taux de sinistre

En millions de dollars	2017	2016	2015	2014
Primes souscrites nettes	103	99	102	97
Sinistres subis nets	170	85	165	35
Taux de sinistre	165 %	86 %	163 %	36 %

Source : Rapport annuel 2017 d'EDC

Le Tableau 20 présente les résultats des activités d'assurance d'EDC. Le taux de sinistre d'EDC pour 2017 s'élevait à 165 p. 100, alors que celui du secteur privé était beaucoup moindre en 2017 (moins de 60 p. 100 dans la plupart des cas, selon l'information issue de la soumission de Euler Hermes). EDC vise un taux de sinistre d'environ 50 p. 100 appliqué sur une période de sept ans. Il n'est pas inhabituel d'avoir de la volatilité dans les taux de sinistre d'une année à l'autre, compte tenu du caractère cyclique de l'assurance crédit. Les sinistres peuvent se produire en « vagues » (comme les faillites du secteur du détail aux É.-U. en 2017). Les taux de sinistre doivent être examinés sur plusieurs années, ce qui permet de recouvrer les indemnités versées d'une année à l'autre. Le fait que le taux de sinistre d'EDC d'une année donnée soit plus élevé que celui d'autres assureurs ne signifie pas forcément qu'elle prend plus de risque que le secteur privé.

4.2.2 Approches d'autres OCE

EDC est l'une des rares institutions des principaux OCE qui offrent de l'assurance crédit à court terme. De nombreux autres OCE signalent des niveaux nettement inférieurs de nouveaux engagements ou ont

carrément délaissé le marché de l'assurance crédit de leur pays en faveur du secteur privé. En Europe, les OCE doivent se conformer à la directive de la Commission européenne les empêchant de fournir un soutien public au titre de « risques cessibles » à court terme, ce qui fait qu'une plus grande part des activités est assumée par le secteur privé dans les pays européens. D'un point de vue des engagements d'assurance crédit à court terme, EDC se classe au troisième rang parmi les OCE, après Sinosure de Chine et K-sure de la Corée du Sud, et juste avant NEXI au Japon et ECGC en Inde. Parmi les autres OCE importants qui offrent des facilités considérables à court terme, citons Exiar en Russie, Euler Hermes en Allemagne, SACE en Italie et Bpifrance. Par suite de la politique de neutralité concurrentielle imposée par le gouvernement, EFIC a privatisé ses activités à court terme durant les années 2000.

Tableau 21 : Volumes de crédit à l'exportation court terme bénéficiant d'un soutien public (en milliards de dollars américains)

OCE (pays)	Nouveaux engagements	
	2016	2017
Sinosure (Chine)	375,2	412,8
K-sure	124,7	118,1
EDC (Canada)	60,5	57,2
NEXI (Japon)	52,9	51,4
ECGC (Inde)	39,8	39,8
EXIAR (Russie)	8,2	12,0
Euler Hermes (Allemagne)	12,0	10,8
EXIM (États-Unis)	3,7	3,2
SACE (Italie)	2,2	1,0
Bpifrance (France)	0,6	0,8
UKEF (Royaume-Uni)	0,2	0,2

Source : US EXIM

4.2.3 Discussion et analyse

Des commentaires ont été formulés par le Bureau d'assurance du Canada (BAC), des assureurs privés, quelques courtiers spécialisés et surtout des entreprises canadiennes, au sujet du rôle d'EDC sur le marché de l'assurance crédit.

Exportateurs

Les titulaires d'assurance crédit d'EDC sont généralement satisfaits du service offert. Les exportateurs apprécient le fait qu'EDC assure plus de concurrence et de choix sur le marché de l'assurance crédit. Ils ont loué l'appétit pour les risques plus prononcé d'EDC sur les marchés émergents et pour des acheteurs spécifiques, ainsi des niveaux de couverture plus élevés pour l'assurance crédit à acheteur unique. Certains clients d'EDC consultés ont mentionné qu'ils ont eu recours à l'assurance crédit du secteur privé, mais qu'ils l'utilisent en complémentarité des principaux services d'assurance d'EDC, les estimant de meilleure qualité.

Assureurs du secteur privé

Selon le secteur privé, EDC livre une concurrence déloyale sur le marché canadien de l'assurance crédit. EDC ne paie pas d'impôt, bénéficie de la notation de crédit AAA du gouvernement du Canada pour ses emprunts, ne publie pas de résultats financiers transparents pour ses activités d'assurance crédit. L'équipe de vente d'EDC n'est pas accréditée, alors que les courtiers et les assureurs crédit du secteur privé doivent détenir un permis pour vendre de l'assurance. En vertu de la *Loi sur les banques* et du

Règlement sur le commerce de l'assurance (banques et sociétés de portefeuille bancaires), il est interdit à une banque de faire la promotion d'une police d'assurance à moins qu'il ne s'agisse d'une « assurance autorisée », qui comprend une « assurance crédit pour les exportateurs ». Les assureurs privés fournissent une « assurance crédit globale » et ont mentionné que le BSIF a statué que les banques ne peuvent faire la promotion d'une police d'assurance crédit globale. Les banques croient donc qu'elles ne peuvent recommander de l'assurance crédit à l'exportation qu'à EDC et non à d'autres assureurs, ce qui

« Le rôle dominant d'EDC sur le marché de l'assurance crédit à court terme signifie que les institutions financières, à savoir les banques canadiennes, ne font pas la promotion du produit auprès des petites entreprises pour le marché intérieur. Dans le secteur bancaire, le produit est couramment appelé « assurance EDC », en raison de la dominance d'EDC, plutôt que par son appellation mondiale générique « d'assurance crédit à court terme » ou « d'assurance comptes clients ».

Soumission - Euler-Hermes

confère une position privilégiée à EDC. Selon le secteur privé de l'assurance, tous ces facteurs créent un avantage concurrentiel déloyal pour EDC. Selon eux, si les activités d'assurance crédit d'EDC étaient confiées à une filiale, cela pourrait favoriser la transparence et la reddition de compte.

Courtiers

Les courtiers sont en désaccord avec l'argumentaire qu'EDC évince les assureurs crédit du secteur privé. Ils ont souligné que l'ensemble du marché canadien de l'assurance crédit s'est développé, et a accueilli de nouveaux participants. Les trois grands assureurs (Euler-Hermes, Coface et Atradius) ont consolidé leurs activités dans le monde et ont pris de l'expansion au Canada pendant plusieurs années, où ils ont accaparé une part de marché de 42 p. 100, ce pourcentage correspondant à celui de 2008.

Les courtiers ont soulevé plusieurs facteurs positifs. EDC fournit une couverture quel que soit le cycle économique, et surtout durant la crise financière de 2008-2009 où elle est intervenue pour combler les lacunes créées par les assureurs privés qui avaient quitté le marché. Son appétit pour les risques est solide, surtout sur les marchés émergents, et souvent les limites de crédit sont plus élevées et la couverture, meilleure. Les courtiers ont ajouté que le processus d'indemnisation d'EDC est efficace et qu'EDC indemnise. EDC peut desservir des petits comptes, mais plus de souplesse serait souhaitable. Ils estiment que les activités d'assurance crédit d'EDC sont suffisamment transparentes, grâce à ses rapports à l'Association canadienne de l'assurance comptes clients (ACACC).

Les courtiers disent qu'EDC prend plus de risques que les assureurs privés, et devraient continuer de le faire, et ne pas agir comme un assureur privé. Les assureurs crédit du secteur privé se livrent concurrence essentiellement sur la base des primes. Les primes d'EDC sont généralement plus élevées, malgré qu'elles aient diminué en raison du cycle économique de croissance soutenue.

4.2.4 Conclusions

EDC a joué un rôle névralgique lors de la crise financière de 2008-2009 en continuant d'offrir de la couverture même si les assureurs privés ont réduit considérablement leurs propres activités. Ce facteur a été soulevé par d'autres assureurs crédit, des courtiers et des exportateurs. L'assurance supplémentaire d'EDC a contribué à assouplir l'impact de la crise alors que d'autres assureurs se sont retirés en masse de nombreux segments du marché.

EDC fonctionne dans un marché canadien d'assurance crédit dynamique, et sa part de marché diminue.

La part de marché d'EDC (selon les primes) a diminué constamment : elle est passée de 100 p. 100 durant les années 1980, à environ 52 p. 100 au moment de l'examen précédent et à 43 p. 100 aujourd'hui. Mais la Société représente toujours 73 p. 100 du marché de l'assurance crédit à l'exportation.

EDC apporte d'importants éléments au marché de l'assurance crédit à l'exportation et donne plus de choix aux exportateurs. Il existe donc des impératifs d'intérêt public à maintenir EDC dans un marché concurrentiel d'assurance crédit à l'exportation au Canada. EDC suscite un appétit pour les risques et une constance sur le marché. Pour les acheteurs sur les marchés émergents surtout, EDC propose souvent des limites de crédit plus élevées et une meilleure couverture durant tout le cycle économique.

Les assureurs privés souhaiteraient qu'EDC ne soit plus un assureur primaire et assume un rôle plus complémentaire. Ils ont proposé qu'EDC serve de réassureur plutôt que d'être un fournisseur direct d'assurance crédit à l'exportation, afin de renforcer la capacité du marché. Ce type de rôle pourrait être insuffisant pour maintenir la couverture durant le cycle économique, surtout si EDC n'est pas un acteur régulier du marché comme fournisseur direct. Les courtiers ont mentionné, au nom de leurs clients, qu'ils préfèrent qu'EDC continue d'être présente sur le marché concurrentiel de l'assurance crédit à l'exportation. Le marché canadien de l'assurance crédit a pris de l'essor, et EDC est consciente qu'elle doit limiter sa part de marché afin de fournir de « l'espace de marché » et éviter d'évincer les assureurs privés.

EDC bénéficie d'un avantage concurrentiel grâce aux recommandations découlant de son statut privilégié dans la Loi sur les banques et les règlements sur l'assurance. EDC ne fournit que de l'assurance crédit à l'exportation (bien qu'en partenariat avec Coface, elle offre une police combinée pour les risques sur les marchés extérieurs et intérieur au client.) Par conséquent, contrairement aux assureurs privés qui offrent une couverture globale, de nombreuses banques acheminent des transactions uniquement à EDC lorsqu'elles demandent des garanties. EDC a ainsi accès à plus de nouvelles affaires que les assureurs crédit privés. Cela sous-entend que les charges d'exploitation et administratives d'EDC sont plus faibles, car elle bénéficie du grand réseau de distribution des banques commerciales.

Les activités d'assurance crédit à l'exportation du Canada n'ont pas augmenté aussi rapidement que les exportations du pays, mais elles ont crû à un rythme supérieur à celui d'autres parties du monde. Le marché canadien de l'assurance crédit à l'exportation a augmenté de 20 p. 100 entre 2008 et 2017, alors que les exportations canadiennes ont grimpé de 32 p. 100. Les assureurs privés soutiennent que la présence active d'EDC sur le marché les a empêchés d'investir par opposition à d'autres segments d'affaires. Toutefois, selon les données de l'Association internationale des assureurs-crédit et caution, les primes ont augmenté plus rapidement au Canada qu'ailleurs dans le monde.

Il n'existe pas de données probantes à l'effet que les primes d'EDC sont inférieures à celles du secteur privé. Le Bureau d'assurance du Canada et les acteurs de l'assurance crédit disent qu'EDC bénéficie d'avantages concurrentiels. Toutefois, aucun commentaire n'a été exprimé sur le fait que les primes d'EDC sont inférieures à celles des assureurs privés, EDC soutenant qu'elle fait tout en son pouvoir pour ne pas offrir des primes inférieures à celles des concurrents, même si son coût d'emprunt est plus faible. Cela peut éviter une distorsion des prix, mais pourrait aussi contribuer à justifier un plus grand appétit pour le risque. Malgré tout, certains intervenants se soucient du fait qu'EDC utilise toute sa gamme de

produits pour soutirer des clients aux assureurs privés et d'assurance recommandée par des courtiers.

Les résultats d'assurance crédit d'EDC sont moins transparents que ceux des assureurs privés. Les assureurs privés sont assujettis à des obligations de rapport établies par le Bureau du surintendant des institutions financières. Cet aspect avait été soulevé dans l'examen législatif de 2008, et il avait été proposé qu'EDC soit également assujettie aux obligations réglementaires pour les compagnies d'assurance. Bien qu'EDC communique ses résultats financiers à l'Association canadienne de l'assurance comptes clients, EDC ne mesure pas la rentabilité de ses activités d'assurance crédit, car elle n'attribue pas de coûts spécifiques au programme .

Le modèle actuel de coopération de l'assurance crédit sur le marché intérieur peut limiter le choix des consommateurs. EDC a établi une relation avec la Coface, en vertu de laquelle cette dernière assume les risques de crédit sur le marché intérieur pour les clients d'assurance crédit à l'exportation d'EDC. Il faudrait explorer davantage pourquoi le programme sur le marché intérieur d'EDC se limite à un assureur crédit. L'entente avec la Coface a été reconduite à l'été 2018, avant la tenue de l'examen législatif, sans inviter d'autres assureurs à y participer. Les assureurs privés et les courtiers ont proposé un marché aux enchères plus ouvert et transparent pour ce segment d'assurance d'EDC. Les assureurs du secteur privé pourraient alors travailler avec les courtiers pour soumissionner l'assurance sur le marché intérieur en fonction du prix, de la couverture, du service, de la sinistralité et d'autres facteurs.

L'expérience de sinistres d'EDC pour l'assurance crédit se compare favorablement à celle des autres assureurs. Le taux de sinistre d'EDC doit être calculé sur plusieurs années, car les sinistres d'une seule année sont insuffisants pour déterminer adéquatement le rendement financier. Le rapport d'EDC mentionne qu'elle vise un taux de sinistre de 50 p. 100, ce qui est en phase avec le profil de risque de crédit des assureurs privés. Son portefeuille est conservateur et tend à contenir des acheteurs de qualité supérieure. Le profil de risque type des clients d'EDC serait certes perçu comme étant conservateur par des assureurs crédit commerciaux.

4.3 Cautionnements et garanties

4.3.1 Enjeu

Les besoins en fonds de roulement de l'industrie de la construction sont considérables. Dans un premier temps, afin de pouvoir soumissionner et reconforter les promoteurs du projet qu'elles peuvent s'acquitter de leurs obligations contractuelles, les entreprises doivent fournir des cautions de soumission émises par des sociétés de cautionnement ou une lettre de crédit standby/lettre de garantie émise par leur banque. Et durant l'exécution du projet, elles doivent fournir d'autres cautionnements dont des cautions de restitution d'avance, des cautions d'exécution (ou de bonne fin) ou des cautions de garantie. Ces exigences peuvent mobiliser une grande partie de la trésorerie pour les projets en cours, les projets éventuels et de nouvelles soumissions, ou grever leurs mages de crédit bancaires.

4.3.2 Discussion et analyse

Après la crise financière mondiale de 2008-2009, les débouchés internationaux étaient minimes dans le secteur de la construction, principalement en raison de l'austérité financière. Depuis, la concurrence sur le marché canadien s'est intensifiée avec l'arrivée d'un plus grand nombre de sociétés internationales.

L'industrie canadienne de la construction croit que ces sociétés internationales bénéficient souvent du soutien de l'OCE de leur pays d'attache.

Les entreprises qui souhaitent soumissionner ces projets doivent produire des garanties de bonne exécution sous forme d'instruments bancaires ou de cautionnements d'assurance. La nécessité de produire des lettres de crédit standby (L/C) et/ou des cautionnements d'assurance est dictée par le client ultime, soit le promoteur du projet, et les bailleurs de fonds du projet, selon leurs exigences sur le plan de l'exécution. La capacité des entrepreneurs à fournir ces instruments dépend de leur bilan.

Le recours aux partenariats publics-privés (ou modèle P3) s'intensifie pour le développement de projets, ici même au Canada et à l'étranger. Pour ce genre de projets, l'industrie canadienne de la construction a mentionné que les clients et les prêteurs privilégient de plus en plus les L/C standby comme garanties de bonne exécution. Ce sont généralement des entreprises plus grandes qui ont tendance à décrocher des contrats P3 sur le marché intérieur. Afin de pouvoir soutenir la concurrence, les entreprises canadiennes de la construction doivent produire des instruments « liquides » sur le marché P3 de projets « sociaux » tels que des établissements de soins de la santé et d'enseignement, et de grands projets d'infrastructure. En vertu des lois ontariennes en matière d'infrastructure, par exemple, les obligations financières des soumissionnaires éventuels sont très onéreuses.

Le marché privé du cautionnement pour les projets internationaux et canadiens est très développé au Canada, divers types de cautionnements y étant disponibles. Les sociétés de cautionnement privées ont conçu des cautionnements plus liquides dont les caractéristiques s'apparentent à celles des L/C standby, mais les entrepreneurs et les banques estiment qu'ils ne sont pas assez liquides. Pourquoi? Parce qu'il faut compter plusieurs jours avant de débloquer les fonds requis, ce qui est insuffisant pour satisfaire les attentes des promoteurs de projets et des institutions financières.

EDC soutient les entrepreneurs canadiens du secteur de la construction par l'entremise de son programme d'assurance et de cautionnement de contrats (CIB). En 2017, EDC a fourni un soutien CIB à près de 1 100 clients. Près de 700 clients ont eu recours à une garantie pour cautionnement bancaire (PSG), en vertu de laquelle la banque émettrice obtient une garantie inconditionnelle de 100 % si le cautionnement est mis en jeu. Environ 75 p. 100 de tous les clients CIB étaient des PME, mais peu d'entre elles œuvraient dans le secteur de la construction ou de l'infrastructure. EDC est incapable de dégager l'exposition sur le marché intérieur de celle sur les marchés extérieurs, parce que l'exposition au risque vise l'entrepreneur canadien, que ce dernier soumissionne au Canada ou ailleurs dans le monde.

EDC peut offrir une couverture PSG aux entrepreneurs canadiens pour leurs contrats canadiens, pourvu que plus de 50 p. 100 des ventes totales soient réalisées à l'étranger. Il n'existe aucun autre organisme gouvernemental ayant les compétences voulues pour soutenir ce besoin au Canada. Par exemple, la nouvelle Banque de l'infrastructure du Canada travaille au nom du promoteur du projet pour créer des conditions propices à l'investissement de capitaux privés. Ce besoin en soutien de cautionnement est du côté des entrepreneurs canadiens, qui exécutent le projet.

En 2014, de nouveaux règlements sont entrés en vigueur et exigeaient qu'EDC obtienne régulièrement l'autorisation du ministre des Finances et du ministre de la Diversification du commerce international (« autorisation ministérielle ») pour proposer un soutien dans le cadre de projets P3 réalisés au Canada à des entreprises dont les ventes à l'exportation représentaient moins de 50 p. 100 du total des ventes. Ces autorisations ont été demandées et obtenues à plusieurs reprises et, depuis 2014, EDC a fourni un soutien PSG de l'ordre de 780 M\$ par voie d'autorisation ministérielle à cinq entrepreneurs ayant

participé à plus de 25 projets P3 canadiens. Ces transactions sont évaluées au cas par cas en prenant en compte les circonstances commerciales et concurrentielles.

Lors des consultations, des cas ont été soulevés où des compagnies de construction canadiennes livraient concurrence à d'autres entreprises de construction canadiennes, une avec soutien d'EDC et l'autre sans.

Entrepreneurs canadiens

Du point de vue de l'industrie canadienne de la construction, EDC a joué un rôle névralgique dans le soutien du marché canadien de la construction, en égalisant les chances. Les entreprises canadiennes souhaitent pouvoir accéder à des produits et des services concurrentiels, à l'étranger et au pays, et en premier lieu de la part de sociétés privées de cautionnement. Si la capacité est insuffisante ou inadéquate et la tarification non concurrentielle, des solutions gouvernementales peuvent être

« L'Association canadienne de la construction (ACC) représente 20 000 entreprises qui emploient 1,4 million de Canadiens et Canadiennes, et contribuent pour 7 % du PIB. Cet examen est d'intérêt particulier pour nos plus grands entrepreneurs qui soumissionnent des projets d'infrastructure canadiens d'une valeur de milliards de dollars, et doivent rivaliser avec des sociétés internationales bénéficiant du soutien financier de leur propre gouvernement. Étant donné la complexité et tous les capitaux requis pour participer à ces projets, les sociétés de construction canadiennes doivent avoir accès à des liquidités, à prix abordable. La construction est un pilier de notre économie et le gouvernement doit faire le nécessaire pour que les entreprises canadiennes qualifiées ne soient pas en position de désavantage financier. »

Soumission - Association canadienne de la construction

envisagées.

Les sociétés de construction ont besoin d'accéder à des L/C ou à des cautionnements, surtout des cautionnements de liquidité, afin de pouvoir soutenir la concurrence sur le marché mondial de la construction, sur le marché canadien P3 « social » (essentiellement provincial – hôpitaux, écoles, etc.) et dans le cadre d'importants marchés d'infrastructure canadiens. Selon elles, le marché privé du cautionnement est en évolution, mais n'a pas encore répondu aux besoins en fournissant des cautionnements de liquidité sachant répondre aux besoins de l'industrie canadienne de la construction dans tous les cas. Les sociétés de cautionnement tentent d'émuler les L/C en émettant des cautionnements liquides, mais ces instruments ne sont pas encore entièrement acceptés comme étant équivalents à des L/C émises par des banques.

Les entreprises de construction et les banques canadiennes tiennent en haute estime l'intervention active d'EDC grâce aux PSG dans les projets P3, d'infrastructure et autres. Elles ont mentionné qu'EDC fournit une capacité de garantie liquide qui ne peut se comparer à ce qui est offert dans le secteur privé



« Nous apprécions le soutien que propose EDC aux Canadiens et Canadiennes pour réussir dans le domaine de l'exportation et nous estimons qu'EDC est un partenaire et promoteur très prisé du secteur de la construction... Cet examen est d'intérêt particulier pour nos plus grands entrepreneurs qui soumissionnent des projets d'infrastructure canadiens d'une valeur de milliards de dollars, et doivent rivaliser avec des sociétés internationales bénéficiant du soutien financier de leur propre gouvernement. Étant donné la complexité et tous les capitaux requis pour participer à ces projets, les sociétés de construction canadiennes doivent avoir accès à des liquidités, à prix abordable. La construction est un pilier de notre économie et le gouvernement doit faire le nécessaire pour que les entreprises canadiennes qualifiées ne soient pas en position de désavantage financier. »

Soumission - Association canadienne de la construction

du cautionnement, et qui est essentielle pour participer à de tels projets. Les entrepreneurs canadiens souhaitent qu'EDC continue d'intervenir activement sur le marché intérieur, et que les autorisations soient pour une période bien définie. Ils pourraient ainsi participer au cycle de préqualification et de soumission multi années (et dispendieux) de projets P3 et autres, au Canada et à l'étranger.

La condition préalable de 50 p. 100 d'exportation applicable au soutien PSG d'EDC à l'égard de transactions non étrangères représente, du point de vue de certaines entreprises, un obstacle à l'entrée pour les entreprises plus petites dont les transactions sont petites, et qui ont moins accès à des fonds pour émettre des cautionnements. Ces entreprises sont moins attrayantes pour les acteurs du marché du cautionnement privé en raison des revenus minimes qu'elles génèrent, les coûts engagés étant souvent similaires à ceux associés à de grands projets.

Les entrepreneurs plus petits ont souligné que l'accès au cautionnement sur le marché intérieur s'est contracté et que seuls les entrepreneurs généraux qui bénéficiaient déjà d'une couverture EDC continuent d'y avoir accès. Ils recommandent que tous les entrepreneurs canadiens puissent y accéder. La règle de 50 p. 100 d'exportation empêche les PME surtout à accéder à la couverture d'EDC pour les L/C et les cautionnements sur le marché intérieur. EDC avance que les entreprises plus petites ont accès au même soutien que les entreprises plus grandes, mais que ce sont généralement les plus grandes sociétés qui participent au marché P3 intérieur. L'enjeu, toutefois, est que les activités des entreprises de construction plus petites sont essentiellement de portée nationale et qu'elles ne pourraient pas satisfaire le seuil de ventes de 50 p. 100. De plus, les entreprises plus petites ont accès à l'autorisation ministérielle, si bien qu'il ne s'agit pas d'un obstacle *proprement dit*, mais bien d'une exigence supplémentaire pour assurer la reddition de compte et le processus ministériels.

Les entreprises de construction ont une excellente relation avec EDC, mais elles recherchent une confirmation de la certitude du programme à long terme et d'une stratégie de cautionnement qui assurera leur réussite à long terme. Un processus clair garantissant un accès soutenu à la couverture de cautionnement d'EDC sur le marché intérieur, surtout pour les cautionnements de liquidité, est perçu

comme étant névralgique pour égaliser les chances et renforcer la capacité d'exportation de l'industrie de la construction.

Sociétés de cautionnement

Les sociétés de cautionnement privées ont mentionné que le marché canadien du cautionnement est en évolution, particulièrement en ce qui a trait à la satisfaction des besoins en cautionnements des projets P3 du marché intérieur. De nouveaux instruments hybrides sont créés dans le but de répondre aux besoins des parties prenantes de projets, en tentant de reproduire l'aspect de liquidité d'une L/C

« Dans la foulée des perturbations causées par la crise du crédit mondiale d'il y a près de dix ans, EDC a su jouer un rôle déterminant avec les sociétés de cautionnement et leurs clients pour faciliter les occasions d'affaires et, dans de nombreux cas, les aider à prendre de l'expansion sur les marchés extérieurs... Le contexte économique actuel est certes différent de celui de 2008 lorsque le mandat d'EDC a été élargi pour répondre à ces enjeux uniques du marché. »

Soumission - Association canadienne de caution

standby.

Les acteurs du secteur du cautionnement ont mentionné que les pouvoirs sur le marché intérieur d'EDC, avaient été élargis durant la crise financière mondiale pour maintenir la vitalité du marché. En 2014, les règlements relatifs aux pouvoirs sur le marché national ont relevé les exigences en matière de ventes à l'exportation de 15 à 50 %. Toutefois, l'industrie du cautionnement a développé ce genre de nouveaux produits et elle est aujourd'hui beaucoup plus mature. Selon eux, EDC livre concurrence sur le segment de marché PSG et d'autres produits, et évince la capacité du marché privé. Les prêteurs sont habitués à la PSG d'EDC et la prisent beaucoup, si bien que souvent ils n'envisagent pas d'autres options, tout comme d'ailleurs les agences de notation qui évaluent les projets aux fins du financement. EDC possède une capacité financière inégalable, mais si la Société se retirait du marché, les acteurs du secteur privé feraient leur part sur le marché. Ceci dit, bien qu'EDC puisse livrer une concurrence déloyale, ses décisions de souscription sont judicieuses et son processus d'analyse des risques est efficace.

L'industrie du cautionnement souhaite travailler avec EDC comme réassureur, sur le marché intérieur et les marchés extérieurs. Elle sait que les entrepreneurs étrangers disposent souvent d'une meilleure capacité à soumissionner au Canada grâce au soutien de l'OCE de leur pays d'attache.

L'industrie du cautionnement a soulevé la différence entre la *Loi sur le développement des exportations* et la loi régissant la BDC, cette dernière exigeant que la BDC soit en complémentarité avec le marché privé. Les règlements sur le marché intérieur d'EDC exigent la complémentarité pour l'émission de cautionnements sur le marché intérieur. L'industrie préfère voir EDC comme acteur complémentaire et de renforcement de capacité, notamment par voie de réassurance. On reconnaît qu'EDC joue un rôle important dans le soutien de projets sur le marché intérieur, tout particulièrement les projets P3 et d'infrastructure. Mais l'industrie estime que les nouveaux produits hybrides sont similaires aux cautionnements liquides privilégiés par les entreprises de construction, avec le soutien de la PSG d'EDC. À leur avis, si on donnait la chance à ces produits de se développer, ils pourraient être dotés de caractéristiques et produire des résultats similaires aux produits de cautionnement d'EDC.

Certains membres de l'industrie ont dit que le moment était venu de laisser le marché privé se développer comme source primaire de cautionnement pour le marché intérieur. Il a été proposé, comme mesure de transition, que les projets existants du marché intérieur soient assortis d'une « clause d'antériorité », ce qui leur donnerait la possibilité d'utiliser le soutien de cautionnement d'EDC comme première option. À une date ultérieure déterminée (par exemple six mois après l'entrée en vigueur de la politique), un nouveau programme serait annoncé. La PSG d'EDC deviendrait une deuxième option, si le marché privé du cautionnement ne pouvait proposer de solution adéquate (comme des cautionnements liquides hybrides pour des projets P3). EDC pourrait aussi participer comme réassureur ou en partage de risques avec des assureurs privés sur le marché intérieur, comme elle le fait déjà à l'étranger.

Banques

Les banques ont mentionné que la PSG d'EDC, qui garantit la bonne exécution du client à 100 p. 100, était un produit de grande qualité, et que l'appétit d'EDC à cet égard est bon. Certaines banques ont indiqué qu'elles utilisent uniquement EDC et que la relation est solide. Cela n'est guère étonnant, car les banques sont habituées à travailler avec EDC pour divers produits, et EDC offre un produit à notation AAA qui est plus favorable pour les banques en ce qui a trait à l'impact sur le capital.

4.3.3 Conclusion

Les parties prenantes ont des perspectives divergentes à l'égard du rôle d'EDC dans la prestation de services de cautionnement et de garantie à l'industrie de la construction. Les perspectives sont différentes quant à la capacité du marché privé du cautionnement de répondre aux attentes des entreprises de construction canadienne, des promoteurs de projets, des partenariats privés-publics et des institutions financières, surtout pour les projets sur le marché intérieur. Les sociétés de construction canadiennes et leurs banquiers privilégient le rôle actif d'EDC, surtout son produit de garantie pour cautionnements bancaires (PSG), et souhaitent le maintenir. Il fallait s'y attendre pour les banques, étant donné la qualité de la couverture fournie par une entité notée AAA. L'industrie du cautionnement dit qu'EDC peut bonifier le marché en élargissant son rôle de complémentarité, et les courtiers pourraient être utilisés davantage pour recruter de nouveaux clients. EDC pourrait offrir de la réassurance pour le marché du cautionnement en sus des limites de couverture du secteur privé. Les sociétés de cautionnement privées proposent qu'EDC se concentre davantage sur la réassurance afin de renforcer la capacité du marché, et moins sur l'acquisition directe de clients. Cette situation au Canada est similaire à ce qu'a vécu le marché de l'assurance crédit il y a quelques décennies, lorsqu'EDC est apparue sur le marché intérieur de l'assurance crédit.

Selon l'industrie de la construction, la capacité d'EDC est nécessaire pour soutenir les besoins en cautionnements pour les projets nationaux. Le rôle d'EDC sur le marché canadien de la construction a fait couler beaucoup d'encre lors du processus de consultation des parties prenantes. Son rôle actif dans le cautionnement sur le marché intérieur est hautement prisé par les sociétés de construction canadiennes et les banques pour les partenariats publics-privés, les projets d'infrastructure et autres. EDC fournit de la liquidité et des garanties qui ne sont pas encore disponibles sur le marché privé du cautionnement, des incontournables pour participer à ce genre de projets. Selon les exportateurs de la construction et les institutions financières, le marché privé ne peut pas encore fournir de cautionnement entièrement liquide, ce qui crée un écart de marché qu'EDC a comblé.

Les sociétés privées de cautionnement soulignent que le marché canadien du cautionnement évolue, particulièrement en ce qui a trait à la satisfaction des besoins en garantie des partenariats publics-privés. De nouveaux instruments hybrides commencent à être offerts dans le but de répondre aux besoins des parties prenantes de projets. Selon les sociétés de cautionnement privées, le marché privé doit avoir de la marge de manœuvre pour se faire un chemin, sans l'intervention d'EDC.

Les petits et moyens entrepreneurs soutiennent que l'égalité des chances n'existe pas pour l'accès au cautionnement et aux garanties d'EDC sur le marché intérieur. Selon l'industrie de la construction, l'exigence relative à 50 p. 100 de ventes à l'exportation comme condition préalable à l'accès à une couverture sur le marché intérieur d'EDC représente un obstacle à l'accès pour de nombreux entrepreneurs canadiens. Les plus petits entrepreneurs soutiennent que seuls les entrepreneurs généraux bénéficiant d'un accès établi continuent de pouvoir obtenir ce genre de cautionnements de la part d'EDC. Pour les petites entreprises qui ne peuvent respecter le seuil de 50 p. 100 de revenus d'exportation, elles doivent obtenir une autorisation ministérielle. Mais elles peuvent quand même accéder au programme de cautionnement sur le marché intérieur d'EDC.

Si le rôle d'EDC est modifié pour le cautionnement sur le marché intérieur, il faut évaluer et déterminer clairement les changements, et prévoir une période de transition adéquate pour que tous les acteurs puissent s'adapter. Les entrepreneurs canadiens soutiennent qu'ils ont besoin de clarté et de certitude en regard du rôle d'EDC sur le marché intérieur du cautionnement. Ils désirent qu'EDC continue d'intervenir activement, et que l'autorisation soit pour une période définie plutôt qu'au cas par cas. Si

elles ne peuvent être certaines de pouvoir émettre les garanties de bonne exécution exigées, les sociétés de construction ont dit qu'elles ne pourraient entreprendre le cycle long et onéreux de la préqualification, ni soumissionner, les projets de partenariats publics-privés et autres, au Canada et à l'étranger. Une société privée de cautionnement a proposé un plan de transition suivant lequel le soutien d'EDC pour les banques deviendrait une deuxième option pour les projets canadiens, plutôt qu'un premier choix, et qu'elle ne serait utilisée que si le marché privé du cautionnement ne peut proposer de solution adéquate. EDC pourrait aussi participer comme réassureur ou en partage de risques avec des assureurs privés sur le marché intérieur, comme elle le fait déjà à l'étranger.

Les parties prenantes ont mentionné qu'il était nécessaire de tenir des consultations plus fréquentes et régulières avec le gouvernement fédéral au sujet du marché du cautionnement. L'industrie du cautionnement a mentionné que des consultations régulières avec l'industrie contribueraient à élargir le marché canadien du cautionnement et le rendraient plus efficace. Ces consultations pourraient avoir lieu tous les deux ans, et seraient distinctes de l'examen d'EDC.

4.4 Financement

4.4.1 Enjeu

EDC joue un rôle déterminant dans la fourniture de crédit aux acheteurs d'exportations canadiennes, ainsi que dans le soutien et le financement de la capacité des entreprises canadiennes à exporter. Le financement est offert directement et en collaboration avec des institutions financières canadiennes et étrangères. Les segments de marché dans lesquels EDC intervient avec les banques comprennent le financement préexpédition, le financement d'acheteurs étrangers qui se procurent des biens d'équipement canadiens, le financement de projets comportant un approvisionnement canadien et des investissements, ainsi que le financement sur bilan pour les exportateurs. EDC appuie aussi l'investissement direct canadien à l'étranger (IDCE).

La disponibilité du financement privé s'est beaucoup améliorée depuis la crise financière de 2008-2009. Les offres privées de services financiers de la part du secteur bancaire privé du Canada ont évolué et se sont élargies, et EDC a déployé des efforts considérables pour renforcer sa relation de complémentarité avec les banques canadiennes.

Lorsqu'EDC offre un financement, soit sous forme de consortium avec des banques dans le cadre de grands projets et de syndicats de prêts d'entreprise, soit seule, elle le fait sous forme de prêts directs. Toutefois, EDC peut aussi émettre des garanties aux banques prêteuses.

Le Programme de garanties d'exportations (PGE) d'EDC permet aux banques de proposer des solutions de fonds de roulement, surtout aux PME, qui n'ont peut-être pas les garanties voulues pour obtenir un financement préexpédition additionnel pour remplir des commandes à l'exportation. En 2017, EDC a fourni des garanties PGE aux banques à l'appui de plus de 1 500 exportateurs. La valeur médiane d'une garantie du portefeuille PGE était d'environ 400 000 dollars, et 60 p. 100 de toutes les garanties avaient une valeur inférieure à 500 000 dollars. Depuis 2008, le programme PGE d'EDC a affiché une forte croissance, le nombre de transactions et les opérations facilitées ayant quadruplé.

Le produit phare d'EDC est le financement acheteur. EDC propose un financement concurrentiel aux acheteurs étrangers d'exportateurs canadiens. Tel que décrit ci-après, la disponibilité d'une garantie

concurrentielle sur prêts à des acheteurs étrangers est certes critique, mais EDC n'est pas très active à cet égard.

EDC offre aussi du financement structuré et du financement de projet à l'égard de projets qui procurent des « retombées pour le Canada ». Elle propose également un financement direct aux entreprises canadiennes, ce que de nombreux OCE ne font pas.

EDC peut aussi financer des transactions sur le marché intérieur, sous réserve des conditions prévues dans ses règlements. Ces pouvoirs réglementaires peuvent être exercés sur une base exceptionnelle afin de combler des lacunes sur les marchés financiers intérieurs, comme cela s'est produit durant la crise financière de 2008-2009.

4.4.2 Approches d'autres OCE

Parmi les OCE, EDC est perçue comme étant très performante à plusieurs égards, y compris son mandat, sa stratégie et son organisation, ainsi que son réseau grandissant de représentations étrangères qui témoigne de la croissance importante du financement acheteur.

Cependant, d'autres OCE ont un modèle suivant lequel les banques commerciales financent les exportations et l'OCE national fournit des garanties. Les autres OCE estiment qu'il s'agit là d'une faiblesse du système canadien, car la participation des banques privées est limitée dans les transactions d'exportation à moyen et à long terme. Selon eux, EDC ne peut compenser les limitations de l'ensemble du système canadien de financement du commerce, qui dépend des prêts directs d'EDC et non de garanties bancaires, pour soutenir les exportations.

Certains OCE européens ont ajouté le financement direct dans leur gamme de produits ces dernières années, depuis la crise financière de 2008-2009 lorsque les banques n'avaient pas suffisamment de liquidités pour consentir des prêts, mais les garanties demeurent de loin le principal produit utilisé pour appuyer les exportations de biens d'équipement.

4.4.3 Discussion et analyse

Différentes perspectives ont été exprimées durant le processus de l'examen, quant au rôle d'EDC dans le financement des exportations et la capacité d'exporter.

Banques

Les consultations avec l'Association des banquiers canadiens et ses membres ont confirmé que les banques, au Canada, entretiennent essentiellement des relations solides et mutuellement bénéfiques avec EDC. Les banques canadiennes souhaitent qu'EDC adopte des stratégies commerciales et des pratiques de financement complémentaires, pour les appuyer lorsqu'elles consentent un financement aux exportateurs et renforcer la capacité générale du marché.

En ce qui a trait aux produits clients d'EDC qu'utilisent les banques, elles apprécient leur complémentarité et leur qualité.

- Le programme de garanties d'exportations (PGE) d'EDC : ce programme a été cité à maintes reprises comme exemple de bonne complémentarité. EDC établit des limites de risques par acheteur à hauteur de 10 millions de dollars américains, à des conditions adaptées à chacune des banques, et

couvre jusqu'à concurrence de 90 p. 100 du prêt consenti.

- L'assurance crédit comme nantissement bancaire : Les banques ont mentionné que l'appétit pour les risques d'EDC était meilleur que celui des assureurs crédit privés, qui peuvent être retenus comme sources de nantissement sans qu'il y ait de différence dans l'allocation interne du capital.
- Les produits de cautionnement : Certaines ont confirmé qu'elles utilisent la PSG d'EDC et que les relations sont solides. EDC a un bon appétit pour le risque de L/C.
- Les garanties de change : EDC a développé une garantie de change depuis le dernier examen. Les banques ne l'utilisent pas beaucoup, mais elle est quand même utile.
- Les prêts directs d'EDC consentis à des acheteurs étrangers par opposition à des garanties bancaires : Cet enjeu traditionnel n'a pas été soulevé comme préoccupation par les banques canadiennes consultées.
- La syndication de prêts à des entreprises : EDC est invitée à participer à des syndicats bancaires de banques canadiennes et internationales en vue de fournir un financement sur bilan à des exportateurs pour compléter le financement requis et combler des écarts de marché.

Du point de vue des pratiques en matière de gestion de trésorerie et de l'encaisse et de la mobilisation avec les banques, EDC est perçue comme étant très sophistiquée et en phase avec les pratiques exemplaires du marché.

Des préoccupations ont été soulevées relativement au fait qu'EDC a parfois évincé des banques dans le cadre d'opérations de financement spécifiques. Ces préoccupations proviennent de banques canadiennes et internationales. Dans certains cas, une banque avait pressenti EDC pour obtenir une garantie à l'égard d'une transaction donnée avec un emprunteur étranger, et EDC préférerait consentir un prêt direct à cet acheteur plutôt que garantir un financement bancaire. Bien que l'exportateur canadien ne se soucierait pas (en théorie) de la structure pourvu que le financement soit consenti, les banques se méfient d'EDC. Tel que mentionné au chapitre 5, les banques jouent un rôle de partenariat critique par la voie de leurs réseaux internationaux, en recommandant des transactions d'importateurs à des OCE, et elles doivent être convaincues qu'elles seront traitées de manière équitable.

Le nombre et le volume de transactions syndiquées avec les banques commerciales canadiennes ont fluctué ces dernières années. Les transactions sont généralement pilotées par les banques commerciales, et EDC est généralement invitée à participer à ces syndicats par les chefs de file, après consultation avec l'exportateur qui demandera qu'EDC y participe.

Tableau 22 : Syndications avec des banques canadiennes et internationales

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nbre de transactions – IF canadiennes	5	6	5	8	15	8	6	11
Volume – IF canadiennes (M\$)	357 \$	263 \$	287 \$	251 \$	780 \$	318 \$	312 \$	702 \$
Nbre de transactions – IF internationales	3	3	1	1	2	2	4	3
Volume – IF internationales (M\$)	117 \$	74 \$	50 \$	21 \$	55 \$	37 \$	444 \$	199 \$
Nbre total de transactions syndiquées (toutes les IF)	8	9	6	9	17	10	10	14
Volume total – financement syndiqué (toutes les IF (M\$)	474 \$	338 \$	337 \$	271 \$	835 \$	355 \$	757 \$	902 \$

EDC a également participé à plusieurs financements en partenariat, notamment des prêts syndiqués en circuit fermé et des cofinancements.

Tableau 23 : Autres financements en partenariat avec des banques canadiennes et internationales *

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nbre de transactions – IF canadiennes	6	6	6	6	2	4	9	7
Volume – IF canadiennes (M\$)	61 \$	162 \$	389 \$	116 \$	32 \$	101 \$	220 \$	125 \$
Nbre de transactions – IF internationales	3	2	3	2	1	2	4	2
Volume – IF internationales (M\$)	243 \$	139 \$	346 \$	49 \$	28 \$	626 \$	749 \$	138 \$
Nbre total de transactions syndiquées (toutes les IF)	9	8	9	8	3	6	13	9
Volume total – financement syndiqué (toutes les IF (M\$)	304 \$	300 \$	735 \$	166 \$	60 \$	727 \$	968 \$	262 \$

* prêts syndiqués en circuit fermé et cofinancements

À l'issue des consultations avec les banques, plusieurs désirs ont été exprimés relativement à EDC, dont un plus grand nombre de services pour les PME; des produits de crédit-bail EDC; et un appétit pour les risques sur ce qu'elles ont appelé des « marchés frontières », où un plus grand appétit pour le risque serait apprécié de la part d'EDC. Pour les plus petits exportateurs surtout, on se soucie de la complexité des produits d'EDC, de la nécessité de simplifier les processus et la notation de crédit. Les banques n'ont pas remis en question le rôle d'EDC dans le financement sur le marché intérieur. Les banques ont réitéré qu'EDC ne devrait pas concurrencer directement les banques dans les transactions, mais qu'elle devrait plutôt se concentrer sur la prestation de services complémentaires.

Exportateurs

En général, les exportateurs estiment qu'EDC offre un bon service pour ses services de financement, en partenariat avec leur(s) banque(s).

Des exportateurs ont toutefois mentionné qu'EDC pourrait se perfectionner dans certains aspects du financement à l'exportation. Certains exportateurs souhaitent qu'EDC soit plus réceptive à utiliser des structures traditionnelles de financement du commerce, comme les garanties, pour aider à égaliser les chances avec leurs concurrents internationaux. La dépendance au financement direct pour des opérations d'exportation à moyen terme peut bloquer l'accès à d'autres créanciers, y compris sur les marchés locaux. Une plus grande utilisation de garanties bancaires pourrait aider à conclure plus de ventes, surtout si les garanties EDC étaient fournies à des banques locales des pays acheteurs, qui sont souvent des pays difficiles. Ces banques locales connaissent fort bien le marché local et les acheteurs, et sont habituées à gérer des financements en monnaie locale et des opérations de change. Les exportateurs ont suggéré que des garanties à des banques locales cibles par EDC pourraient contribuer à élargir l'accès au crédit acheteur sur ces marchés.

« [EDC devrait] ajouter une structure de garantie à son cadre, comme mécanisme pour créer des partenariats mutuellement bénéfiques avec des institutions financières locales et des bailleurs de fonds internationaux, car elle favorise le partage de risques et met à profit l'expertise et les connaissances, surtout sur les marchés émergents. »

Soumission - Bombardier

L'enjeu principal consiste en fait à déterminer si les entreprises canadiennes ont ou non accès à du

financement à l'exportation concurrentiel, comparativement aux exportateurs d'autres pays. Est-ce que la présence limitée des banques commerciales canadiennes dans l'appui des exportateurs canadiens a nuï à la compétitivité canadienne? Sans un accès soutenu aux réseaux internationaux des banques internationales et des banques locales qui sont au cœur même du modèle d'approvisionnement par l'importateur, comme ce serait le cas dans le cadre d'un modèle de garantie bancaire d'un OCE, les exportateurs canadiens ont moins de chance d'accéder à des débouchés commerciaux internationaux. Les facilités d'attraction et les représentations étrangères peuvent contribuer à combler cet écart dans une certaine mesure, mais EDC ne peut être présente sur tous les marchés et doit s'en remettre au réseau des banques internationales et locales, qui ont des relations solides avec des acheteurs existants et potentiels d'exportations canadiennes.

Les petits et moyens exportateurs continuent d'éprouver des difficultés à obtenir du financement. Selon la soumission de la FCEI, 5 p. 100 des entreprises disent qu'elles n'exportent pas parce qu'elles n'ont pas accès à un financement adéquat. Les offres des banques commerciales sont souvent insuffisantes pour les « petites » transactions d'une valeur inférieure à 5 et 10 millions de dollars. Il y a cependant des bailleurs de fonds privés qui offrent ce genre de financement, avec des garanties d'EDC pour partager le risque acheteur. Dans ce contexte, EDC a certes un rôle à jouer, que ce soit comme garant ou comme prêteur direct, lorsque le financement n'est pas disponible. Il a été mentionné qu'EDC devrait être plus innovante et accroître son appétit pour le risque à l'égard des petites transactions de financement à moyen terme. Elle pourrait faire preuve de plus de créativité et de souplesse, utiliser des garanties et nouer des partenariats, allonger les conditions des transactions – accepter parfois une qualité de crédit moindre, des modalités de remboursement plus longues, et être réellement réceptive à des transactions conclues dans des pays à risque plus élevé. Le soutien d'EDC pour de plus petites transactions de financement à moyen terme ne mettrait pas péril la qualité des actifs ou le bilan d'EDC, et représenterait un gage réel de son mandat d'intérêt public.

« En général, les membres perçoivent qu'EDC tend à adopter une approche plus conservatrice sur le plan du financement. Générer un profit ou bien gérer les risques ne sont pas des problèmes... bien au contraire. Une saine gestion financière est essentielle. Toutefois, beaucoup de membres se demandent si une institution financière bénéficiant d'un soutien public pourrait démontrer une moins grande aversion pour le risque. »

Soumission - MEC

Tel que mentionné au chapitre 3, Les exportateurs se soucient de l'appétit pour le risque d'EDC. Si EDC adopte un rôle d'OCE plus traditionnel en fournissant des garanties pour les risques sur les marchés émergents, il faudra prendre en compte la nécessité de devoir concurrencer les OCE qui participent à l'Arrangement de l'OCDE et tarifient d'après les critères

minimums, et non en fonction du marché.

4.4.4 Conclusions

Le paysage bancaire du Canada est différent de celui des autres pays de l'OCDE. La longue polémique sur le financement à moyen et à long terme au Canada, à savoir si EDC devrait être un prêteur direct ou un fournisseur de garanties bancaires, a perdu de la vigueur, car les banques canadiennes ont un intérêt limité pour le financement des exportations, et le financement d'acheteurs étrangers ne fait généralement pas partie de leurs stratégies. Cependant, les banques commerciales d'autres pays de l'OCDE sont actives dans le financement des exportations et obtiennent des garanties de leurs organismes de crédit à l'exportation nationaux. Les banques canadiennes ne s'intéressent plus au financement des exportations et passent presque totalement sous silence la concurrence avec les

services d'EDC. En revanche, les banques de la plupart des autres pays de l'OCDE sont très présentes dans ce secteur d'activités. Qu'EDC ait comblé un écart de marché ou créé une distorsion en évinçant les banques du marché du financement du commerce, semble être une question s'apparentant à celle de l'œuf et de la poule, qui ne sera probablement jamais réglée.

La participation limitée des prêteurs du secteur privé a créé des faiblesses dans le financement du commerce à moyen et à long terme. Les banques étrangères soutiennent que les exportateurs canadiens peuvent se trouver en position de désavantage concurrentiel en n'ayant pas accès au système international de financement des exportations commerciales. EDC ne peut compenser totalement les contraintes associées à sa dominance du système canadien de financement du commerce. Les organismes de crédit à l'exportation se fient en général aux banques internationales et locales qui disposent de plus vastes réseaux et de relations plus solides avec les emprunteurs. Les représentations étrangères d'EDC jouent un rôle névralgique dans le ciblage de débouchés, mais elles ne se comparent pas aux réseaux bancaires. Des représentations étrangères d'EDC, 15 se trouvent dans des marchés émergents et elles se concentrent plus sur le financement à l'exportation. Par conséquent, un programme de garantie EDC pour les banques, comparable à ce qui est disponible ailleurs, est essentiel pour assurer la compétitivité des exportateurs canadiens.

Certains grands exportateurs recherchent une plus grande utilisation de garanties bancaires cibles d'EDC, notamment pour les banques locales de pays acheteurs. Les exportateurs suggèrent qu'EDC pourraient fournir plus de garanties bancaires, surtout sur les marchés difficiles.

Il semble apparent qu'EDC évince parfois des banques canadiennes et étrangères de transactions spécifiques de financement à l'exportation. Plusieurs banques étrangères ont mentionné que le niveau de dominance du marché par EDC est inusité, et que cela lui permet d'évincer les prêteurs commerciaux d'opérations de financement à moyen et long terme sans donner la chance aux banques du secteur privé de soutenir la concurrence. Plusieurs exemples ont été cités à l'égard du fait que des banques commerciales n'avaient pu rivaliser la tarification d'EDC, et d'instances où EDC avait activement offert ses services à des clients existants des banques dans les pays acheteurs. Cela pourrait être évité si EDC se limitait à offrir des services qui complètent les offres des banques, tout en ajustant ses processus internes pour éviter d'évincer les banques dans des opérations spécifiques de financement à l'exportation. En définitive, la priorité revient au client et EDC devrait être agnostique quant à la prestation de prêts ou de garanties.

4.5 Placements de capital-investissement

4.5.1 Enjeu

Il y a environ 25 ans, on a confié à EDC un mandat qui a ajouté le capital-investissement à sa gamme de produits. Les placements sont effectués soit directement, soit par l'entremise de fonds. À l'origine, son programme de capital-investissement cherchait à investir dans des fonds canadiens qui amélioreraient l'accès d'entreprises exportatrices au capital-investissement privé. Des placements sont également faits à l'étranger afin de renforcer les relations d'affaires canadiennes sur les marchés internationaux, de manière similaire à la facilité d'attraction. Plus récemment, EDC a choisi d'investir directement dans des entreprises canadiennes prometteuses, comme coinvestisseur avec d'autres acteurs de capital-investissement aux conditions du marché, pour aider ces entreprises à prendre de l'essor sur les marchés extérieurs.

Les règlements d'EDC stipulent que les prises de participations excédant la limite réglementaire de 25 p. 100 sont subordonnées à une autorisation ministérielle.

4.5.2 Approches d'autres OCE

Le capital-investissement ne fait généralement pas partie du portefeuille de solutions d'un OCE. US EXIM, par exemple, n'offre pas ce genre de produit. Toutefois, plusieurs OCE européens cherchent à élargir leurs offres. Par exemple, EKF offre maintenant un financement de capital-investissement et des produits mezzanine. Par suite de l'intégration de SIMEST dans le groupe SACE, l'Italie offre maintenant des placements directs de capital-investissement. Bpifrance fournit de « l'aide à l'innovation » dont des subventions et des avances remboursables, de même que du capital d'appoint et du financement pour le démarrage industriel et commercial, et l'acquisition de participations. De plus, plusieurs OCE asiatiques fournissent des produits de capital-investissement. Korea Eximbank (KEXIM), par exemple, offre des placements directs de capital-investissement. KEXIM investit tout au plus 15 p. 100 du total des actions de participation en circulation d'entreprises où les investisseurs coréens détiennent au moins 10 p. 100 des actions durant toute la durée du prêt pour entreprendre des projets outremer. Japan Bank for International Cooperation (JBIC) fournit des contributions de capital aux entreprises, lorsque des entreprises japonaises ont des prises de participation pour entreprendre des projets à l'étranger, investissent jusqu'à concurrence de 50 p. 100 du placement total et pourvu que JBIC ne devienne pas le plus important actionnaire parmi les investisseurs japonais.

4.5.3 Discussion et analyse

Jusqu'à récemment, la stratégie d'investissement d'EDC était de combler un écart de marché depuis le stade de la création jusqu'aux segments intermédiaires. Plus récemment, EDC a modifié sa stratégie pour se concentrer sur les placements de capital-croissance, le capital-risque et les segments intermédiaires. EDC dit qu'elle répond à un besoin du marché pour du capital-croissance minoritaire. Ce besoin est issu d'un intérêt institutionnel limité pour ce genre de transactions, car les participants du marché mettent davantage d'accent sur les prises de contrôle potentielles. EDC augmente également ses engagements pour financer des partenaires dont les stratégies coïncident avec sa stratégie de placements.

En 2017, EDC a engagé plus de 164 millions de dollars à l'égard de 10 placements directs et de 3 fonds de placements. L'exposition totale de son portefeuille s'établit à près de 2 milliards de dollars, par suite de placements directs dans 47 entreprises canadiennes, et de placements indirects dans 365 sociétés canadiennes additionnelles, par l'entremise de 97 fonds de placements. Selon EDC, le programme de capital-investissement ne tient pas compte des volumes d'exportation de toutes les entreprises dans lesquelles EDC investit, ni des diverses sociétés bénéficiaires qu'appuient les fonds dans lesquels elle investit. Les divers placements sont plutôt classés par motif de placement (c.-à-d. le placement augmentera la capacité d'exportation, placement effectué pour financer la stratégie de croissance internationale selon le plan d'entreprise). En ce qui a trait aux fonds de placements, des indicateurs de croissance globaux de plusieurs indicateurs clés (p. ex., revenus, ventes à l'exportation, acquisitions d'IDCE) sont suivis essentiellement au début et au dessaisissement.

EDC signale que le volume de contrats conclus en 2017 entre des exportateurs canadiens et des sociétés du réseau de fonds internationaux a plus que doublé comparativement à 2016, un volume de 400 millions de dollars étant affiché.

Les placements de capital-investissement d'EDC ont été mentionnés dans quelques entrevues des consultations. Il a été mentionné qu'EDC peut posséder de l'expertise sectorielle et qu'elle pourrait certes faire des placements de capital-croissance très ciblés pour aider les sociétés qu'EDC connaît

comme exportateurs, mais que sa participation dans le capital-investissement canadien doit être circonscrite. BDC joue déjà un rôle important dans les placements de capital-investissement et de quasi capital-investissement dans des entreprises canadiennes, avec accent sur le capital-risque. Une mise en garde a été formulée relativement à la participation à l'étape initiale du capital-risque, un aspect qu'EDC devrait éviter parce que les risques sont élevés et que la BDC y est déjà présente. La valeur du portefeuille de capital-risque de la BDC était de 1,26 milliard de dollars en 2018.

Un acteur du secteur du capital-investissement privé a soulevé une question technique spécifique. Le Règlement régissant EDC lui interdit de prendre une participation supérieure à 25 p. 100 dans un fonds quelconque sans obtenir une autorisation ministérielle. Par conséquent, lorsque des capitaux sont mobilisés auprès d'investisseurs canadiens et internationaux, des mécanismes de placement parallèles sont créés à des fins fiscales. Un fonds sera divisé en deux ou trois fonds parallèles. Selon eux, la limite de concentration d'EDC devrait être établie d'après la totalité du fonds, et non en fonction d'un des fonds parallèles. Si ce changement n'est pas apporté, la participation d'EDC comme investisseur doit être réduite, sinon il y aura des répercussions fiscales négatives pour les investisseurs internationaux.

4.5.4 Conclusions

EDC a assumé le rôle d'investisseur minoritaire ciblé et sélectif, pour les placements directs et par des fonds de placements, ce qui lui permet d'assortir les possibilités d'approvisionnement de ces placements aux capacités d'approvisionnement canadiennes. Rien ne laisse croire qu'EDC évince d'autres acteurs. EDC investit directement et s'engage à financer des partenaires dont les stratégies s'harmonisent avec son mandat de promotion du commerce. Toutefois, une mise en garde a été exprimée relativement aux placements de capital-risque à l'étape du démarrage, ce qu'EDC devrait éviter de faire étant donné les risques élevés et le fait que la Banque de développement du Canada est déjà présente dans ce segment de marché.

4.6 Produits de savoir

4.6.1 Enjeu

De l'information et des connaissances commerciales exactes sont importantes pour les exportateurs et les investisseurs canadiens. EDC a accumulé des renseignements, des connaissances et de l'expertise considérables sur le financement du commerce international et la gestion des risques au cours de nombreuses décennies, et elle offre maintenant cette gamme de produits du savoir de manière plus structurée à sa clientèle et aux clients potentiels, tout à fait gratuitement. En plus d'aider les exportateurs canadiens, et particulièrement les PME, en fournissant des renseignements qu'elles peuvent utiliser pour nouer de nouvelles relations-clients, une approche plus structurée au partage de connaissances sur le commerce et la gestion des risques pourrait potentiellement aider EDC à identifier de nouveaux clients pour ses services financiers et accroître la demande pour ses produits financiers et de gestion des risques.

EDC a commencé à se pencher davantage sur cette offre de service non financier, ces dernières années. Elle investit dans sa plateforme numérique afin d'améliorer l'analyse des données et fournir des renseignements basés sur son expérience internationale, son expérience principale, ainsi que l'accès rapide à de l'information et des données sur le commerce. Elle prévoit offrir des séminaires, des webinaires et d'autres événements, de la recherche, de l'information sur les pays et une analyse de marchés, ainsi que l'accès à des spécialistes internes et indépendants. Elle est en train d'élaborer des guides d'évaluation de risques et des outils spécifiques de gestion de risques que pourront utiliser les exportateurs.

Tableau 24 : Aperçu des produits de services non financiers d’EDC

Objectif	Service	Description
Mise en relation	Jumelage	Mise en relation (par EDC) d’entreprises canadiennes qualifiées et de grands acheteurs internationaux d’après un jumelage des capacités et des besoins d’approvisionnement.
	Aide-export	Navigation personnalisée et micro-services consultatifs. L’équipe Aide-export d’EDC fait des recherches et compile des réponses spécifiques détaillées aux questions d’exportateurs auxquelles un directeur de compte ne peut répondre. Aide-export dirige également les exportateurs vers des sources d’information ou conseils fiables, et/ou vers d’autres services gouvernementaux comme le SDC.
Savoir	Abonnement – contenu spécialisé	En s’abonnant, les clients peuvent accéder à du contenu spécialisé, dont de l’information commerciale de grande valeur, des analyses économiques, des webinaires sur demande, etc.
	Webinaires	EDC organise des webinaires portant sur divers aspects du commerce international, les prévisions à l’exportation mondiales d’EDC, les pratiques en matière de lutte contre la corruption/KYC, le commerce électronique. Les webinaires permettent aux participants de poser des questions aux experts en la matière concernés.
	Formation	EDC a conclu un contrat de licence exclusif de cinq ans visant le programme de commerce international du Forum pour la formation en commerce international (FITT).

Source : EDC

4.6.2 Approches d’autres OCE

Bien qu’EDC ait été un pionnier de l’approche visant à mettre davantage d’accent sur des offres de services non financiers, plusieurs autres OCE offrent aussi des services consultatifs aux exportateurs. On constate de plus en plus que des services connexes représentent des facteurs importants de la demande d’assurance, en sus de l’aversion pour les risques et les besoins en financement. Certains OCE reconnaissent aussi qu’ils peuvent aider les exportateurs en mettant à disposition leurs connaissances spécifiques de marchés d’exportation difficiles et en répondant à des questions stratégiques liées à l’internalisation de l’entreprise.

SACE offre activement des services consultatifs dans le but d’accroître sa clientèle. L’OCE italien propose un soutien de gestion et conseil pour l’élaboration et la mise en œuvre de stratégies de croissance internationale sur des marchés donnés. L’équipe soutient aussi les exportateurs en repérant des débouchés commerciaux dans des pays présentant un potentiel commercial, en proposant des solutions de financement et d’assurance. SACE a collaboré avec des universités et des associations industrielles pour développer des initiatives et des séminaires de formation à l’intention des exportateurs. Grâce à ces ateliers et séances de formation, les participants peuvent acquérir les compétences stratégiques et opérationnelles nécessaires pour réussir sur les marchés extérieurs.

Quelques OCE seulement adoptent ce genre d’approche. OeKB, en Autriche, a créé une équipe de services-conseils à l’exportation en 2015 pour appuyer les exportateurs, souvent en concertation avec la banque exportatrice. Sinosure ne se concentre pas uniquement sur la prestation d’assurance, mais aussi sur l’éducation des clients. Euler Hermes a aussi intensifié la prestation d’information et de conseils pour les exportateurs, en collaboration avec les chambres de commerce et de l’industrie. EKF a récemment déployé « EksportScore » pour soutenir les exportateurs danois au moyen d’un test en ligne qui produit un score d’exportation et un rapport.

4.6.3 Discussion et analyse

EDC mentionne qu’elle investit une petite partie de sa rentabilité pour convertir en produits les connaissances acquises pendant de nombreuses décennies dans le cadre de ses activités financières. Les

produits du savoir sont conçus et livrés par une équipe virtuelle transversale relativement petite, ces produits étant livrés surtout de manière électronique et par l'entremise de réseaux partenaires.

Pour accéder à l'information commerciale bonifiée, EDC accepte deux types de paiement pour ses produits du savoir : un paiement au comptant ou un « paiement sous forme d'information ». La forme de paiement la plus prisée est le paiement sous forme d'information. EDC demande aux clients potentiels de remplir un gabarit de données en ligne contenant dix-huit champs d'information-client. Pour assurer la confidentialité des données, le client doit accepter qu'EDC partage cette information avec d'autres entités fédérales.

Les clients potentiels qui soumettent les données demandées sont dénombrés comme clients d'EDC, même s'ils n'utilisent pas de services de financement ou d'assurance. Plus de 1 500 clients ont satisfait les critères d'admissibilité d'EDC jusqu'à présent et ont été inclus dans l'indicateur du nombre de clients servis pour qu'EDC puisse atteindre ses cibles de performance. Ces conversions donnent à EDC de nouveaux prospects chauds pour ses services financiers.

En ce qui a trait à l'offre de produits du savoir d'EDC, le grand enjeu consiste à maintenir la complémentarité au sein de l'écosystème commercial du Canada et d'éviter le double-emploi et les inefficacités. Cet aspect est discuté plus en profondeur au chapitre 5.

4.6.4 Conclusion

Les nouveaux produits du savoir d'EDC tirent parti de ses forces. La prestation d'information en matière d'exportation complète les services financiers d'EDC et cadre parfaitement avec son mandat qui est d'aider les entreprises canadiennes à réussir sur les marchés extérieurs. D'autres organismes de crédit à l'exportation savent depuis longtemps que l'information commerciale complète leurs activités de financement et d'assurance.

EDC inclut les utilisateurs de produits du savoir comme des « clients » dans ses cibles de performance.

Ces services non financiers sont assurément très utiles pour les utilisateurs. Mais il reste à déterminer si les gens qui utilisent gratuitement des produits du savoir peuvent réellement être qualifiés de « clients », au même titre que les clients de services financiers traditionnels d'EDC.

CHAPITRE 5 : LES PARTENARIATS D'EDC

5.1 Partenariats avec le secteur privé

5.1.1 Enjeu

Le modèle de partenariat d'EDC avec des sources d'assurance, de garanties et de financement du secteur privé représente un volet critique de son modèle opérationnel. L'évaluation de la perception des partenaires à l'égard de ces partenariats est donc importante pour l'examen.

Tel que mentionné précédemment, EDC n'est pas tenue légalement d'agir en complémentarité ou de fournir une capacité additionnelle aux sources du secteur privé, contrairement à la BDC et à de nombreux OCE du monde, sauf en ce qui a trait à l'exercice de ses pouvoirs sur le marché intérieur. Cela signifie qu'elle peut livrer concurrence à des sources privées pour soutenir des entreprises canadiennes qui font des affaires à l'étranger, et qu'EDC n'est pas tenue de renforcer la capacité des secteurs de l'assurance, du cautionnement ou du financement ou d'adopter une neutralité concurrentielle dans le cadre de ses objectifs d'intérêt public.

EDC estime que les partenariats sont essentiels à sa capacité de servir les exportateurs canadiens, en renforçant et en tirant parti du vaste réseau de partenaires (y compris les banques, compagnies d'assurance, sociétés de cautionnement, courtiers et nombreux autres partenaires des secteurs public et privé). Le nombre de « transactions réalisées en partenariat » a été enregistré entre 2008 et 2014. Durant cette période, les règles et interprétations ont été examinées tous les ans et modifiées en fonction de l'évolution des activités d'EDC, des besoins des clients et des offres de produits. Depuis, EDC n'inclut plus le nombre de transactions réalisées en partenariat dans ses cibles, si bien qu'il est maintenant impossible de connaître l'étendue des partenariats.

5.1.2 Approches d'autres OCE

Dans de nombreux pays, les OCE sont souvent perçus comme étant des prêteurs ou assureurs de dernier recours, et les systèmes de financement du commerce reposent généralement sur les offres commerciales des banques et des assureurs crédits privés. Euler Hermes en Allemagne, Bpifrance ou UKEF au Royaume-Uni, par exemple, n'interviennent que lorsque les banques commerciales ou les assureurs privés n'ont pas suffisamment de capacité. Il en est de même pour les OCE nordiques tels qu'EKF et Finnvera, qui privilégient les partenariats avec les banques commerciales. Cette approche de partenariat est également alimentée par la compréhension que le réseau de succursales internationales et la force de marketing des banques commerciales aident les exportateurs nationaux à poursuivre leurs activités internationales.

En Australie, pour répondre aux préoccupations des acteurs du secteur privé relativement à l'avantage déloyal des entités publiques, le gouvernement a instauré une politique de « neutralité concurrentielle ». La neutralité concurrentielle fait en sorte que les sociétés gouvernementales ne disposent pas d'avantage concurrentiel net par rapport à leurs concurrents du secteur privé du fait de leur appartenance à l'État, et veille à ce que les avantages ne soient pas conférés aux clients et créent une distorsion de la concurrence. Elle cherche à assurer que les ressources disponibles pour les dépenses publiques soient utilisées le plus efficacement possible, et à améliorer la transparence et la reddition de comptes des activités du secteur public. Pour l'Export Finance and Insurance Company (EFIC), cela se traduit par l'imposition, par le gouvernement, d'une charge au titre de la « neutralité de dette » et de la « neutralité de dividende », que l'EFIC doit verser tous les ans. Cela signifie aussi qu'il importe peu à

l'EFIC si elle offre des garanties ou des financements directs, car elle ne conserve pas les bénéfices tirés de ses activités de trésorerie.

Tableau 25 : Versements de l'Australie au titre de la neutralité de dividendes et de la neutralité concurrentielle

En millions de dollars australiens	2017-2018 Réal	2018-2019 Budget	2019-2020 Projections	2020-2021 Projections	2021-2022 Projections
Versement de l'EFIC au titre de la neutralité de dividendes et de la neutralité concurrentielle	13,5	14,8	16,8	19,2	20,7

5.1.3 Discussion et analyse

Les assureurs crédit et les courtiers comme partenaires

EDC demeure un concurrent actif sur le marché canadien de l'assurance crédit à l'exportation. Elle livre une concurrence directe au secteur privé sur ce marché, et sa part du marché total a diminué au cours des dix dernières années pour passer de 52 p. 100 à 43,5 p. 100 (ou de 73 p. 100 à 67,5 p. 100 du marché de l'assurance crédit à l'exportation). Des motifs d'intérêt public sous-tendent la participation directe d'EDC dans un marché concurrentiel d'assurance crédit à l'exportation, notamment améliorer la concurrence, fournir un appétit pour le risque sur le marché et assurer la pérennité pendant les cycles économiques.

Dans sa soumission, le Bureau d'assurance du Canada (BAC) et ses membres ont proposé un rôle plus complémentaire pour EDC, en vertu duquel EDC se concentrerait plutôt sur le renforcement du marché canadien de l'assurance crédit. EDC pourrait, par exemple, prendre en charge le développement des affaires pour le marché de l'assurance crédit, recommander des occasions d'affaires spécifiques au marché privé en échange d'une commission, et agir comme réassureur pour garantir le marché et veiller à ce que les exportateurs aient accès à une capacité de risque suffisante. En fournissant de la réassurance au marché canadien de l'assurance crédit, EDC veillerait à ce que ce genre d'assurance soit disponible durant tout le cycle économique, y compris les fléchissements.

La relation entre EDC et la Coface préoccupe les autres assureurs privés, qui disent qu'EDC choisit les gagnants et les perdants en vertu de son arrangement avec la Coface pour couvrir les risques sur le marché intérieur. Les assureurs privés et les courtiers estiment que l'arrangement avec la Coface n'est pas concurrentiel, et peut favoriser un comportement monopolistique. Selon eux, cet arrangement limite le choix des clients. Les assureurs privés proposent soit un retrait d'EDC du marché de l'assurance crédit sur le marché intérieur soit la création d'un marché plus concurrentiel où, par exemple, EDC aurait recours aux réseaux de courtiers pour offrir aux



« En vertu de l'arrangement actuel avec la COFACE, EDC dirige des primes à une seule société plutôt que d'encourager le marché à rivaliser pour décrocher les affaires. Ce faisant, EDC choisit les gagnants et les perdants. Cet arrangement est non seulement désavantageux pour les autres assureurs du marché privé qui proposent ce genre de produit, mais EDC limite aussi le choix des consommateurs. L'arrangement force les consommateurs à utiliser EDC pour obtenir l'assurance de la COFACE, plutôt que de trouver le meilleur prix sur le marché. »

Soumission - BAC

enchères ses activités sur le marché national aux assureurs privés.

En revanche, les courtiers et leurs clients exportateurs perçoivent EDC comme étant un élément clé du marché canadien de l'assurance crédit. Une égalisation des chances pour le marché de l'assurance crédit pour tout le cycle économique est bénéfique aux exportateurs, et EDC peut ajouter de la capacité sur le marché de manière directe et en complémentarité. D'autres assureurs, dont plusieurs appartiennent à des sociétés étrangères, ne sont peut-être pas aussi engagés pour le marché canadien et les exportateurs canadiens que l'est EDC. Selon les courtiers, EDC n'évince pas les assureurs crédit privés.

Les courtiers jouent un rôle important dans le domaine de l'assurance crédit en travaillant avec les entreprises pour trouver la meilleure solution d'assurance. EDC est associée avec un réseau de courtiers d'assurance privés pour dépister de nouveaux clients d'assurance crédit à l'exportation et elle tient les courtiers en haute estime. Les courtiers peuvent parfois affronter des pressions concurrentielles entre la force de vente directe d'EDC et la valeur qu'ils fournissent. Bien qu'ils estiment tous que le client devrait avoir le choix de travailler avec un courtier ou de s'adresser directement à EDC, il est d'importance critique qu'EDC valorise les relations avec les courtiers existants. EDC a mis sur pied son programme de gestion de canal de manière à ce qu'il soit impartial relativement au choix d'un courtier ou à une intervention directe d'EDC, mais un suivi régulier est toujours requis.

Selon les courtiers, d'autres assureurs, dont plusieurs appartiennent à des sociétés étrangères, ne sont peut-être pas aussi engagés pour le marché canadien et les exportateurs canadiens que l'est EDC. En ce qui a trait au rôle d'EDC sur le marché national, les courtiers estiment que la présence d'EDC est nécessaire. La couverture des ventes nationales est également importante pour la gestion totale des risques des exportateurs, les résultats financiers et la réussite commerciale. Pour un exportateur canadien, une perte sur le marché intérieur peut être aussi catastrophique qu'une perte sur les marchés extérieurs.

[Les sociétés de cautionnement comme partenaires](#)

EDC intervient directement sur les marchés intérieurs et extérieurs du cautionnement. Les perspectives à l'effet de savoir si la position d'EDC sur le marché nuit au marché privé sont différentes et continuent d'évoluer. Les entrepreneurs estiment que les sociétés de cautionnement ne peuvent satisfaire leurs besoins. Les sociétés de cautionnement privées sont d'avis qu'EDC leur livre concurrence en offrant des garanties pour cautionnements bancaires (PSG) et d'autres segments de marché, et qu'elle évince la capacité du marché privé, et que si EDC n'était pas aussi active, les acteurs privés offriraient ce qu'il faut. L'industrie du cautionnement est intéressée à travailler avec EDC comme réassureur sur le marché national et international du cautionnement.

[Les banques comme partenaires](#)

Selon l'Association des banquiers canadiens, les banques du Canada entretiennent des relations mutuellement bénéfiques avec EDC. EDC intervient directement et en complémentarité avec les banques, en les soutenant lorsqu'elles octroient du financement aux exportateurs et pour renforcer la capacité du marché. Elle joue un rôle complémentaire plus limité avec les banques internationales.

Les banques canadiennes souhaitent qu'EDC agisse en complémentarité en ce qui a trait à leurs stratégies commerciales et pratiques de financement, et qu'elle les soutienne lorsque les banques proposent du financement aux exportateurs et renforce leur capacité de risque. EDC était perçue comme étant la plus complémentaire des sociétés d'État du Canada, surtout dans le cadre de son programme de garanties d'exportations (EGP), qui garantit le fonds de roulement que fournissent les banques aux PME

principalement et les aide à offrir du crédit à des entreprises qui ont peu de garanties. Les partenaires bancaires d'EDC disent que le modèle de gestion des relations fonctionne bien, une personne-ressource étant désignée de part et d'autre de la relation. Ce modèle a été recommandé pour d'autres relations bancaires, en guise de plan de mobilisation proactif.

Les banques étrangères reconnaissent qu'EDC est un instrument gouvernemental qui soutient les exportateurs. Elles soutiennent cependant qu'EDC ne devrait pas offrir de solutions concurrentielles, mais qu'elle devrait plutôt mettre l'accent sur la complémentarité ou le « renforcement », à savoir fournir une capacité additionnelle, dont du cofinancement ou des garanties, lorsque cela n'est pas disponible sur le marché ou que la capacité du marché est insuffisante. Plusieurs banques étrangères ont mentionné que le niveau de dominance du marché canadien par EDC est inhabituel. D'autres institutions ont fourni des exemples où les activités d'EDC évincent le marché privé du financement à l'exportation à moyen et à long terme. Cela était associé en particulier à un présumé accent sur le financement direct, plutôt que de considérer des possibilités de bonifier le financement du secteur privé par des produits d'assurance ou de financement d'EDC. Pour savoir si ce facteur doit être pris en compte il faut déterminer si le manque de choix nuit au commerce canadien et limite l'accès des entreprises canadiennes à des débouchés internationaux.

Les banques étrangères estiment que le modèle canadien, où l'intervention du marché privé est limitée pour les transactions à l'exportation à moyen et à long terme surtout, est moins efficace que celui d'autres pays. Le réseau et la force de marketing des banques commerciales internationales sont beaucoup plus étendus pour soutenir les activités internationales des exportateurs, et les acquisitions d'immobilisations de grands acheteurs comme banquiers « maisons » pour financer les acquisitions d'immobilisations. Les représentations étrangères et les stratégies d'attraction d'EDC ont contribué à contrebalancer cet état de choses, mais seulement dans une certaine mesure.

5.1.4 Conclusions

EDC livre une concurrence directe au secteur privé pour l'assurance crédit à l'exportation. Il existe des motifs solides d'intérêt public pour que cette pratique soit maintenue, surtout l'appétit pour le risque d'EDC pour certains types de transactions et son « endurance ». Toutefois, il y a peu de preuve que le rôle concurrentiel d'EDC ait contribué à élargir le marché de l'assurance crédit à l'exportation. L'enjeu d'intérêt public global consiste plutôt à déterminer si EDC pourrait faire plus pour favoriser la croissance du marché canadien de l'assurance crédit en adoptant un rôle plus complémentaire que concurrentiel.

Les sociétés de cautionnement du secteur se préoccupent de plus en plus qu'EDC les évincent du marché du cautionnement. Les banques (qui bénéficient d'une garantie AAA) et les entrepreneurs aiment beaucoup la garantie pour cautionnements bancaires d'EDC. Les produits de cautionnement traditionnels de l'industrie sont souvent moins concurrentiels. Des efforts ont récemment été déployés pour innover et créer des cautionnements liquides qui émulent les lettres de crédit standby des banques. Comme pour l'assurance crédit, la question est de savoir si EDC peut faire plus pour faciliter la croissance du marché canadien du cautionnement en complétant plutôt qu'en livrant concurrence à d'autres fournisseurs.

Les relations d'EDC avec l'industrie bancaire canadienne fonctionnent bien dans l'ensemble, mais sont moins positives avec les banques internationales et locales qui financent des acheteurs. Les relations d'EDC avec l'industrie bancaire canadienne sont plus positives et productives qu'elles ne l'étaient il y a dix ans, comme en témoignent les nombreux produits complémentaires destinés aux banques canadiennes. Ces dernières souhaitent qu'EDC complémente leurs activités, et les soutienne lorsqu'elles

financent les exportateurs et qu'elle fournisse de la capacité pour renforcer le marché. EDC offre une panoplie de services, sous forme de produits d'assurance et de financement. Ces produits comprennent du financement préexpédition pour les exportateurs, du financement acheteur pour les exportations de biens d'équipement, du financement de projets comportant l'approvisionnement de biens canadiens et des investissements, du financement sur bilan pour les exportateurs, des garanties de bonne exécution pour les entrepreneurs, et l'utilisation de l'assurance crédit par les exportateurs comme nantissement.

Les banques estiment que, parmi les sociétés d'État à vocation financière du Canada, ce sont les activités d'EDC qui cadrent le mieux avec leurs propres activités. Elle est particulièrement utile pour évaluer et gérer les risques commerciaux étrangers. Le programme de garanties d'exportations d'EDC a été mentionné à maintes reprises comme exemple de programme qui complète bien les activités des banques. Mais EDC peut aussi tirer des leçons d'autres organismes de crédit à l'exportation. Par exemple, Eksportkredit, au Danemark, a déployé son « programme des ambassadeurs » en 2015, qui permet aux banques de tirer parti d'un plus grand nombre de possibilités de financement à l'exportation. L'Allemagne mobilise systématiquement des cadres supérieurs des banques, en faisant appel à leur expertise et à leurs réseaux dans le cadre d'un comité interministériel.

5.2 Partenariats du secteur public

5.2.1 Enjeu

Le rôle d'EDC dans l'écosystème fédéral et canadien de soutien du commerce représente un pilier de son modèle de fonctionnement. Afin de déterminer si l'écosystème général fonctionne efficacement, il importe de comprendre la position d'EDC dans l'écosystème de développement du commerce, les relations clés existant entre les diverses organisations fédérales et autres de développement du commerce du Canada, et comment ces partenaires perçoivent leurs relations avec EDC.

EDC compte de nombreux partenaires dans l'écosystème fédéral du soutien du commerce, ces partenariats touchant différentes offres de services et organismes. On y trouve le Service des délégués commerciaux (SDC) et Investir au Canada, ainsi que des institutions financières d'État avec lesquelles EDC partage des filières de rapport similaires au gouvernement et qui ont des mandats contigus et potentiellement de chevauchement, dont la Banque de développement du Canada (BDC), la Corporation commerciale canadienne (CCC) et la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC). L'écosystème commercial canadien comprend aussi les programmes de développement et de promotion du commerce des provinces, villes et autres organisations apparentées.

Du fait de son statut d'institution de services financiers et de la solidité de ses résultats financiers depuis des décennies, EDC possède une force financière ainsi qu'une capacité de service à la clientèle existante et potentielle que de nombreux autres partenaires ne peuvent égaler. Par conséquent, EDC doit respecter les mandats des autres ministères et organismes du gouvernement canadien, éviter le plus possible de chevaucher et dédoubler les divers mandats, et essayer de collaborer avec eux et de tirer parti de leurs expertise et capacités, le cas échéant, pour desservir les exportateurs et les investisseurs canadiens.

Le gouvernement recherche une plus grande coopération à l'échelle de l'écosystème de soutien du commerce et une complémentarité transparente, et non le dédoublement. C'est pourquoi il a déployé sa

nouvelle stratégie de diversification des exportations en 2018, en affectant de fortes sommes pour moderniser le SDC par l'amélioration des services-conseils, des outils numériques et du soutien sur le terrain. Comme le mentionne le Budget 2018, le gouvernement prend des mesures pour apporter de nouvelles améliorations transformatrices aux programmes d'exportation du Canada pour aider les entreprises canadiennes à trouver des clients partout dans le monde. Le but fondamental étant d'assurer un service transparent aux clients à l'exportation.

5.2.2 Approches d'autres OCE

Les systèmes de financement, d'innovation et de développement du commerce des pays de l'OCDE et hors de l'OCDE ont beaucoup évolué en réponse aux nouveaux défis que présentent l'environnement du commerce international et les marchés financiers. Plusieurs pays tendent à favoriser une coordination étroite. Par exemple, Équipe Suède coordonne quelque 20 organisations, dont des ministères, l'OCE et des mécanismes d'innovation. EKF travaille avec divers mécanismes, dont le fonds de croissance danois Vækstfonden. D'autres gouvernements ont créé un ensemble de politiques commerciales comprenant, par exemple, des mécanismes de financement gouvernemental pour l'innovation et la promotion des exportations.

L'intégration est aussi une grande tendance. La Finlande, par exemple, a créé un système Équipe Finlande qui groupe l'agence d'innovation Business Finland ainsi que l'OCE, Finnvera, en un seul système de gestion de relations-clients. Bpifrance appuie les projets d'innovation d'entreprises en plus d'offrir du financement et de l'assurance à l'exportation, ce qui touche tous les volets de financement d'une entreprise. Aux Pays-Bas, l'OCE Atradius administre aussi les facilités du DGGF, le DTIF et DRIVE. DGGF fournit du financement et de l'assurance aux PME néerlandaises et étrangères à l'égard de transactions d'exportation et d'investissements de type développement (biens d'équipement). DITF cible les sociétés néerlandaises qui désirent investir à l'étranger ou exporter. DRIVE est un mécanisme d'investissement de développement qui soutient les projets d'infrastructure publics dans les pays en développement.

5.2.3 Discussion et analyse

Le renforcement de la collaboration entre EDC et le SDC devrait viser un service plus transparent pour les clients. Les domaines de collaboration prioritaires devraient viser l'amélioration de l'échange d'information, de meilleures recommandations avec des protocoles de coopération clairs, l'accès à la base de données des compétences canadiennes d'EDC, et une formation croisée pour le personnel d'EDC et du SDC. L'amélioration de cette collaboration est particulièrement importante dans les pays où EDC a des représentations étrangères, les 21 bureaux étant logés à la même adresse qu'Affaires mondiales Canada (AMC).

EDC et le SDC devraient également collaborer sur le plan de la sensibilisation nationale, ainsi que pour la promotion et la coordination des études de marché. Une équipe de soutien est en voie de constitution de part et d'autre de la relation EDC-SDC. Selon le SDC, la collaboration à ce jour est solide à certains égards et l'est moins sur d'autres plans.

EDC intensifie également son accent sur la collaboration avec d'autres sociétés à vocation financière d'État, surtout la BDC. La BDC a comme mandat de fournir du financement et des services-conseils aux entrepreneurs pour les aider à commercialiser leurs produits et leurs services – les aider à bâtir un modèle d'affaires durable et les accompagner dans leur parcours d'affaires au pays pour qu'ils puissent réussir. La BDC et EDC admettent que leur partenariat est dynamique, et elles collaborent plus

étroitement pour proposer un soutien complémentaire et positionner les entreprises canadiennes, tout particulièrement les PME, pour qu'elles puissent réussir dans leur poursuite d'activités internationales. Lorsque les PME financées par la BDC cherchent à prendre de l'expansion sur les marchés extérieurs, elles peuvent s'adresser à EDC pour obtenir du crédit pour les ventes à l'étranger. EDC a convenu avec la BDC de ne pas offrir de services qui font double-emploi, et les deux organisations ont mis sur pied un programme de recommandation formel. En 2017, ce programme a occasionné 613 recommandations entre les deux organisations, ce qui représente une hausse comparativement à 408 en 2016 et à 313 en 2015.

La haute direction d'EDC assure un suivi sur 14 activités avec la BDC pour bâtir les relations, y compris des recommandations bilatérales, le développement de produits conjoints, du marketing technique et des affectations. EDC et la BDC sont en train d'introduire des plans de compte conjoints, et une entente de partenariat de 50 millions de dollars est déjà en place afin d'offrir des prêts de fonds de roulement à des entreprises canadiennes de technologie pour leurs activités internationales.

La Banque de l'infrastructure du Canada est toute nouvelle et il ne devrait pas y avoir de dédoublement avec les activités d'EDC.

EDC cherche également à travailler avec les programmes de développement du commerce des provinces et des villes, et avec d'autres organisations apparentées. Les relations se sont améliorées au cours des quelques dernières années et elles sont perçues comme étant généralement positives. Les provinces et les villes plus grandes ont une grande clientèle, et une approche plus coordonnée et harmonisée à l'échange de l'information et aux recommandations croisées. Le recours aux réseaux existants des provinces et des villes pourrait être efficace pour EDC et être bénéfique pour les exportateurs.

Une importante collaboration se développe entre EDC, le SDC et la BDC, et des progrès ont été réalisés au chapitre des systèmes de recommandation et de suivi avec la BDC. Le risque de chevauchement laisse supposer qu'il y a encore beaucoup à faire.

L'échange d'information entre les organisations fédérales représente sans doute le domaine de collaboration le plus important pour les exportateurs et les acheteurs étrangers. EDC et le SDC ont souvent les mêmes clients sur le terrain, des exportateurs et acheteurs étrangers. Il peut exister des limitations juridiques au sujet de l'échange d'information sur les clients, mais cela peut être géré par des mécanismes de consentement. Une formation ciblée est requise pour tous les intervenants, et des mesures sont en cours d'élaboration afin de fournir un accès croisé à la formation.

En ce qui a trait à la recommandation et à l'acquisition de clients, des incohérences ont été observées dans la manière dont le personnel du SDC et d'EDC interagit dans les divers lieux et régions, des différences d'efficacité d'interaction existant dans les régions et les missions, et entre le personnel régional et du siège social d'EDC. Dans certains cas, des protocoles locaux ont été mis en place afin de favoriser une collaboration plus souple et systématique entre le SDC et ses partenaires, y compris EDC. Les protocoles peuvent comprendre l'échange d'information sur les clients et les transactions potentielles, des visites de clients conjointes, des pratiques de recommandations croisées et de jumelage, ainsi que des indicateurs de performance clés.

L'utilisation à grande échelle de protocoles généraux et locaux peut contribuer à clarifier la relation opérationnelle, l'échange d'information sur les clients, les transactions potentielles et les

recommandations croisées; à déterminer la primauté pour le jumelage, les visites de clients conjointes et dans des circonstances spécifiques. Il existe déjà des protocoles locaux spécifiques dans quelques missions étrangères, qui pourraient être élaborés davantage pour inclure l'échange d'information et le suivi des recommandations comme éléments prioritaires attendus. Toutefois, il n'y a pas d'interaction entre les systèmes d'information du SDC et d'EDC sur les compétences des clients. Des ajustements « de sens commun » sont requis pour régler les problèmes, dont un système électronique de gestion des relations. Si les systèmes d'information étaient connectés, l'échange d'information sur les clients et les débouchés pourrait se faire de manière plus automatique. L'échange d'information pourrait devenir un principe opérationnel par défaut. Plus d'activités conjointes de sensibilisation nationale, de promotion du commerce et d'études de marché étaient considérées utiles.

De plus, il est nécessaire de définir ce qu'est un client EDC. Tel que soulevé précédemment, des incohérences ont été relevées dans la définition d'un client EDC dans le Plan d'entreprise, les rapports annuels et les cibles internes. Les exportateurs canadiens apprécient les offres de savoir d'EDC pour comprendre les chaînes d'approvisionnement, surtout les aspects financiers. Mais ils s'inquiètent qu'elles font double emploi au rôle et aux activités du SDC, et ajoutent à l'effort général de développement du commerce canadien sans réellement procurer de valeur ajoutée pour les clients.

5.2.4 Conclusions

Il existe un risque de dédoublement parmi les partenaires fédéraux. Étant donné le mandat du SDC et d'autres partenaires fédéraux dans le développement du commerce et de la gestion des risques, une collaboration étroite est essentielle pour minimiser le risque de dédoublement, optimiser l'échange d'information entre les entités fédérales et assurer des services transparents aux exportateurs canadiens. Surtout, chaque partenaire doit se concentrer sur sa propre raison d'être, tout en gardant à l'esprit son rôle dans l'écosystème général de soutien du commerce.

EDC est un élément critique de la superstructure de commerce international du Canada, qui englobe aussi les ministères et organismes fédéraux, les provinces et les villes. De manière générale, le système fonctionne beaucoup mieux aujourd'hui que dans le passé, comme en font foi une coopération plus efficace et une coordination « de sens commun » avec le SDC, les autres ministères fédéraux, la BDC, d'autres sociétés d'État, les provinces, villes et organisations apparentées. En général, le mandat de ces diverses organisations se complète. Un certain chevauchement est inévitable (et acceptable) afin de pouvoir combler les écarts des marchés financiers. Mais le double-emploi coûte cher, et il y a encore beaucoup à faire pour mieux définir les avantages comparatifs de chaque partenaire. Le réseau bien rodé de représentations à l'étranger d'EDC lui confère un rôle central dans le développement du commerce international. Des protocoles, des consultations régulières et des communications soutenues sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de ces représentations, en collaboration avec le SDC et les provinces. Une collaboration encore plus étroite est possible, et susciterait probablement des avantages additionnels sur le plan du développement des affaires.

Les parties prenantes gouvernementales, en l'occurrence le SDC et la BDC, travaillent de manière plus collaborative avec EDC pour le développement du commerce international au nom des exportateurs canadiens. Comme le mentionnait le Budget 2018, le but fondamental du développement du commerce international et des affaires du Canada est d'assurer un service transparent aux exportateurs. Les parties prenantes gouvernementales apprécieraient plus d'ouverture, de collaboration, de cohérence et de collégialité avec EDC en matière de développement du commerce international. Diverses forces et faiblesses ont été soulevées, dont une certaine incohérence dans l'approche d'EDC à la collaboration, au Canada et à l'étranger. Il y a lieu d'améliorer les mécanismes d'établissement de principes clairs relatifs à

la mobilisation des partenaires du secteur public d'EDC et de reconnaître leurs vastes connaissances au Canada et dans certains marchés du monde.

Les parties prenantes soulignent que l'échange d'information doit être plus clair de part et d'autre et que la mobilisation doit être égale. Ce point porte sur l'ensemble de l'information du marché, les renseignements sur les marchés et les acheteurs pour d'autres parties prenantes et des clients canadiens, les transactions qualifiées et les recommandations croisées. Il serait également utile de préciser davantage qui a la primauté pour divers types d'initiatives de jumelage (générales par opposition à spécifiques), l'organisation de visites de clients conjointes, etc. Des plans communs de développement des affaires, des protocoles officiels et d'autres mécanismes peuvent contribuer à préciser les choses et à favoriser de meilleures relations au Canada et à l'étranger. Le suivi des résultats des recommandations et d'autres interventions pourrait renforcer la collaboration en général. Dans l'ensemble, la capacité d'EDC à investir dans le développement du commerce international est beaucoup plus grande que celle d'autres ministères et organismes canadiens.

5.3 Partenariats avec la société civile

5.3.1 Enjeu

Les organisations de la société civile (OSC) ont manifesté un vif intérêt à l'endroit d'EDC ces dernières années et ont participé activement au processus de l'examen. Les OSC s'emploient à promouvoir des valeurs sociales, normes et résultats souhaités, et à les défendre. Ils peuvent promouvoir des intérêts publics généraux ou spécifiques, et représenter les intérêts de groupes souvent marginalisés de pays avancés et en développement. En ce qui a trait à EDC et à d'autres OCE, les OSC travaillent pour faire en sorte que ces institutions se conforment à leurs valeurs et à celles de leur actionnaire, et revendiquent aussi des objectifs, normes et pratiques plus avancés.

Ce faisant, les OSC représentent un groupe clé de parties prenantes d'EDC, en sus de ses clients et partenaires. Elles rehaussent la sensibilisation sur d'importants enjeux et développements sociaux et, dans certains cas, elles fournissent une expertise spécialisée en matière de pratiques opérationnelles.

5.3.2 Approches d'autres OCE

Partout dans le monde, les OSC ont manifesté un vif intérêt pour les répercussions environnementales et sociales de projets financés en tout ou en partie par des OCE. Ces organisations s'intéressent vivement aux questions de droits de la personne, au risque de crime financier et à l'amélioration de la transparence. Ces intérêts rejoignent en partie le mandat d'intérêt public des OCE, avec une attente de normes sociales et environnementales élevées, et la nature des programmes et de mécanismes de financement de nombreux pays. Les critiques des OSC formulées à l'endroit des OCE relativement aux répercussions environnementales et sociales des projets sont similaires dans de nombreux pays de l'OCDE. Ces critiques portent principalement sur des aspects de l'évaluation des risques environnementaux et sociaux des transactions, les questions liées aux droits de la personne, ainsi que la diligence raisonnable associée au crime financier, à savoir le risque de corruption et de pots-de-vin.

Tel que présenté au chapitre 6, certains OCE recherchent activement l'expertise de certaines OSC pour bonifier leurs valeurs et renforcer leurs normes de rendement et pratiques internes relatives aux répercussions environnementales et sociales de leurs activités. Certains OCE, par exemple, organisent régulièrement des tables rondes avec des OSC. Ces tables rondes donnent aux OSC une tribune où elles peuvent soulever des enjeux et promouvoir un dialogue continu sur les pratiques exemplaires et les

développements dans certains secteurs. Ces tables rondes peuvent aussi servir à garder les OSC à l'affût des avancées nationales et internationales à l'échelle des OCE.

5.3.3 Discussion et analyse

En 2001, EDC a créé un Conseil consultatif sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) constitué de représentants d'université, de représentants gouvernementaux d'organisations internationales, ainsi que de représentants du secteur privé (Siemens Canada Limited) et de la société civile (Transparencia Mexicana). Les membres du comité se réunissent deux fois par année avec le chef de la direction et l'équipe de direction de la RSE d'EDC pour discuter de sujets liés à la RSE.

En vertu de son cadre de RSE, EDC a un partenariat formel avec CARE Canada comportant un programme de détachement de conseiller pour les employés d'EDC ainsi qu'une subvention au développement d'entreprise qui appuie les programmes de CARE axés sur le renforcement du pouvoir économique des femmes et la mobilisation du secteur privé.

EDC possède également une personne-ressource de la société civile qui interagit avec les organisations de la société civile par la voie de plusieurs événements et forums faisant intervenir diverses parties. Par exemple : le Sommet des dirigeants d'entreprise organisé par la Devonshire Initiative, le Global Compact Network Canadian SDG Business Forum, et Transparency International's Day of Dialogue. Mis à part les événements officiels, les équipes des relations avec les parties prenantes et de la RSE d'EDC s'entretiennent régulièrement avec des parties prenantes de la société civile pour discuter de diverses questions, dont les droits de la personne, le changement climatique et la transparence. Par exemple, EDC a mobilisé des organisations de la société civile lors de son processus de révision de 2018 de sa politique environnementale et sociale. À d'autres occasions, EDC répond aux questions que lui posent des organisations de la société civile et à leurs commentaires sur des sujets tels que les processus de diligence raisonnable d'EDC et la portée de son soutien à des secteurs spécifiques.

Durant les consultations de l'examen, Transparency International a mentionné qu'EDC avait recherché ses commentaires et des conseils sur quelques questions dans le passé, mais qu'elle ne considérait pas EDC comme partenaire avec lequel elle entretient des liens de travail étroits. Transparency International a encouragé EDC à se mobiliser davantage auprès de l'organisation et d'autres organisations de la société civile qui possèdent de l'expertise sur la manière de rehausser la confiance du public en améliorant la transparence de ses activités. EDC pourrait faire beaucoup plus pour améliorer ses politiques et procédures internes en matière de risques, de diligence raisonnable, de transparence et de formation du personnel, et ce sont là des domaines où une meilleure relation avec Transparency International pourrait ajouter de la valeur.

Amnistie Internationale a indiqué qu'elle ne travaillait pas étroitement avec EDC et qu'elle n'avait pas participé avec EDC à des recherches sur les droits de la personne et des projets. EDC est perçue comme adoptant une approche similaire à celle d'autres OCE. L'organisation avait des positions assez fermes quant aux mesures et politiques qu'EDC pourrait mettre en place pour démontrer qu'elle est sérieuse à faire office de chef de file en matière de droits de la personne. Selon l'organisation, EDC ne pourra être de calibre mondial parmi ses pairs que si le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur le développement des exportations* en conséquence, afin de prévoir un régime exhaustif obligatoire de droits de la personne pour EDC. Dans un même ordre d'idée, il y a lieu d'améliorer la transparence des gestes d'EDC sur le plan des droits de la personne.

Dans l'ensemble, les OSC qui ont été consultées ou qui ont présenté des soumissions ont critiqué EDC pour son manque de transparence à l'égard de ses activités et de ses politiques sous-jacentes. Cette critique sera abordée en détail dans le chapitre suivant.

Les normes de RSE peuvent représenter un enjeu concurrentiel, car les importateurs de pays émergents peuvent préférer s'approvisionner dans un pays dont les exigences sont moins rigoureuses qu'un autre. Mais il est important pour la marque du Canada de maintenir des normes élevées. EDC observe les pratiques de saine gouvernance de l'OCDE et cette dernière organise tous les ans une réunion en matière de RSE. Encourager des pays hors de l'OCDE à adopter les mêmes pratiques de saine gouvernance faciliterait le règlement des questions de concurrence.

5.3.4 Conclusions

EDC a établi des relations avec certains groupes de la société civile, mais pour l'instant, la mobilisation semble inégale. Une mobilisation plus cohérente et systématique permettrait à EDC de mieux saisir les perspectives de ces groupes, de se prévaloir de leur expertise et de développer une meilleure collaboration à long terme. Le Conseil consultatif sur la responsabilité sociale des entreprises du gouvernement joue un rôle utile, mais la représentation de la société civile y est limitée. EDC pourrait être plus proactive pour inspirer de la confiance dans ses processus et procédures parmi les groupes de la société civile. Des tables rondes, des études conjointes et des vérifications pourraient être envisagées. Une coordination plus étroite entre Affaires mondiales Canada et EDC sur les enjeux de responsabilité sociale pourrait être bénéfique, tout particulièrement dans le secteur des ressources naturelles.

CHAPITRE 6 : LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES D'EDC

6.1 Introduction

Les attentes et pratiques publiques en matière de durabilité et de responsabilité des entreprises (RSE) ont beaucoup évolué ces dernières années et elles continueront de le faire. EDC est engagée à appliquer des pratiques de RSE commerciales de calibre mondial, et a élaboré une stratégie en matière de RSE qui prend en compte les répercussions environnementales et sociales de toutes ses décisions commerciales. Elle doit également faire le nécessaire pour évaluer les incidences sur les droits de la personne et le potentiel de crime financier. Au cours de la dernière décennie, EDC a beaucoup investi dans la maturation de sa fonction de RSE. Son équipe de RSE a augmenté de 75 p. 100, et ses politiques, ses pratiques et son expertise ont apparemment été améliorées.

De manière générale, EDC cherche à intégrer les principes de la durabilité et de la saine gouvernance dans son cadre stratégique. En 2017, elle a élaboré une nouvelle approche à la responsabilité sociale des entreprises qui repose sur quatre piliers, à savoir « Environnement et population », « Intégrité des entreprises », « Notre milieu de travail » et « Nos collectivités ». La gamme de politiques et de procédures d'EDC visant à atténuer les effets sociétaux négatifs sur ses activités courantes comprennent une évaluation des risques environnementaux et sociaux, ainsi qu'une saine diligence relative aux droits de la personne et au crime financier. EDC dispose également d'un « Code d'éthique commerciale » et d'un « Code de conduite » qui dotent les employés de l'organisation d'un cadre pratique.

Les activités d'EDC sont complexes. Elle doit non seulement gérer le crédit et d'autres risques comme le fait une institution financière, mais elle doit aussi observer et élaborer des pratiques dans les domaines de la transparence, du crime financier, des droits de la personne ainsi que de la gestion environnementale et sociale qui s'harmonisent avec la politique du gouvernement du Canada, et sont conformes à celles de grandes institutions financières internationales et de ses homologues OCE, pour assurer l'égalité des chances et chercher à améliorer les normes mondiales, et hausser la barre pour tout le monde.

6.2 Transparence et pratiques de divulgation

6.2.1 Enjeu

L'approche d'EDC en matière de transparence, comme entité d'État, est un enjeu qui a été soulevé tout au long de l'examen.

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements et les institutions publiques de démocraties matures sont devenues de plus en plus redevables au grand public. Le gouvernement du Canada (GdC) privilégie depuis longtemps la transparence et la responsabilité. Le GdC s'efforce d'assurer la transparence des activités fédérales pour que les Canadiennes et les Canadiens puissent tenir le gouvernement responsable de ses actes, qu'il s'agisse de l'adoption de lois sur l'accès à l'information il y a plus de 30 ans aux activités courantes relatives au gouvernement ouvert et aux pratiques de divulgation proactive.

La divulgation proactive de données et d'information de valeur commerciale est le point de départ de toutes les autres activités d'un gouvernement ouvert. C'est pourquoi le GdC a établi une position « ouvert par défaut » dans son cadre de politique obligatoire. Toutes les données et l'information ayant une valeur commerciale que détiennent les ministères du GdC devraient être communiquées comme étant « ouvertes », sauf si elles sont subordonnées à des restrictions applicables pour des motifs de

protection de renseignements personnels, de confidentialité ou de sécurité.

Pour une société d'État telle qu'EDC, la transparence et l'échange d'information sur ses nombreuses activités représentent un enjeu multidimensionnel. Un enjeu de transparence fondamental consiste à considérer et soulever la demande publique de reddition de compte en regard de la nécessité d'assurer l'efficacité du mécanisme d'intérêt public et l'exigence de protéger les données confidentielles des exportateurs. Il importe donc de déterminer ce qui constitue de l'information « confidentielle commerciale » et les conditions dans lesquelles elles peuvent être divulguées à des parties prenantes.

EDC déclare les transactions de financement (y compris les garanties), d'assurance risques politiques (pour prêteurs) et de capital-investissement. Le rapport ex post comprend : la date de signature, le pays de la transaction, la contrepartie principale (la partie bénéficiant de la garantie d'EDC), le produit d'EDC, une description de la transaction, la taille de la transaction (sous forme de fourchette de valeurs) et le nom de l'entreprise canadienne.

L'approche d'EDC à la confidentialité repose sur son désir de maintenir la confiance de ses clients et parties prenantes, et d'assurer une réussite commerciale durable. EDC a entrepris plusieurs initiatives pour accroître la transparence afin de répondre aux intérêts de ses principales parties prenantes. Elle les consulte et communique plus d'information, particulièrement sur les incidences environnementales et sociales de certains types de projets (ceux identifiés par l'OCDE comme étant des projets de « catégorie A »). Elle explore également des moyens de fournir plus d'information au sujet de ses politiques et procédures relatives aux secteurs sensibles, tels que le militaire ou la défense et les substances réglementées. EDC compte déployer ses politiques de divulgation révisées dans les mois à venir.

6.2.2 Approches d'autres OCE

Comme mentionné précédemment, les OCE peuvent faire partie du gouvernement, agir à titre d'organisme gouvernemental indépendant ou être désignés comme organisation commerciale agissant au nom et pour le compte du gouvernement. Cela signifie que les OCE ont toute une gamme d'approches à la transparence, y compris l'information liée à leurs politiques et processus, et à la divulgation de renseignements sur des transactions individuelles qu'ils ont soutenues.

L'OCE EKF est une société publique indépendante appartenant à l'État danois. Depuis 2010, il publie de l'information sélectionnée sur des transactions spécifiques dans les 60 jours suivant l'émission d'une garantie finale. EKF cherche ainsi à « équilibrer le besoin de confidentialité des clients et la possibilité de divulguer au public ». L'information sélectionnée des cas individuels comprend le nom de l'exportateur, le nom de l'acheteur, le pays de l'acheteur, une description du projet, le produit, le créancier, le débiteur ou le garant, la catégorie de durabilité environnementale et sociale, la date d'émission, la période de crédit et la responsabilité d'EKF.

US EXIM, qui est une agence fédérale autonome indépendante, fournit de l'information détaillée sur toutes les autorisations approuvées depuis 2006. Les sommes approuvées pour les petites entreprises, ainsi que celles appartenant à des femmes et à des minorités, sont identifiées séparément.

Depuis 2002, Atradius Dutch State Business⁵, l'OCE officiel des Pays-Bas, publie les polices d'assurance qu'il émet. Cette information comprend des renseignements sur la transaction ainsi que de l'information

⁵ Cette entité fait partie du Groupe Atradius et agit au nom et pour le compte de l'État néerlandais.

environnementale et sociale. Atradius décrit brièvement ce qui l'a motivé à retenir la catégorie environnementale et sociale en question, et fournit un sommaire de son évaluation et des considérations liées aux projets de catégorie A et B.

6.2.3 Discussion et analyse

Selon EDC, l'information détaillée au sujet des transactions est confidentielle et sa divulgation pourrait mettre en péril les activités de ses clients. Elle ajoute également que les obligations statutaires et en common law entravent les obligations juridiques en matière de confidentialité. Toutefois, le gouvernement du Canada, en sa qualité d'actionnaire d'EDC, a en principe accès à toute l'information. Des pratiques peuvent être élaborées et utilisées pour gérer des renseignements spécifiques de nature délicate concernant des clients.

EDC a pris des mesures pour divulguer davantage d'information sur les transactions, et met plus d'accent sur les incidences et les risques de nature environnementale et sociale, ainsi que les droits de la personne. Elle est en train de réviser et de mettre à jour diverses politiques, dont sa Politique de divulgation. L'harmonisation de ses pratiques de divulgation aux pratiques exemplaires existantes et émergentes fait partie de cette révision.

Les exportateurs comprennent qu'ils doivent fournir des renseignements détaillés pour qu'EDC puisse évaluer les risques de responsabilité sociale des entreprises (dont le crime financier, les risques environnementaux et sociaux, et ceux liés aux droits de la personne) lorsqu'elle prend des décisions de crédit. Toutefois, ils ont souligné qu'il faut respecter les aspects de compétitivité commerciale et de conformité. Ils reconnaissent les mérites de normes communes de divulgation et d'éthique, telles que les principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE, mais ils craignent que les nouvelles exigences d'information deviennent onéreuses et souhaitent qu'EDC applique des notions de sens commun aux demandes de renseignements.

Pour élaborer de saines politiques, les représentants du gouvernement doivent détenir un accès adéquat aux renseignements commerciaux d'EDC afin de pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités en matière de développement des exportations et de l'investissement canadiens. Les représentants conviennent qu'il faut protéger les renseignements ayant une valeur commerciale des clients et des transactions d'EDC. Cependant, plus de clarté est requise sur ce qui constitue réellement de l'information confidentielle ayant une valeur commerciale, et ce qui pourrait être partagé raisonnablement en toute confidentialité avec d'autres entités du gouvernement du Canada afin de faciliter le développement du commerce canadien sans mettre en jeu les intérêts commerciaux des clients.

Il faut plus de transparence au sujet de la conformité d'EDC sur le plan de son mandat et de ses pratiques opérationnelles. Les représentants responsables de la politique en matière de crédit à l'exportation doivent avoir accès à plus d'information sur les pratiques opérationnelles d'EDC, particulièrement dans le contexte des obligations internationales du Canada. Ces représentants n'ont pas accès à la documentation du conseil d'administration d'EDC, ce qui limite leur analyse et les conseils fournis aux ministres. Une plus grande

Les lois régissant la divulgation publique d'EDC n'équilibrent pas adéquatement l'accès du public à de l'information importante et la protection d'EDC et de ses clients contre la divulgation de renseignements confidentiels ayant une valeur commerciale.»

Soumission - Above Ground

transparence représente aussi un enjeu à l'OCDE, en ce qui a trait au compte-rendu des activités de vitrine commerciale d'EDC.

Les parties prenantes de la société civile sont d'avis que le manque de transparence d'EDC porte atteinte à la confiance du public dans le système de crédit à l'exportation du Canada. Des organisations de la société civile ont présenté des conseils spécifiques au sujet de la divulgation d'information d'EDC. Elles ont recommandé une importante modification législative : abolir l'article 24.3 de la *Loi sur l'accès à l'information*, car son article 20 (1) protège suffisamment l'information confidentielle de valeur commerciale. Il a également été recommandé que le Parlement révisé l'article 20 (1) (b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui est perçu comme étant trop général. Il y avait cependant peu de considération pour les ramifications commerciales ou concurrentielles de ce conseil pour les exportateurs et investisseurs canadiens.

« La FCC recommande qu'EDC fournisse à tout le moins, au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), de l'information au sujet de transactions impliquant des fonds des contribuables, comme celle qu'un concurrent du secteur privé doit fournir au BSIF. »

Soumission – Fédération des contribuables canadiens

La Fédération des contribuables canadiens a proposé qu'EDC fournisse au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) de l'information au sujet de transactions impliquant des fonds des contribuables, comme celle qu'un concurrent du secteur privé doit fournir au BSIF.

6.2.4 Conclusion

Les exportateurs canadiens peuvent potentiellement rater des débouchés commerciaux si EDC, les Service des délégués commerciaux et d'autres partenaires ne règlent pas la nécessité d'un plus grand échange d'information commerciale. Une plus grande clarté est requise quant à ce qui constitue de l'information confidentielle de valeur commerciale qui doit être protégée ou quand il faudrait obtenir le consentement du client, et l'information qu'EDC peut partager avec des délégués commerciaux et d'autres partenaires du développement du commerce sans mettre en jeu les intérêts commerciaux de ses clients.

Une plus grande transparence et divulgation d'information non financière semble possible sans mettre en péril les activités ou la position concurrentielle d'un client. Bien que l'information qu'EDC divulgue actuellement soit conforme aux lignes directrices de l'OCDE, elle ne correspond pas aux normes d'organisations telles que la Société financière internationale (IFC) de la Banque mondiale et d'autres organismes de crédit à l'exportation, comme US EXIM Bank. Les parties prenantes perçoivent les pratiques de l'IFC en matière de divulgation comme étant la pratique à suivre pour ce qu'EDC pourrait divulguer.

6.3 Évaluation des risques environnementaux et sociaux

6.3.1 Enjeu

Au fil des ans, EDC a élaboré un cadre de gestion des risques environnementaux et sociaux qui intègre ses obligations statutaires et divers engagements internationaux, tels que les Approches communes de l'OCDE et les Principes de l'Équateur. Dans sa Politique actuelle de gestion des risques

environnementaux et sociaux, EDC s'engage à examiner et à tâcher de comprendre les incidences environnementales et sociales potentielles des transactions et des activités qu'elle soutient; à faire valoir les pratiques exemplaires auprès de ses contreparties; et à aider les clients à adopter et à maintenir des normes rigoureuses de gestion des risques environnementaux et sociaux.

6.3.2 Approches d'autres OCE et institutions financières internationales

En 2003, les pays membres de l'OCDE ont conclu une entente non contraignante portant sur une approche commune à l'évaluation environnementale et sociale de projets soutenus par leurs OCE respectifs. L'entente, dont la version actuelle date de 2016, se nomme Approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de l'OCDE (ou « Approches communes »). Les recommandations de l'OCDE ne sont pas juridiquement contraignantes, mais il existe des processus de transparence que les pays membres peuvent utiliser comme mécanismes de contrôle pour surveiller si les recommandations sont appliquées. Les Approches communes de l'OCDE visent à garantir un niveau minimum d'évaluation des risques environnementaux et sociaux parmi les OCE de l'OCDE et à égaliser les règles du jeu internationales. Les Approches communes sont de portée limitée et ne s'appliquent généralement pas à tout le portefeuille d'un OCE. Toutefois, de nombreux OCE dépassent la portée des Approches communes dans leur évaluation des incidences environnementales et sociales, et ont établi d'autres seuils transactionnels ainsi que des politiques et procédures additionnelles qui engagent l'OCE en question à réaliser des contrôles préalables et évaluations des risques environnementaux et sociaux à l'égard d'une plus grande partie de leur portefeuille.

Un élément clé des Approches communes est l'évaluation des projets en regard de normes internationales, dont les plus courantes sont les Normes de performance de l'IFC pour l'évaluation et la gestion des risques et des impacts sociaux et environnementaux, et les Directives du Groupe de la Banque mondiale sur l'environnement, la santé et la sécurité. L'application de ces normes se trouve également dans les Principes de l'Équateur, qui est un cadre de gestion des risques adopté par 93 institutions financières pour déterminer, évaluer et gérer les risques environnementaux et sociaux dans le financement de projets.

6.3.3 Discussion et analyse

En ce qui a trait aux obligations statutaires d'EDC, la Loi exige qu'EDC décide si un « projet » aura probablement des effets environnementaux négatifs, et le cas échéant, si elle est justifiée de procéder à l'opération. La Loi enjoint également le conseil d'administration d'EDC d'établir une directive qui définit, entre autres termes, celui de « projet ».

Selon la Directive en matière d'évaluation environnementale et sociale (la « Directive »), un « projet » s'entend d'une transaction dont la période de remboursement ou de couverture, selon le cas, est de deux ans ou plus et dont la valeur est supérieure à 10 millions DTS (environ 19 millions de dollars) ou dont la valeur est inférieure à 10 millions DTS et qui est relative à un projet ayant lieu dans une zone sensible ou près d'une zone sensible. En 2017, cela représentait neuf transactions d'une valeur totale de 1,2 milliard de dollars traitées par EDC en conformité des Approches communes de l'OCDE et des Principes de l'Équateur. Pour les « transactions

« Nous, à Kinross, désirons aussi souligner que l'utilisation des normes de performance de l'IFC comme fondement du processus de saine diligence a eu des effets positifs. Nous croyons que ces normes sont une importante référence en raison de leur stabilité et de leur cohérence au fil du temps, et du fait qu'elles sont reconnues par des parties prenantes partout dans le monde. »

qui ne sont pas relatives à des projets », la Loi ne formule aucune obligation. Toutefois, pour ces transactions, qui représentent la grande majorité de son portefeuille, EDC a développé un système qui contient des processus pour exclure les transactions à faible risque et signaler celles qui demandent une évaluation plus approfondie.

L'obligation statutaire d'EDC en matière d'évaluation des risques environnementaux et sociaux veut aussi que les politiques et procédures d'EDC soient soumises à des audits réguliers du vérificateur général du Canada. L'audit le plus récent des pratiques environnementales et sociales d'EDC a eu lieu en 2014. Il a conclu que la Directive et ses autres processus d'évaluation environnementale et sociale étaient bien conçus, et qu'ils étaient appliqués adéquatement. Aucune lacune n'a été relevée à l'égard de la Directive en matière d'évaluation environnementale et sociale. Le vérificateur général a toutefois formulé quelques recommandations : par exemple, à l'égard de la capacité d'EDC de faire un suivi sur les clauses et conditions relatives aux questions environnementales et sociales après la signature des accords; améliorer la documentation du dépistage et des évaluations; préciser davantage le mode de notation des risques et de donner des directives plus détaillées à cet égard. Selon EDC, ces recommandations ont été adressées.

Comme pour les autres risques non financiers et engagements internationaux d'EDC, le public canadien continue de s'intéresser aux activités d'EDC. Selon des parties prenantes, il devrait y avoir plus de clarté au sujet des processus d'évaluation, d'approbation et de suivi d'EDC pour les risques environnementaux et sociaux, afin d'inspirer de la confiance (ou la regagner) relativement au fait que les opérations sont de facto à l'avant-garde et conformes aux engagements internationaux du Canada.

Les organisations de la société civile estiment que les dispositions de la Loi sont faibles. Une grande critique est qu'elles ne s'appliquent qu'à une infime partie du portefeuille d'EDC, car les dispositions visent les « projets » soutenus. Les parties prenantes ont également souligné que la Loi ne donne pas de directive claire sur le niveau de risque que la Société peut assumer. Bien qu'EDC déclare publiquement que sa saine diligence environnementale et sociale excède la portée de ses engagements internationaux, les parties prenantes ont indiqué le manque de transparence et d'information communiquée au sujet de la qualité et de la portée de ces évaluations. Les entreprises canadiennes ne sont pas contre des processus renforcés. En fait, une importante société minière s'est dite en faveur d'un processus plus robuste d'évaluation environnementale et sociale, recourant à une approche axée sur le risque pour déterminer le niveau de saine diligence.

« Les dispositions de la Loi sur le développement des exportations en matière d'environnement sont faibles et ne s'appliquent qu'à une infime partie du portefeuille d'EDC, à savoir aux « projets » soutenus.

Soumission - Above Ground

EDC dispose déjà d'un processus pour le faire : l'Examen des risques environnementaux d'entreprise (EREE). L'EREE vise à saisir et évaluer les transactions qui, entre autres choses, fournissent du financement pour les besoins généraux de l'entreprise. Toutefois, les particularités de ce processus n'ont pas été communiquées aux parties prenantes. Et les résultats de l'EREE ne sont pas non plus divulgués. Par conséquent, les parties prenantes intéressées à une transaction captée par l'EREE ne peuvent déterminer comment elle est évaluée, ce que sont les normes de conformité et les résultats de l'évaluation. Il est proposé que la divulgation du processus de l'EREE et des résultats des évaluations pourrait préciser comment EDC gère ce risque et le niveau de rendement auquel EDC s'attend de ses

clients.

6.3.4 Conclusion

EDC applique une saine diligence et des normes environnementales et sociales aux « transactions relatives à des projets », conformément à ses obligations statutaires. L'audit le plus récent du vérificateur général du Canada a conclu que les pratiques environnementales et sociales d'EDC, ainsi que ses autres processus d'évaluation pour les grands projets sont bien pensés et répondent aux exigences des Approches communes de l'OCDE et des Principes de l'Équateur. L'audit a également conclu que les processus d'EDC sont bien conçus, appliqués de manière efficace et révisés régulièrement. Le processus d'évaluation applicable aux « projets » s'inspire des mêmes normes et directives de performance que la Société financière internationale, et adopte une approche de saine diligence similaire. L'examen n'a rien décelé qui n'aille à l'encontre des conclusions du vérificateur général. Le présent examen trouve également que la définition de projets importants assujettis à la Directive d'évaluation environnementale d'EDC est cohérente avec les seuils avancés dans les Approches communes de l'OCDE et les Principes de l'Équateur. EDC observe donc ces obligations volontaires et les pratiques de la plupart de ses homologues.

EDC et sa loi habilitante continuent de susciter des critiques de la part des parties prenantes de la société civile. Les groupes de la société civile estiment que les dispositions environnementales et sociales de la *Loi sur le développement des exportations* sont faibles parce qu'elles ne précisent pas assez clairement le niveau de risque qu'EDC peut légalement assumer. Le développement et un suivi plus poussé des pratiques et systèmes exemplaires liés aux responsabilités sociales d'EDC sont requis pour veiller à ce que son approche réponde aux attentes évolutives de ses parties prenantes.

EDC ne divulgue pas son processus d'évaluation environnementale et sociale pour les « transactions non liées à des projets ». En l'absence d'une directive statutaire pour l'évaluation environnementale et sociale de transactions non liées à des projets, EDC a établi son propre système interne, qui comprend des processus « d'évaluation automatisée », un « contrôle des dirigeants », une « évaluation des risques environnementaux » et une « évaluation des risques d'entreprise ». Ni les détails de ces processus ni les résultats de ces transactions spécifiques ne sont divulgués. EDC a pris des mesures pour communiquer plus de renseignements sur les transactions comportant des répercussions et des risques environnementaux, sociaux et liés aux droits de la personne, et elle est en train de réviser sa politique de gestion des risques environnementaux et sociaux. L'harmonisation des pratiques de divulgation avec les pratiques exemplaires courantes et émergentes est importante dans ce contexte. L'examen permet également à EDC de préciser les normes environnementales et sociales qu'elles appliquent aux transactions non liées à des projets, et de communiquer ces renseignements aux parties prenantes. Il a été proposé que la portée de la *Loi sur le développement des exportations* et de la Directive en matière d'évaluation environnementale d'EDC soit élargie pour cerner un plus grand nombre de transactions, surtout celles qui prévoient du financement pour les « besoins généraux de l'entreprise ». La préoccupation est que de telles transactions peuvent exposer EDC à des clients qui ne respectent pas les normes applicables.

6.4 Changement climatique

6.4.1 Enjeu

EDC a investi dans plusieurs domaines liés au climat, dont les technologies propres, le financement climatique et les obligations vertes. Elle a émis quatre obligations vertes, dont deux en 2017, et versé

278 millions de dollars en 2017 pour soutenir les activités de projets ou d'entreprises dans des pays en développement pour contribuer aux efforts d'atténuation du changement climatique. Elle a également pris des mesures pour mieux évaluer l'exposition au carbone dans son portefeuille de prêts.

EDC est tout aussi investie dans le soutien des sociétés de technologies propres, et a fourni une somme record de 1,5 milliard de dollars pour soutenir 224 entreprises canadiennes de technologies propres en 2017. Elle collabore activement avec le gouvernement, des organisations internationales, la communauté du financement, la société civile et ses clients pour mieux comprendre et développer des approches pour minimiser les risques liés au climat.

Le soutien d'EDC au secteur des combustibles fossiles est nettement supérieur à celui qu'elle fournit au secteur des technologies propres. Selon le rapport d'Environmental Defence intitulé « Risking it All: How Export Development Canada's Support for Fossil Fuels Drives Climate Change » publié en novembre 2018, EDC a offert un soutien de 62 milliards de dollars au secteur du pétrole et du gaz naturel depuis 2012, alors que son soutien au secteur des technologies propres n'a atteint que 5 milliards de dollars durant la même période.

6.4.2 Approches d'autres OCE et institutions financières internationales

Le soutien de projets faibles en carbone et résilients aux changements climatiques est très important pour les OCE et les IFI, mais les sources d'énergie traditionnelles continuent de représenter une grande proportion des portefeuilles de ces entités.

6.4.3 Discussion et analyse

Les organisations de la société civile désirent qu'EDC s'engage à réduire considérablement les émissions de GES dans son portefeuille d'affaires, conformément au rôle de leadership mondial du gouvernement du Canada de l'Accord de Paris et à la lutte contre le changement climatique. Dans le cadre de cet engagement, elles recommandent qu'EDC arrête de soutenir les projets de charbon, de pétrole et gaz naturel, ou tout projet d'infrastructure et de transport lié à ces industries.

«Le soutien d'EDC au secteur des combustibles fossiles va à l'encontre des engagements internationaux du Canada relatifs aux changements climatiques. Le Parlement doit modifier la Loi sur le développement des exportations pour assurer que les activités d'EDC cadrent avec les objectifs climatiques du Canada.»

Soumission - Above Ground

Il existe pour l'instant peu d'information sur l'exposition au carbone d'EDC, malgré des efforts récents pour améliorer ses méthodes de calcul. Les parties prenantes ont proposé qu'EDC élargisse la divulgation pour passer d'une simple estimation de production de GEG à une analyse de l'efficacité énergétique, les émissions évitées et la réduction des émissions. Les exportateurs recherchent plus de clarté au sujet des plans d'EDC relatifs à l'évaluation des risques liés au changement climatique et aux répercussions sur les décisions de financement.

6.4.4 Conclusions

EDC a publié une nouvelle politique sur le changement climatique en janvier 2019 et a proactivement développé ses activités liées au climat. Toutefois, une grande partie des activités d'EDC est liée aux industries extractives, productives de niveaux élevés de gaz à effet de serre. Environ 26 p. 100 des activités d'EDC appuient directement ou indirectement les industries de l'exploitation minière ainsi que du pétrole et du gaz naturel, et d'autres activités productrices d'émissions de gaz à effet de serre

considérables, telles que l'utilisation de combustibles fossiles pour produire de l'électricité. EDC a joint les rangs d'autres organismes de crédit à l'exportation et institutions financières multilatérales et a adopté l'Accord sectoriel sur les projets de production d'électricité à partir de charbon de l'OCDE. Elle a également émis ses propres directives pour restreindre le soutien consenti à la production d'électricité à partir de charbon. Toutefois, les parties prenantes d'EDC souhaitent qu'elle soit plus proactive pour accélérer la réduction des émissions de gaz à effet de serre, même si la nouvelle politique d'EDC élimine le soutien pour le charbon thermique, et s'éloignera des secteurs, compagnies et projets à forte intensité d'émissions en faveur d'une approche plus progressive envers l'environnement.

6.5 Droits de la personne

6.5.1 Enjeu

Le rendement d'EDC au titre de la gestion des risques liés aux droits de la personne a fait l'objet de commentaires de la part d'ONG ainsi que dans les médias canadiens et internationaux. En conséquence, le ministre de la Diversification du commerce international a pris EDC à parti à ce sujet, en septembre 2018. Étant donné les engagements du gouvernement du Canada à l'égard des droits de la personne et du droit humanitaire, ainsi que ses principes de favoriser du commerce et de l'investissement inclusifs, une grande priorité a été placée sur les actions d'EDC eu égard aux droits de la personne. Dans sa lettre, le ministre a souligné l'importance pour le Canada de faire preuve de leadership en adoptant une conduite d'affaires responsable et en respectant les droits de la personne. Il a dès lors encouragé EDC à évaluer assidûment ses processus internes de saine diligence et d'approbation pour veiller à ce que les droits de la personne, la transparence et une conduite d'affaires responsable représentent des principes de base pour EDC.

Extrait d'une lettre du MDCI au président du conseil d'administration d'EDC – le 24 septembre 2018 :

« Le gouvernement du Canada veille à ce que tous les segments de la société profitent des possibilités offertes par le commerce et l'investissement. Ces deux domaines d'activité s'avèrent essentiels pour améliorer la qualité de vie des citoyens. Par ailleurs, cette approche implique, de manière inhérente, la nécessité que nous respections des normes strictes – et que nous montrions le chemin à suivre en ce qui concerne la conduite responsable des entreprises et le respect des droits de la personne. Dans cette optique, et gardant en tête l'aide vitale qu'apporte EDC aux exportateurs, j'aimerais vous demander de réaliser un examen exhaustif des pratiques d'EDC concernant l'évaluation du risque et l'exercice de la diligence requise dans les transactions, pour vous assurer que les droits de la personne, la transparence et la conduite responsable des entreprises font partie des principes directeurs de votre organisation. Cet examen devrait s'appuyer sur les consultations publiques prévues à propos du cadre de gestion des risques environnementaux et sociaux. Je m'attends également à ce que les politiques et procédures d'EDC dans ces secteurs soient parmi les meilleures au monde chez les organisations de ce type.

Je vous demande également d'examiner le rapport récent du Comité sénatorial permanent des droits de la personne intitulé *La promotion des droits de la personne – L'approche du Canada à l'égard du secteur des exportations*, qui recommande qu'EDC examine s'il existe un risque sérieux qu'une transaction mène à des violations graves du droit humanitaire. Puisque mon prédécesseur a lancé un examen législatif obligatoire en juin 2018, vous devriez également veiller à ce que ces deux efforts

soient menés de concert lorsqu'il est indiqué de le faire. Je vous encourage à examiner comment votre organisation, dans un contexte commercial, veille au respect des obligations internationales du Canada au regard des droits de la personne, y compris les normes auxquelles souscrit le gouvernement du Canada (notamment les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme).

Dans le cadre de ces efforts, il conviendra également de consulter activement des organisations non gouvernementales (ONG), des associations de l'industrie, le Groupe consultatif multipartite sur la conduite responsable des entreprises à l'étranger ainsi que l'ombudsman canadien pour la responsabilité des entreprises, créé récemment. J'ai demandé à mes représentants de vous aider à réaliser cet examen. Je vous invite à collaborer étroitement avec eux dans la poursuite de ces efforts et, le cas échéant, pour l'adoption de nouvelles approches. J'ai aussi demandé au Ministère de mettre ses ressources et son expertise à la disposition d'EDC pour tout processus à long terme visant à exercer la diligence requise et élaboré dans le cadre de cet examen. En outre, je m'attends à ce qu'EDC signale les transactions délicates visées par un examen à mon cabinet et à mon ministère et à ce qu'elle continue de réaliser des évaluations du risque et un suivi continu.

En résumé, je demande à EDC de veiller à ce que les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne soient intégrées de manière explicite et transparente à ses procédures et objectifs liés à la responsabilité sociale des entreprises. Je lui demande également de rendre compte des progrès de cet examen d'ici la fin de novembre 2018. Cette mise à jour devra comprendre un calendrier détaillé pour la mise en œuvre intégrale de toute nouvelle procédure d'ici la fin de juin 2019. Dans l'intervalle, je vous serais reconnaissant de collaborer étroitement avec mon cabinet et les fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada lorsque vous devez examiner des transactions nécessitant une analyse approfondie. »

Ces 20 dernières années, le public s'est intéressé de plus en plus au rôle des entreprises relativement au respect et à la protection des droits de la personne, et à la conformité aux normes et pratiques internationales en matière de droits de la personne. Afin d'aider les entreprises à s'acquitter de leurs responsabilités corporatives relativement au respect des droits de la personne de leurs activités, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a approuvé en 2011 les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de la personne, qui établissent une référence certaine pour les obligations de droits de la personne des États et du secteur privé.

Les Principes directeurs reposent sur le cadre de référence « protéger, respecter et réparer » comportant trois piliers, à savoir: « 1) L'obligation qui incombe à l'État de protéger les droits de l'homme lorsque des tiers y portent atteinte, y compris des entreprises, par la mise en œuvre des politiques, des réglementations ou des décisions judiciaires nécessaires; 2) La responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme, c'est-à-dire de prévenir avec diligence toute atteinte aux droits des tiers et de parer aux incidences négatives sur les droits de l'homme dans lesquelles elles ont une part; 3) La nécessité d'améliorer l'accès des victimes à des voies de recours efficaces, judiciaires ou non, les États et les entreprises ayant un rôle à jouer dans leur application. »⁶

⁶ Ruggie, John G., "The Social Construction of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights." Corporate Responsibility Initiative Working Paper No. 67. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

6.5.2 Approches d'autres OCE et institutions financières internationales

En 2012, les Approches communes de l'OCDE pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale, qui constituent le document de référence courant pour l'évaluation des risques environnementaux et sociaux par les OCE de l'OCDE dans le cadre de transactions de financement à l'exportation, ont été adaptées pour reconnaître le rôle des Principes directeurs pour le financement à l'exportation. Une autre modification des Approches communes de l'OCDE a été convenue en 2016 afin d'intégrer officiellement l'obligation de procéder à un examen préalable de toutes les demandes de crédits à l'exportation visées par les Approches communes afin de déterminer s'il existe une forte probabilité de graves impacts sur les droits de l'homme. Toutefois, malgré la mise à jour, les obligations prévues par les Approches communes continuent d'être insuffisantes eu égard aux exigences de saine diligence prévues dans les Principes directeurs. À la différence de la pratique favorisée par les Approches communes de l'OCDE, les risques d'atteinte les plus graves aux droits de la personne et les impacts négatifs sur les personnes peuvent survenir dans n'importe quel type de transaction commerciale soutenue, quels que soient le produit de financement, la durée et la taille de la transaction.

Dans la foulée de cette sensibilisation accrue aux risques liés aux droits de la personne et aux obligations des OCE, plusieurs OCE ont commencé à analyser leurs politiques et capacités de saine diligence dans le but de cerner et boucler les écarts de connaissances, de capacités et de mécanismes en regard des exigences de processus d'évaluation des risques liés aux droits de la personne prévues dans les Principes directeurs.

GIEK, l'OCE norvégien officiel, a été un des premiers OCE à amorcer la démarche et à élaborer une politique explicite sur les droits de la personne et une procédure d'évaluation des risques correspondante. Le processus de saine diligence de GIEK est disponible en ligne et comprend les étapes suivantes : Identifier, Évaluer, Agir, Rendre compte et Communiquer et divulguer. Dans le cadre de l'examen préalable initial en vue du dépistage des effets sur les droits de la personne, GIEK demande à tous les demandeurs de remplir un questionnaire spécifique. En vertu de l'approche pangouvernementale de la Norvège, le gouvernement de la Norvège demande à toutes les entreprises qui demandent un soutien ou des services financiers publics de démontrer leur responsabilité sociale d'entreprise et de respecter les droits de la personne. Pour ce faire, les entreprises ont accès à de l'information et à une orientation à l'égard des attentes du gouvernement.

Atradius Dutch State Business (ADSB), l'OCE néerlandais officiel, a récemment procédé à une évaluation approfondie de sa politique sur les droits de la personne et son approche de saine diligence avec le soutien de Shift, une organisation sans but lucratif spécialisée dans les droits des entreprises et de la personne. Les résultats de cette évaluation sont disponibles pour consultation publique. Bien que Shift admette qu'ADSB excède les dispositions des Approches communes sur le plan de la saine diligence liée aux droits de la personne, elle a également relevé de grands écarts par rapport aux exigences des Principes directeurs.

6.5.3 Discussion et analyse

Comme le mentionnait la lettre du ministre de septembre 2018 relative aux droits de la personne, il importe qu'EDC reconnaisse sa responsabilité de respecter et de protéger les droits de la personne reconnus à l'échelle internationale dans l'exercice de son mandat visant à soutenir les entreprises canadiennes pour qu'elles réussissent à l'étranger. Le cadre des droits de la personne actuel d'EDC est basé sur des normes internationales, dont les Principes directeurs des Nations Unies, les Principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE, les Principes de l'Équateur, les normes de performance de l'IFC, et les Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme. Il comporte

également divers éléments, dont un énoncé sur les droits de la personne, des lignes directrices et procédures de saine diligence interne, une orientation de la part du Conseil consultatif sur la responsabilité et durabilité des entreprises et un groupe de travail interne sur les droits de la personne.

La relation entre les entreprises et les droits de la personne est un sujet d'actualité évolutif dans le monde, et la sensibilisation publique aux droits de la personne s'intensifie. EDC, comme de nombreuses institutions publiques du monde entier, est constamment mise au défi au sujet de la pertinence et de la transparence de ses considérations en matière de droits de la personne. En l'occurrence, une visite au Canada en 2017 du Groupe de Travail des Nations Unies sur la question des droits de l'homme et des entreprises s'est soldée par un plaidoyer demandant de « considérer des moyens d'améliorer ses processus afin d'instaurer la confiance publique, » lorsque le Groupe de travail a exprimé des préoccupations au sujet de la transparence de la saine diligence liée aux droits de la personne d'EDC.

De même, le Comité sénatorial permanent sur les droits de la personne a publié un rapport en juin 2018 sur les résultats d'une étude entreprise pour évaluer comment améliorer la protection des droits de la personne dans le secteur canadien des exportations. Dans l'étude, le Comité dit : « Les Canadiens, les journalistes, les organisations de la société civile et les universitaires devraient pouvoir examiner minutieusement la façon dont EDC, à titre de société d'État canadienne, tient compte des droits de la personne, et ce, pour faire en sorte qu'EDC rende mieux compte de ses actes au public. » Le comité se préoccupait également du fait qu'EDC n'est pas contrainte par la loi de « déterminer si une opération à laquelle elle participera pourrait avoir un impact négatif sur le respect des droits de la personne ou le droit international humanitaire. » À l'issue de ce rapport, le Comité sénatorial permanent sur les droits de la personne a recommandé que la *Loi sur le développement des exportations* soit modifiée afin d'harmoniser les obligations d'EDC en matière de droits de la personne avec les obligations statutaires avec celles liées aux effets environnementaux négatifs déjà prévues dans la Loi.

Les commentaires des organisations de la société civile et d'universitaires recueillis durant l'Examen comportaient une demande qu'EDC élabore un cadre plus exhaustif de saine diligence et de reddition de compte pour les risques liés aux droits de la personne et au genre, et des évaluations d'impact en phase avec les normes internationales sur les droits de la personne. Selon Amnesty Internationale par exemple, « des règles obligatoires, et non volontaires, sont requises pour assurer que les entreprises et les investissements canadiens observent les normes et références environnementales et de respect des droits de la personne les plus élevées possibles, quel que soit l'endroit où elles exercent leurs activités. » Above Ground a également milité dans le même sens dans sa soumission. Un cadre plus exhaustif contiendrait une obligation continue de surveiller les aspects de droits de la personne et de genre

« Toute réforme d'EDC doit toutefois s'accompagner d'obligations juridiquement contraignantes. Une surveillance législative efficace fera en sorte qu'EDC soit redevable de ses décisions et du mal que causent ses clients. »

Soumission - Above Ground

« Un cadre de droits de la personne pour Exportation et développement Canada nécessitera une loi contraignante stipulant que le financement est subordonné au respect des normes de droits de la personne et conférant un mandat clair à l'organisation d'intégrer un développement axé sur le respect des droits de la personne et la durabilité. »

Soumission – Amnesty Internationale

pendant toute la durée du projet, ainsi que l'élaboration d'un mécanisme de surveillance indépendant.

Les parties prenantes ont revendiqué plus

de transparence au sujet de l'évaluation des questions de droits de la personne au niveau du client plutôt qu'à celui du projet (ou de la transaction), et demandé que les politiques d'EDC précisent en toutes lettres qu'aucun soutien n'est accordé, ou le soutien actuel retiré, si EDC est mise au courant d'une complicité antérieure ou actuelle à l'atteinte des droits de la personne. L'absence d'une obligation statutaire pour EDC d'assurer le respect des normes de droits de la personne dans les transactions que la société d'État soutient a aussi été critiquée et soulevée à plusieurs reprises par les parties prenantes.

Le 1^{er} mai 2019, EDC a publié sa première politique entièrement consacrée aux droits de la personne. Elle s'applique à toutes les activités d'EDC, à moins d'indication contraire, et elle précise les priorités et objectifs d'EDC à l'égard des questions de droits de la personne. Cela comprend des aspects tels que les évaluations de clients, l'utilisation de son influence pour inciter des résultats positifs de la part des clients, surveiller les transactions, prendre des mesures correctrices, communiquer avec les parties prenantes, surveiller la performance et intervenir activement pour signaler les problèmes à ses clients. La nouvelle politique sera révisée tous les trois ans ou plus fréquemment, si les circonstances l'exigent.

Conclusion

EDC n'a pas d'obligation statutaire de déterminer si une transaction potentielle pourrait avoir des effets négatifs sur les droits de la personne ou le droit humanitaire international. Bien qu'il n'existe pas d'obligation statutaire pour EDC à l'égard des droits de la personne, sa Politique sur les droits de la personne s'applique à toutes ses activités, à moins d'exclusion spécifique. La politique cherche à s'harmoniser avec les normes internationales en matière de droits de la personne, tel qu'informée par les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme qui précisent que toutes les entreprises devraient se doter de politiques et de processus pour identifier, prévenir, atténuer et rendre compte des incidences de leurs activités sur les droits de la personne.

6.6 Crime financier

6.6.1. Enjeu

Le crime financier est une question courante et évolutive dans le secteur financier. L'expression « crime(s) financier(s) » englobe différents aspects, dont la fraude et la corruption, le blanchiment d'argent, la subornation, l'évasion fiscale, le financement du terrorisme, la cybercriminalité, les violations de la sécurité des données financières et l'évitement de sanctions économiques. Une organisation qui néglige de tenir compte suffisamment du crime financier et de gérer les risques qui y sont rattachés, peut s'exposer à des risques de crédit plus élevés, des pertes financières, des mesures judiciaires potentielles et au risque de réputation. Il peut par ailleurs remettre en confiance la confiance du public dans l'intégrité d'une institution financière spécialisée et d'une entité gouvernementale comme EDC.

6.6.2. Pratique actuelle

EDC a élaboré ses politiques et pratiques en matière de crime financier graduellement, petit à petit. L'élaboration de politiques a abordé d'abord la corruption d'agents publics étrangers, ce sujet étant abordé dans plusieurs documents de la Société : Le Code d'éthique commerciale et Code de conduite d'EDC, ses Lignes directrices sur la lutte contre la corruption, et son Approche en matière de corruption dans les transactions commerciales internationales. Dans son Code d'éthique, EDC s'engage à ne pas « directement ou indirectement, offrir ou donner de pot-de-vin en toute connaissance de cause », à ne pas « appuyer sciemment une transaction dans laquelle il y a offre ou remise de pots-de-vin » et à « faire preuve d'une prudence et d'une diligence raisonnable afin de ne pas soutenir une telle transaction, à son

insu. » Ces engagements reposent sur les lignes directrices non contraignantes de l'OCDE et sur les Recommandations sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de 2006.

EDC a rédigé sa Politique en matière de crime financier en décembre 2017. Cette politique visait à établir les bases de son programme sur le crime financier dans le but de faire échec au risque de crime financier dans les activités commerciales d'EDC, de le prévenir, de le détecter, de l'évaluer et de l'atténuer.

La politique d'EDC exige à tout le moins qu'elle mène une diligence raisonnable pour éviter de soutenir ou d'être associée au crime financier dans la poursuite de ses activités. La politique assure qu'elle se conforme aux obligations réglementaires applicables, ainsi qu'avec les engagements internationaux du Canada en matière de crime financier. Elle comprend les pratiques de l'industrie qu'EDC estime pertinentes et appropriées pour lutter contre le risque de risque financier et adopte une approche appropriée axée sur les risques. La politique vise également à atténuer le risque financier pour EDC.

Cette politique est assortie d'un cadre opérationnel du crime financier, adopté en juin 2018. Ce cadre comporte quatre éléments de base : la collecte et la confirmation des données; l'évaluation des risques; une diligence raisonnable et une évaluation plus approfondie, au besoin; et le suivi. Il se concentre sur le risque de crime financier par des contreparties (essentiellement étrangères), ce qu'on nomme communément « La connaissance du client (KYC) », et qui repose sur un contrôle préalable et des mises à jour régulières, de même que des cotes de risque pour évaluer le potentiel que présentent les contreparties au regard des crimes financiers.

6.6.3. Approches d'autres OCE

Ces dernières années, on a observé un plus grand accent sur les crimes financiers de la part des OCE internationaux. Des cas de fraude ont été démasqués et de grands clients des OCE ont été mêlés à des scandales impliquant de la fraude. Le Groupe Airbus, par exemple, avait décelé elle-même des anomalies au sujet de la déclaration d'agents étrangers et les a signalées aux autorités britanniques. Jusqu'à ce que la situation ait été tirée au clair par le Serious Fraud Office du Royaume-Uni, les OCE de l'Allemagne, de la France et du R.-U. ont suspendu l'octroi de nouvelles garanties pour Airbus.

Cette sensibilité accrue s'est manifestée en partie dans les efforts des OCE de l'OCDE de mettre à jour les Recommandations sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public qui, au terme de plusieurs années de négociation, ont été adoptées en novembre 2018.

De plus, l'élaboration et la mise en place d'outil KYC continuent de faire l'objet de discussions dans les tribunes et conférences internationales organisées par les OCE et auxquelles ils participent. Cependant, les cadres juridiques et les offres de produits des OCE sont différents, comme les lois nationales applicables d'ailleurs et les procédures de saine diligence requise.

6.6.4. Discussion et analyse

Bien qu'EDC se soit dotée de politiques de lutte contre la corruption, ce n'est qu'à la fin de 2017 qu'elle s'est dotée d'une politique formelle sur le crime financier.

EDC a entrepris de renforcer ses capacités et systèmes internes pour identifier et évaluer les risques de crime financier. Le Cadre de risque de crime financier d'EDC, qui contient un énoncé de politique et un cadre opérationnel, est très récent. Sa Politique sur le crime financier est embryonnaire et a été

restructurée à quelques reprises l'an dernier. La politique adopte trois lignes de défense : identifier et contrôler les risques; établir des normes et instaurer des mécanismes de défense efficaces; obtenir une validation indépendante de l'efficacité du programme sur les crimes financiers.

EDC a approuvé le cadre opérationnel des crimes financiers pour ses activités courantes en juin 2018. Son application et son utilisation sont donc récentes et continuent d'évoluer. La responsabilité pour la politique et son application est transversale, c'est-à-dire que du personnel de différentes fonctions intervient à cet égard : la Responsabilité sociale des entreprises – fonction des crimes financiers, les Affaires juridiques, les comités de la haute direction et le conseil d'administration.

La Politique sur le crime financier ne renvoie pas à une politique ou à des engagements spécifiques du gouvernement du Canada pour la prévention, la détection et la gestion du crime financier. Elle ne mentionne pas non plus de pratiques exemplaires internationales d'autres OCE et d'institutions financières commerciales de type politique comme l'IFC. Les parties prenantes de la société civile ont critiqué les pratiques de gestion du risque de crime financier d'EDC, son cadre de politique incomplet et

« Le Canada n'a pas de dispositions législatives qui interdisent à EDC de soutenir des sociétés qui offrent des pots-de-vin. »

Soumission - Above Ground

« EDC ne déclare pas comment elle procède à une saine diligence "renforcée" en présence de corruption potentielle, quand elle impose des mesures de lutte contre la corruption comme condition préalable à son soutien, ou comment elle assure un suivi dans de telles circonstances. »

Soumission - Above Ground

ses pratiques d'application imprécises. Elles reconnaissent que des mécanismes existent maintenant à EDC pour la lutte contre la corruption et le crime financier, mais elles disent qu'il est difficile de déterminer dans quelle mesure ils sont efficaces. Le Canada n'a pas de dispositions législatives qui interdisent à EDC de soutenir des sociétés qui offrent des pots-de-vin. EDC est assujettie aux dispositions de la *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers*, dans la mesure où un employé d'EDC est passible de sanctions pénales s'il

offre des pots-de-vin. Mais contrairement à d'autres institutions financières du Canada, EDC n'est pas assujettie aux dispositions de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. De plus, ni la *Loi sur le développement des exportations* ni son Règlement ne mentionnent la question du crime financier, mais plusieurs autres règlements en la matière sont pertinents.

6.6.5. Conclusions

EDC a élaboré récemment un nouveau cadre pour gérer les risques de crime financier. Elle a été accusée dans le passé d'ignorer ou de sous-estimer les risques liés à des contreparties étrangères douteuses, et de se concentrer uniquement sur les risques transactionnels et non sur la réputation du client. EDC s'est maintenant dotée d'un cadre pour renforcer l'évaluation des risques de criminalité financière. Il reste à déterminer dans quelle mesure ce cadre s'intègre efficacement dans ses activités courantes. Les parties prenantes s'attendent certes à plus de transparence et de consultation publique de la part d'EDC, d'autant plus qu'EDC n'a pas d'obligation statutaire d'évaluer le risque de crime financier.

CHAPITRE 7 : LES AUTRES FONCTIONS D'EDC

7.1 Introduction

Le gouvernement a chargé EDC d'opérationnaliser deux autres fonctions, soit le Compte du Canada et la nouvelle institution de financement du développement (FinDev Canada).

7.2 Compte du Canada

7.2.1 Enjeu

Le Compte du Canada, qui relève de l'article 23 de la Loi, prévoit un soutien à l'égard de transactions que l'on estime être dans l'intérêt national, mais qu'EDC ne peut souscrire en vertu de son cadre de gestion des risques sur son propre compte (le Compte de la Société), en raison de la taille des transactions ou des risques qu'elles comportent, ou de tous autres facteurs appropriés tels que la pertinence au mandat d'EDC. Toutes ces transactions doivent être autorisées par le ministre de la Diversification du commerce international avec l'assentiment du ministre des Finances, ou du Cabinet si ces transactions sont supérieures à 50 millions \$. EDC touche des frais d'administration pour la gestion des transactions.

Pour les transactions identifiées par EDC et recommandées à l'actionnaire, EDC applique la même évaluation de risques et tarification, ainsi que les mêmes processus et systèmes administratifs que pour les transactions portées au Compte de la Société. Pour les transactions identifiées par l'actionnaire et recommandées à EDC aux fins d'administration sur le Compte du Canada, EDC mentionne qu'elle applique les mêmes processus de saine diligence et de tarification que pour les transactions du Compte de la Société, pourvu que les transactions soient subordonnées à une saine diligence et à des négociations menées directement par l'actionnaire avant l'intervention d'EDC. Pour veiller à ce que les objectifs d'intérêt public soient respectés pour les transactions du Compte du Canada, EDC dit qu'elle procède par voie de collaboration et de validation. Par conséquent, les transactions du Compte du Canada observent et respectent les lignes directrices relatives aux transactions du Compte du Canada.

7.2.2 Approches d'autres OCE

Les organismes de crédit à l'exportation peuvent faire partie du gouvernement, agir comme organisme gouvernemental indépendant ou être désignés comme organisation commerciale agissant au nom et pour le compte du gouvernement. Dans de nombreux pays, les OCE et les banques export-import sont perçus comme des prêteurs ou assureurs de derniers recours, ce qui est essentiellement le rôle du Compte du Canada. Ces pays établissent leurs systèmes de financement du commerce d'après les offres commerciales des banques et des assureurs crédit du secteur privé. Les gouvernements n'interviennent que lorsque les acteurs du marché ne disposent pas des facilités nécessaires. Dans d'autres cas, les OCE ont un mandat à vocation commerciale et des services distincts (comme le Compte du Canada) pour les transactions d'intérêt national.

7.2.3 Discussion et analyse

Les transactions du Compte du Canada sont portées au bilan du gouvernement. EDC, AMC, Finance Canada et d'autres ministères (le cas échéant) discutent régulièrement de transactions potentielles aptes à satisfaire les critères d'intérêt national du Canada et à être autorisées par le Ministre. Les autorisations liées aux transactions souscrites sur le Compte du Canada peuvent comporter des critères ou conditions spécifiques pour guider EDC. EDC administre les transactions du Compte du Canada au nom du gouvernement du Canada, et applique les mêmes critères financiers et de risques, processus de gestion

et systèmes opérationnels que pour les transactions du Compte de la Société. EDC dispose de lignes directrices internes pour l'administration de ces transactions.

Les opérations du Compte du Canada sont comptabilisées séparément de celles du Compte de la Société. Des rapports annuels sur le Compte du Canada sont disponibles sur le site Web d'EDC. Tous les frais, risques et revenus connexes appartiennent au Fonds du revenu consolidé, et sont garantis par des provisions pour pertes des comptes du gouvernement du Canada. Les affectations au titre de l'exposition du Compte du Canada sont déterminées tous les ans par le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Depuis 2008, le Compte du Canada a été utilisé plusieurs fois, de manière stratégique, pour financer d'importantes transactions et facilités de grande portée que le gouvernement du Canada avait identifiées comme étant des priorités de politique. Dans la foulée de la crise financière mondiale de 2008-2009, lorsque l'accès au crédit s'était tari dans de nombreux segments de marché, on a fait appel au Compte du Canada pour soutenir et renforcer la capacité de commerce à l'exportation et de commerce du Canada. On y a fait appel, par exemple, pour offrir un soutien critique de base aux secteurs de l'automobile et de l'aéronautique dans l'après-crise financière. Durant l'exercice 2009-2010, treize autorisations ministérielles ont été consenties.

Plus récemment, le gouvernement a accepté de porter le financement de l'expansion du pipeline Trans Mountain (TMX) au Compte du Canada, lorsque le processus d'examen réglementaire sera terminé, afin de renforcer la capacité d'exportation canadienne.

Dans le passé, le Compte du Canada a été utilisé de manière « réactive » pour gérer des transactions commerciales très importantes, à risques élevés ou uniques qu'EDC avait refusées pour ces raisons ou d'autres, mais que le gouvernement estimait être dans l'intérêt national. Des représentants d'Affaires mondiales Canada consultent alors leurs homologues de Finance Canada pour déterminer si la transaction recevrait l'assentiment du ministre des Finances. S'il faut obtenir une autorisation du Cabinet, les représentants d'Affaires mondiales consultent Finance Canada et d'autres ministères, le cas échéant. Il y a eu peu d'autorisations ministérielles pour des transactions traditionnelles du Compte du Canada au cours de la dernière décennie. Selon les rapports du Compte du Compte qu'EDC a préparés à l'intention du gouvernement du Canada, aucun arrangement financier supérieur à 1 million \$ n'a été facilité pour l'exercice clos le 31 mars 2017. L'année précédente, il y a eu un prêt de 14 millions USD. Depuis, l'utilisation s'est intensifiée pour des transactions comme celle de TMX.

Le Compte du Canada a également été utilisé pour offrir du crédit dans le cadre d'initiatives commerciales stratégiques du gouvernement fédéral. Dans le Budget 2018, le gouvernement a affecté une somme de 450 millions \$ à EDC sur le Compte du Canada pour financer des projets liés aux exportations de technologies vertes canadiennes.

Durant les consultations avec les parties prenantes, deux autres applications ont été soulevées pour le Compte du Canada. Selon certaines parties prenantes, le Compte du Canada pourrait être utilisé de manière stratégique dans des marchés spécifiques que le Canada perçoit comme étant des priorités commerciales et géopolitiques, et que le Compte de la Société n'est pas disponible, ou disponible au cas par cas. Il pourrait également être utilisé pour soutenir la concurrence de pays qui peuvent recourir à leurs organismes de crédit à l'exportation et à d'autres sociétés financières d'État pour se ménager un avantage financier concurrentiel sur des marchés tiers spécifiques. Dans ce genre de marchés, le Compte

du Canada pourrait être utilisé comme mécanisme de sûreté, en fournissant du crédit commercial cible lorsque les risques pays, commerciaux et/ou politiques sont plus élevés que ce qu'EDC peut accepter sur son propre compte. L'avancée d'intérêts spécifiques de politique commerciale canadienne pourrait représenter un facteur important, en insistant qu'un accord de libre-échange bilatéral ou régional soit en place avant de pouvoir accéder au Compte du Canada.

7.2.4 Conclusions

Le Compte du Canada peut être utilisé pour des priorités d'intérêt national ou pour des transactions commerciales traditionnelles à risques élevés ou de grande envergure. Historiquement, il a été utilisé pour des transactions commerciales uniques, à risques élevés ou de grande envergure qu'EDC avaient refusées, mais que le gouvernement estimait être dans l'intérêt national. Mais si EDC élargit son appétit pour le risque, le recours au Compte du Canada ne serait peut-être pas nécessaire. Cette question mérite d'être étudiée de plus près.

Certaines parties prenantes commerciales ont demandé que le Compte du Canada soit utilisé pour mettre à disposition du crédit commercial ciblé pour les domaines prioritaires du gouvernement du Canada. Par exemple, un soutien accru du Compte du Canada pour les exportations canadiennes de technologies propres pourrait encourager EDC à financer un plus grand nombre de transactions dans ce secteur sur le Compte de la Société.

7.3 Services partagés avec FINDEV Canada

7.3.1 Enjeu

Annoncé dans le Budget fédéral 2017 du Canada, l'Institut de financement du développement Canada (IFDC) Inc. (exploité sous la marque FinDev Canada) a officiellement ouvert ses portes en janvier 2018. À titre de filiale en propriété exclusive d'EDC, son mandat consiste à soutenir la croissance et la durabilité des entreprises dans les marchés en développement. FinDev Canada a un capital initial de 300 millions de dollars qu'EDC versera au cours de ses trois premières années.

Au moment de la conception du nouvel institut de financement du développement (IFD) du Canada, le gouvernement a décidé d'unir EDC et FinDev, pour que cette dernière puisse apprendre d'EDC et tirer parti de ses connaissances et de son expertise dans le déploiement d'une vaste gamme de mécanismes financiers sur les marchés extérieurs. Le modèle de fonctionnement cible de FinDev dépend aussi d'un partage de services administratifs avec EDC, afin de réaliser des économies et d'accélérer le démarrage de ses activités.

Puisque FinDev – au moment de la conduite de l'examen – a moins d'un an, l'examen met l'accent sur l'établissement et l'opérationnalisation initiale du nouvel IFD, et évalue les aspects conséquents ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur le mandat et le fonctionnement d'EDC.

7.3.2 Approches d'autres pays

Le cadre structurel et législatif retenu pour EDC et FinDev est unique. Il existe toutefois quelques exemples similaires. En Allemagne, KfW IPEX Bank, une entité issue de KfW, la banque de développement allemande, a été établie en 2008 comme filiale autonome spécialisée dans le financement des exportations et de projets. L'institution sœur d'IPEX Bank est DEG – une autre filiale de

KfW et l'homologue allemand de FinDev. Les deux filiales réussissent très bien à fonctionner en tandem, chacune d'elle ayant un mandat et un rôle bien définis, tout en bénéficiant d'un échange de savoir lié à leur appartenance au groupe KfW.

Il existe un autre exemple similaire en Italie. En 2016, les actionnaires de SIMEST et de SACE – qui sont respectivement l'IFD et l'OCE italiens – ont décidé de transférer la majorité des actions de SIMEST à SACE afin d'intégrer les deux entités et de faciliter un système de soutien intégré qui stimule la croissance la compétitivité internationale des sociétés italiennes. À cet égard, il convient de mentionner que SIMEST lie son soutien de financement à des impératifs d'intérêt national, ce qui diffère de FinDev mais est similaire à OPIC, l'IFD américain.

7.3.3 Discussion et analyse

Établi comme filiale en propriété exclusive d'Exportation et développement Canada, FinDev a comme mandat d'exercer la nouvelle responsabilité législative de la Loi.

Bien qu'EDC et FinDev offrent les mêmes instruments financiers sous-jacents (à savoir des prêts, des garanties et du capital), leurs objectifs institutionnels, mandats, appétit pour le risque, marchés cibles et approches transactionnelles sont différents.

Les fonctions organisationnelles qu'EDC et FinDev partagent sont régies par un cadre constitué d'une entente cadre de niveau de service (ECNS) et de plusieurs ententes individuelles de niveaux de service (ENS) décrivant les services spécifiques qu'EDC offre à FinDev.

Les ENS ont été élaborées et déployées en juillet 2018. Toutefois, EDC a décidé de ne pas finaliser les 15 ENS individuelles, préférant plutôt faire un pré-lancement et mettre en place des ENS préliminaires afin d'acquérir de l'expérience pratique du fonctionnement. Une première révision des ENS sur l'expérience acquise à ce jour est en cours, et elle sera suivie d'une finalisation formelle des ENS spécifiques. Les ENS contiennent du langage juridique, suivant lequel FinDev, en sa qualité de filiale, ne peut intenter de procédures judiciaires contre sa société mère. Les services que fournit EDC couvrent une vaste gamme de fonctions principales et de soutien.

EDC a recruté de nouveaux employés pour soutenir FinDev. Il est estimé que jusqu'à concurrence de 135 employés d'EDC interviennent dans le soutien de FinDev, et un total de 250 employés ont été formés au modèle de partage des fonctions organisationnelles. Une formation de nature juste-à-temps est fournie, surtout à l'égard du soutien transactionnel individuel fourni à FinDev. Un accent spécial est mis sur la sensibilisation du personnel d'EDC au nouveau rôle de fournisseur de services pour FinDev.

EDC et FinDev ont également établi une structure de gouvernance distincte pour gérer et régir les fonctions organisationnelles partagées. Il y a également des points de contact centralisés de part et d'autre de la prestation du niveau de service pour gérer et coordonner les services partagés. Une facturation mensuelle est établie en regard du niveau d'effort réel fourni à FinDev par le personnel d'EDC.

7.3.4 Conclusion

FinDev Canada ne dépend pas du soutien d'EDC pour le développement des affaires. La nouvelle entité a mentionné qu'une grande priorité consistait à bâtir sa propre marque et à établir une identité distincte

d'EDC. À ce titre, FinDev Canada s'emploie à nouer ses propres relations commerciales et poursuit – pour l'instant du moins – des transactions en étroite collaboration avec d'autres institutions de financement du développement dont le Commonwealth Development Corporation et FMO, une organisation similaire des Pays-Bas. Cette démarcation claire des activités de développement des affaires est prudente, étant donné la controverse soulevée à l'OCDE au sujet de la convergence du financement du développement et des exportations, et l'impact potentiel sur la concurrence entre les institutions proposant ces services.

EDC et FinDev Canada ont établi une saine structure de gestion et de gouvernance pour les fonctions organisationnelles partagées. Un responsable des opérations a été désigné pour EDC et FinDev Canada afin de gérer le fonctionnement des ententes de niveau de service. Ces mesures ont permis de cerner et d'atténuer des problèmes potentiels, dont des engorgements organisationnels, un virage culturel à EDC comme fournisseur de service et la nécessité de remplir des fiches de temps. Des examens périodiques des ententes de niveaux de service, des indicateurs de performance afférents et des modèles de tarification font en sorte que la relation peut évoluer au gré des besoins des deux organisations.

Les fonctions organisationnelles partagées sont régies par des principes de coût-efficacité. FinDev Canada et EDC ont convenu de faire un suivi étroit sur les fiches de temps et les données de performance pour surveiller la viabilité financière de la relation. L'entente permet à FinDev Canada de s'approvisionner auprès d'autres fournisseurs si de tels arrangements s'avèrent plus efficaces sur le plan des coûts.

CHAPITRE 8 : LES RÉSULTATS D'EDC

8.1 Résultats financiers

8.1.1 Discussion et analyse

Cette section se penche brièvement sur le rendement commercial et financier d'EDC durant les dix années écoulées depuis le dernier examen. Le Tableau 26 présente un bilan des principaux résultats financiers de la période.

Tableau 26 : Résultats financiers d'EDC

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAC	Moy- enne
<i>Revenu total (M\$)**</i>	1 681	1 676	1 367	1 365	1 414	1 504	1 576	1 783	2 035	2 260	3,0 %	
<i>Provisions pour pertes de crédit (M\$)</i>	346	431	-631	125	-340	30	-39	437	-31	-119		20,9
<i>Bénéfice net (M\$)</i>	206	258	1 475	645	1 327	817	1 129	925	1 072	997	17,08 %	
<i>Capitaux propres (G\$)</i>	6,12	6,59	7,96	8,26	8,88	8,37	8,22	9,17	9,76	10,04	5,07 %	
<i>Total des actifs (G\$)</i>	35,26	32,9	31,88	33,6	36,23	41,52	49	60,97	63,12	60,12	5,48 %	
<i>Dividende versé (M\$)</i>	250	0	0	350	500	1 440	1 129	0	500	786	12,14 %	
<i>Charges administratives (M\$)</i>	240	246	273	284	308	310	327	351	385	431	6,03 %	
<i>RCP (%)</i>	3,4	3,9	18,5	7,8	15,0	9,8	13,7	10,1	11	9,9		10,3 %
<i>Ratio de productivité (%)</i>	23,3	23,5	24,6	22,8	21,7	22,7	23,3	22,9	27,2	28,5		24,1 %
<i>Coût du risque (%) (Provision pour pertes de crédit / Exposition totale)</i>	0,45	0,6	-0,89	-0,16	-0,44	-0,03	-0,04	0,39	-0,03	-0,11		0,01 %
<i>Capitaux propres / Exposition totale (%)</i>	8	9,2	11,2	10,8	11,4	9,6	8,7	8,1	8,7	9,1		9,48 %
<i>Ratio dividendes/bénéfice (%)</i>	121,4	0	0	54,3	37,7	176,3	100	0	46,6	78,8		61,5 %

*Taux de croissance annuel composé

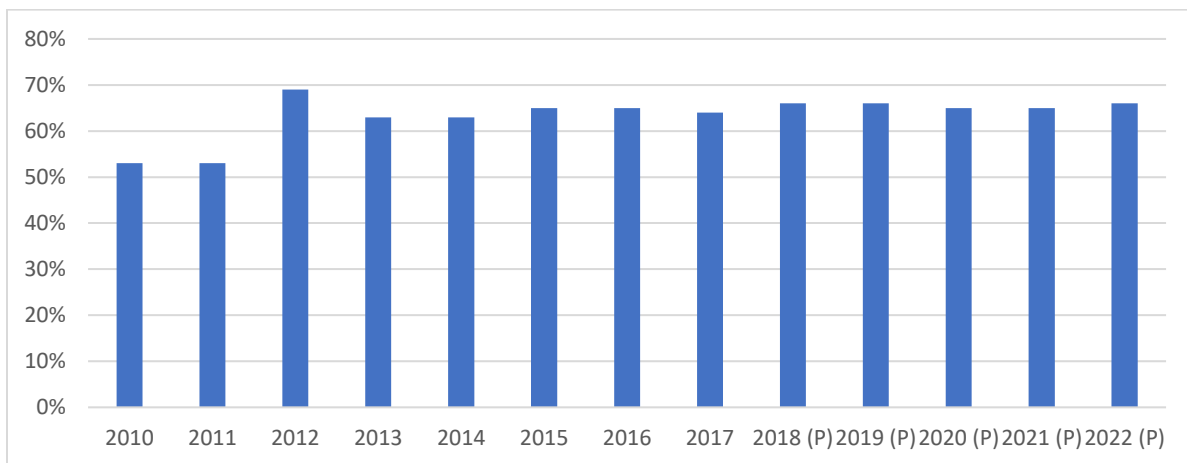
**Revenu total = Produits du financement et des placements + commissions de garanties de prêt + Primes d'assurance et commissions de garantie, montant net

Structure financière

La structure financière d'EDC est très forte, tout particulièrement lorsqu'on prend en compte la grande qualité de son portefeuille de risques de crédit. Bien que les capitaux propres d'EDC au 31 décembre 2017 s'établissent à 10 milliards de dollars, elle n'a besoin que de 5,2 milliards de dollars pour couvrir son profil de risque actuel et maintenir malgré tout une note intrinsèque très saine de AA, qui se trouve à l'échelon supérieur de sa notation imposée (entre BBB et AA). Par ailleurs, cette notation cible de AA doit être considérée à la lumière du fait que toute la dette de l'institution est garantie par le gouvernement du Canada.

Ce profil de faible risque peut être démontré par la forte proportion de nouveaux prêts de qualité supérieure mentionnée dans les Plans d'entreprise d'EDC.

Figure 28 : Proportion de prêts de qualité supérieure pour les nouveaux prêts



Source : Plans d'entreprise d'EDC

Le coût moyen du risque déclaré par EDC ces 10 dernières années (0,12 %) est également indicateur du faible niveau de risque de crédit assumé par la Société dans le cadre de ses activités de financement et de souscription d'assurance crédit.

Rentabilité

La rentabilité d'EDC a été considérable ces dix dernières années, comme en témoigne son rendement moyen des capitaux propres (RCP) de 10,3 p. 100. Plusieurs facteurs peuvent motiver cette performance. Du fait de sa notation AAA, EDC peut obtenir un financement à faible coût, ce qui lui permet d'obtenir des marges d'intérêts nettes élevées, même quand elle finance des contreparties de qualité supérieure. De plus, le coût du risque très faible est un grand déterminant de ses résultats financiers solides.

Le modèle d'affaire d'EDC est tel qu'il ne devrait pas occasionner de fortes charges administratives. La souscription de grands prêts de qualité supérieure ne demande pas beaucoup d'efforts (par opposition aux petits prêts dont les coûts sont comparables, mais le rendement inférieur) et le modèle de distribution de l'assurance crédit maintient les charges administratives à un bas niveau parce qu'EDC,

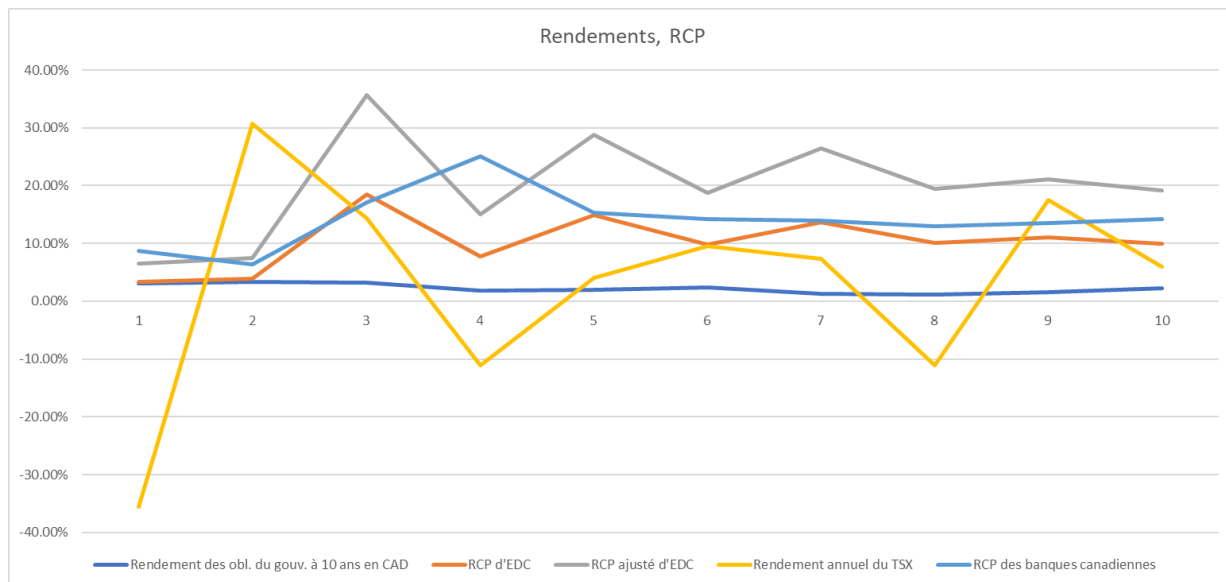
dans une grande mesure, offre ses polices d'assurance par l'entremise des réseaux de ses partenaires, surtout les succursales des banques commerciales locales. Et pourtant, la performance d'EDC sur le plan des coûts, qui affiche un taux de croissance annuel composé (TCAC) moyen de 6 p. 100 au cours des dix dernières années, devrait être considérée à la lumière du nombre décroissant de polices d'assurance en vigueur, dont le TCAC a régressé de 2,4 p. 100 ces dix dernières années.

Afin d'établir une base de référence pour la rentabilité d'EDC, ses RCP et RCP ajusté ont été comparés à la performance des indices boursiers canadiens, au RCP des banques commerciales canadiennes et au taux sans risque applicable aux obligations à 10 ans du gouvernement du Canada.

Le RCP a été calculé ainsi :

- Les capitaux propres ont été ramenés au niveau requis pour obtenir une notation AA d'après l'ajustement de 2017 en pourcentage pour toute la période
- Ce « capital excédentaire » a été remplacé par des prêts à 10 ans additionnels au rendement moyen des 10 dernières années (2,22 p. 100).

Figure 29 : Comparaison des RCP



La Figure 29 démontre clairement la qualité de la performance financière d'EDC. Son RCP officiel est passablement près de celui des banques commerciales canadiennes et, pendant presque toutes les années, était supérieur au rendement annuel du TSX. Le RCP ajusté, moins l'excédent, démontre des résultats qui sont encore plus impressionnants, puisque ce ratio valide l'excellente performance financière d'EDC. L'actionnaire n'impose pas de RCP cible.

Politique de versement de dividendes

Au cours des 10 dernières années, le ratio moyen de versement de dividende (calculé en divisant les dividendes par le bénéfice net avant le versement de dividendes) était de 61,5 p. 100, ce chiffre comportant une volatilité très élevée.

Cette volatilité peut s'expliquer par le fait qu'aucun dividende n'a été versé durant trois années de crise ou d'après-crise et qu'ils étaient plus élevés durant les autres années.

8.2 Résultats d'affaires

8.2.1 Discussion et analyse

Le Tableau 27 donne un bilan des principaux résultats d'affaires durant la période.

Tableau 27 : Résultats d'affaires d'EDC

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAC*	Moyenne
<i>Exposition totale (G\$)</i>	76,9	71,9	70,9	76,1	78,1	86,9	94,8	113	112,1	110,6	3,7 %	
<i>Total des activités facilitées (G\$)</i>	85,8	82,8	84,6	102,5	87,4	95,4	98,9	104,2	102	103,7	1,9 %	
<i>Activités sur les marchés émergents (G\$)</i>	22	18,7	24,7	31,2	26,3	27,3	28,9	29,2	30,6	29,9	3,1 %	
<i>Transactions d'IDCE (#)****</i>	383	494	573	823	896	459	347	372	508	508	2,9 %	
<i>Clients servis (#)**</i>	8 312	8 469	8 236	7 787	7 427	7 165	7 432	7 343	7 150	9 398	1,2 %	
<i>Transactions auprès des petites entreprises et des marchés commerciaux (#)***</i>	S/O	S/O	S/O	S/O	S/O	2 639	2 762	4 280	4 555	5 500	15,8 %	
<i>Transactions en partenariat (#)</i>	4 450	4 920	5 461	5 757	4 517	4 568	3 918	3 697	3 961	S/O	-1,3 %	
<i>Nombre de polices d'assurance en cours</i>	9 328	9 252	9 283	8 665	8 214	8 553	7 967	7 383	7 302	7 318	-2,4 %	
<i>Taux de recommandation net (%)</i>	62,1	68,6	72,1	71,2	72,0	70,5	74,3	71,9	77,6	77,3		71,8

*Taux de croissance annuel composé

**comprend une nouvelle définition de client pour prendre en compte ceux qui se sont prévalus des services de savoir (« clients du savoir ») d'EDC, à compter de 2017

*** Plusieurs changements de méthodologie et de composition. Jusqu'en 2014 seulement des « transactions auprès des petites entreprises », puis en 2015 « transactions auprès de petites et moyennes entreprises » et à compter de 2017 « transactions auprès des petites entreprises et des marchés commerciaux »

**** Mise à jour de la règle opérationnelle pour les transactions d'IDCE à compter de 2016

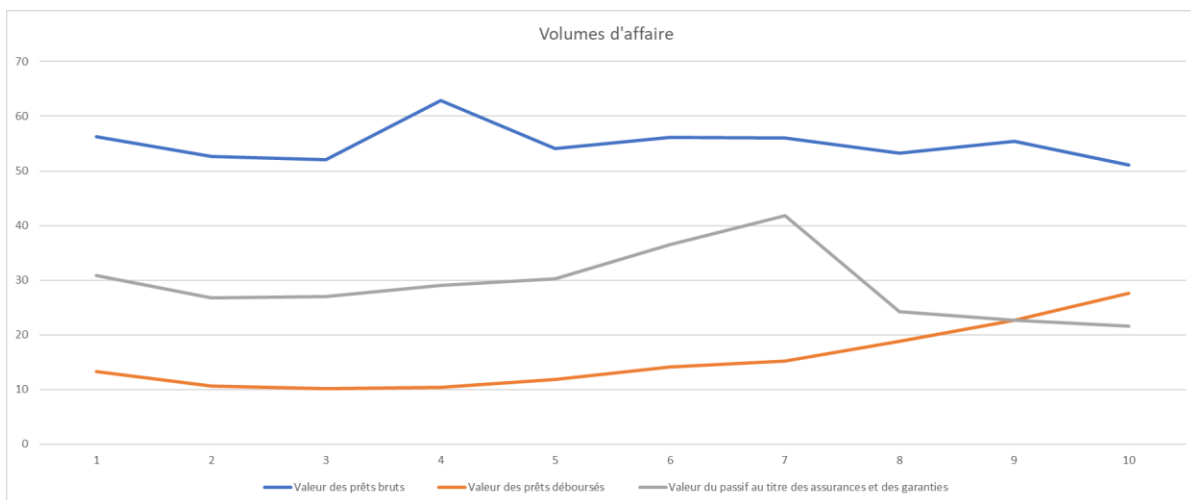
Rendement des secteurs d'activités

Dans un contexte de charges administratives en croissance (Tableau 26), le rendement financier solide d'EDC s'oppose, dans une certaine mesure, à la qualité du rendement des activités. Des investissements considérables ont été faits dans la numérisation et l'expansion des bureaux à l'étranger, et l'effet de ces investissements n'est pas encore reflété dans les résultats financiers. Étant donné qu'EDC n'est pas assujettie aux lignes directrices du Conseil du Trésor, la justification des charges administratives devrait être corroborée par une analyse de rentabilité solide pour le développement des initiatives stratégiques d'EDC, qui retient non seulement les besoins non comblés qu'EDC cherche à combler, mais aussi les ramifications financières, l'impact du risque et du capital d'EDC, les attentes en matière de retombées pour le Canada et le chevauchement potentiel avec d'autres parties du gouvernement.

La plupart des indicateurs de performance clés (IPC) démontrent, à cet égard, une croissance faible, voire négative. Le nombre de clients servis par EDC n'a pas augmenté durant la période à l'étude (sauf un peu avec l'ajout des « clients du savoir » dans la définition de client d'EDC). Les « clients du savoir » sont des clients non payants qui n'utilisent pas les principaux produits financiers d'EDC. En 2017, ce nombre de clients s'établissait à 1 399.

Le nombre de polices d'assurance en cours (TCAC de -2,4 p. 100) et le nombre de transactions réalisées en partenariat (TCAC de -1,3 p. 100) présentent des signes de contraction. Une analyse des « secteurs d'activités » révèle que les activités de financement se sont maintenues passablement bien, alors que l'assurance crédit est à la baisse tout comme les passifs éventuels en cours. Il convient également de noter que l'exposition totale d'EDC est touchée par les opérations de change, car les actifs et passifs d'EDC sont libellés principalement en dollars américains et comptabilisés en dollars canadiens.

Figure 30 : Volume d'affaire sur 10 ans



Les activités sur les marchés émergents ont affiché une meilleure croissance à 3,1 p. 100, mais en fonction d'une faible base tel que démontré dans la ventilation du portefeuille selon les placements de qualité supérieure et les risques liés aux placements de qualité supérieure, discutés au chapitre 3. Toutefois, bien que seulement 13 p. 100 du commerce et de l'investissement canadiens soient destinés aux marchés émergents, ils représentent près de 30 p. 100 des activités d'EDC. Le nombre de

transactions d'investissement direct canadien à l'étranger a augmenté à un taux cumulé de 4,4 p. 100.

Les facteurs de croissance des actifs, d'un faible coût du risque et d'une diminution du nombre de transactions (partenariats, nombre de polices, PME) ainsi qu'une croissance neutre du nombre de clients servis confirment que la croissance des activités d'EDC est rattachée à des transactions avec de grandes entreprises qui ont un meilleur profil de risque de crédit. Les activités d'assurance crédit visent essentiellement les PME, alors que ses activités de financement sont plus orientées vers les grandes entreprises.

Sur une note positive, EDC a su améliorer continuellement son score de satisfaction de la clientèle.

8.3 Conclusions

Le rendement financier d'EDC est solide sur tous les plans, et se caractérise par une approche conservatrice à la prise de risques. La capitalisation d'EDC est très solide, en partie à cause de son faible appétit pour le risque. Le ratio moyen de versement de dividende a été élevé, malgré la croissance passablement modeste de l'exposition de crédit totale.

Du côté des activités, les résultats ont varié, comme l'atteste la diminution du nombre de polices d'assurance en cours et une croissance faible ou neutre du nombre de clients servis, de transactions facilitées, de transactions réalisées en partenariat, ainsi qu'une faible croissance dans les activités sur les marchés émergents.

CHAPITRE 9 : BILAN DES CONSTATS

Les assises d'EDC

Mandat législatif

- 1. Dans l'exercice de son mandat, EDC poursuit deux grandes stratégies.** À titre d'organisation de crédit à l'exportation du Canada, la facilitation de débouchés commerciaux est au cœur des activités d'EDC, et EDC y donne suite en répondant aux besoins des exportateurs de toutes les tailles en services de gestion de crédit et des risques dans le cadre de leurs activités d'exportation. Outre ce rôle plus traditionnel, EDC peut aider à créer de nouveaux débouchés pour le Canada en mettant à profit son expertise de crédit et de gestion des risques pour nouer des relations de financement avec des acheteurs étrangers solvables, et en faisant ensuite en sorte que ces relations puissent créer des débouchés pour des fournisseurs canadiens. Cette stratégie « d'attraction » représente une réponse aux défis associés aux chaînes d'approvisionnement mondiales, ce qui permet au Canada et aux exportateurs canadiens d'en bénéficier, surtout les petites et les moyennes entreprises.
- 2. Les exportateurs canadiens conviennent qu'EDC offre un service inestimable.** Les exportateurs tiennent à avoir EDC comme partenaire clé, pour assurer que le marché canadien de certains services de financement du commerce et de la gestion des risques soit suffisamment concurrentiel et fournir des services complémentaires qui contribuent à combler les lacunes de marché dans d'autres segments. De nombreux clients d'EDC valorisent le fait qu'EDC assure des options concurrentielles et des choix dans des segments de marché tels que l'assurance crédit et le cautionnement. D'autres clients apprécient le rôle d'EDC sur le plan du renforcement de capacité complémentaire en travaillant aux côtés des banques pour bonifier la capacité de marché existante pour le crédit commercial. Les exportateurs et les banques commerciales ont mentionné qu'EDC offre une vaste gamme de services d'assurance et de financement. Cela cadre avec la tendance globale où les organismes de crédit à l'exportation du monde entier ont élargi leurs offres ces dernières années, y compris le financement direct, les facilités de fonds de roulement, voire le financement par capitaux propres et le financement mezzanine.
- 3. La stratégie d'attraction contribue à développer le commerce international du Canada.** Les clients « d'attraction » étrangers ont confirmé qu'ils apprécient les efforts que déploie EDC pour trouver des fournisseurs canadiens de grande qualité et faciliter les relations entre les acheteurs et les exportateurs. Les données fournies par EDC indiquent que la stratégie d'attraction crée des débouchés d'exportation et des retombées économiques générales pour le Canada. EDC admet cependant qu'elle ne peut avancer catégoriquement que l'approvisionnement canadien découle des activités d'attraction, car la plupart des acheteurs impliqués dans les relations d'attraction s'approvisionnent déjà au Canada, ces activités étant intégrées aux données. Certains exportateurs se soucient que l'accent démesuré qu'EDC accorde à la stratégie d'attraction peut en fait distraire EDC de ses mécanismes plus conventionnels de facilitation de débouchés commerciaux.
- 4. Certains exportateurs souhaiteraient qu'EDC ait davantage recours aux mécanismes classiques de financement des exportations, dont les garanties, afin d'assurer l'égalité de traitement concurrentiel.** Ils estiment que le fait qu'EDC s'en remette au financement direct pour les opérations d'exportation à moyen terme peut évincer d'autres créanciers, surtout dans les marchés locaux. En employant davantage des structures de garanties, EDC pourrait aider l'accès général des exportateurs au financement du commerce, surtout dans les marchés émergents dont le secteur bancaire est solide.

Gouvernance

5. ***EDC est guidée par la politique Générale du gouvernement mais, selon les pratiques exemplaires en matière de gouvernance des sociétés d'État, il serait bon d'envisager des améliorations ou des modifications.*** Comme société d'État, on demande parfois explicitement d'appliquer la politique gouvernementale. L'orientation stratégique est fournie sous forme de lettres précisant les priorités et responsabilités, et par l'approbation du plan d'entreprise. Des commentaires clairs et réguliers de la part du gouvernement, assortis d'indicateurs clés de performance clairs, tels que le nombre d'entreprises exportatrices appartenant à des femmes, contribuent à ce qu'EDC puisse être en parfaite harmonie avec la politique gouvernementale.
6. ***L'actionnaire d'EDC doit obtenir de l'information sur les activités d'EDC (notamment les documents d'information du conseil d'administration, les procès-verbaux des réunions du conseil, etc.) et, selon la Loi sur la gestion des finances publiques (article 149 (1)), il y a droit.*** Cet échange régulier d'information avec les représentants appropriés des ministères de tutelle n'est pas inhabituel pour d'autres sociétés d'État qui n'ont pas de tels représentants à leur conseil, et cela pourrait aider les représentants d'Affaires mondiales Canada à confirmer qu'EDC est en phase avec la politique gouvernementale et s'acquitte de son mandat de politique publiques. Cela pourrait aussi aider à fournir de l'information en temps opportun pour informer les ministres, le cas échéant.
7. ***D'autres sociétés d'État ont toujours des représentants gouvernementaux à leur conseil d'administration.*** Le gouvernement a décidé en 2006 d'éliminer la participation de sous-ministres au conseil d'administration d'EDC. Des représentants gouvernementaux continuent cependant de siéger au conseil d'administration d'autres sociétés d'État ayant des responsabilités financières.

Stratégie d'EDC

Harmonisation des politiques

8. ***Les indicateurs de rendement d'EDC ne concordent pas directement avec l'orientation de politique stratégique régulière du gouvernement.*** EDC a défini et évalué son rendement en fonction de certains indicateurs. Au cours des dix dernières années, le nombre d'indicateurs est passé de 14 à 6. Par ailleurs la composition et le calcul de certains d'entre eux ont été modifiés plusieurs fois durant cette période, si bien qu'il est difficile d'évaluer certaines tendances générales de rendement. De plus, EDC n'a fourni que des réponses qualitatives à l'orientation de politique que lui remet annuellement le gouvernement. Bien que les indicateurs de rendement d'EDC correspondent au mandat de la société d'État, EDC ne produit pas d'objectifs ou d'indicateurs de réussite spécifiques à l'égard des objectifs annuels de politique publique.
9. ***Les indicateurs de rendement clés et la rémunération incitative des employés d'EDC sont directement liés.*** Les employés d'EDC sont évidemment réceptifs aux cibles internes et à la rémunération incitative. À moins que les incitatifs ne soient également harmonisés aux objectifs de politique publique d'EDC, les employés peuvent être enclins à mettre l'accent sur les indicateurs de rendement, tels que la hausse du chiffre d'affaires (plutôt que de faciliter les fournisseurs privés), car ils sont davantage liés à leur rémunération.

Le marché d'EDC

- 10. EDC a cerné tout le potentiel pour ses services, au Canada et à l'étranger.** La Société a mené des recherches exhaustives pendant plusieurs années afin de circonscrire ses segments de clientèle, et examiner le potentiel par région et secteur du Canada. EDC a établi un vaste réseau de bureaux et de relations à l'échelle du Canada, et travaillé en étroite collaboration avec les provinces, les municipalités et les groupes commerciaux. La Société a aussi noué des partenariats avec de nombreuses banques commerciales pour appuyer ses clients.
- 11. De nombreux clients sont très satisfaits des produits, de la couverture de risques et des services d'EDC, mais certains disent qu'il est possible de les améliorer.** Les éloges pour la Société couvrent tous ses produits, et proviennent de nombreux secteurs d'exportation et de marchés acheteurs. Des entreprises de tous types et de toutes tailles, et leurs organisations commerciales correspondantes ont participé aux consultations, et ont mentionné presque toutes les régions du monde et plusieurs marchés spécifiques, en plus d'avoir exprimé un intérêt marqué pour le rôle d'EDC dans les marchés émergents ou en développement. Parmi les secteurs d'exportation, on trouve l'aéronautique, le pétrole et le gaz naturel, la construction, le transport de surface, les services d'ingénierie, les produits de consommation et de nombreux autres. Dans d'autres cas, toutefois, des répondants ont soulevé des préoccupations à certains égards dont : un appétit insuffisant pour les risques; une qualité de service pauvre ou inégale; un roulement de personnel fréquent, surtout pour les plus petits exportateurs; le nombre élevé de points de contact; la connaissance insuffisante du secteur et le traitement des exportations de services en particulier; le manque d'attention aux PME et aux petites transactions; des processus bureaucratiques et lourds; et un manque de rétroaction ou de clarté relativement au progrès (manque de progrès) d'une transaction. Les scores généraux d'EDC pour la satisfaction et la loyauté de la clientèle indiquent que les clients sont généralement satisfaits du service. Mais il faudrait les approfondir davantage pour évaluer la réussite des objectifs de politique parmi des groupes de clients spécifiques.
- 12. EDC a mis en place des plans pour améliorer la diversité, l'inclusion ainsi que le soutien aux entreprises gérées par des femmes et des Autochtones.** Étant donné que de nombreuses activités sont passablement récentes, EDC a mis l'accent sur les activités elles-mêmes jusqu'à présent plutôt que sur les résultats. Durant l'examen, des exportateurs de ces segments de clientèle ont dit qu'EDC n'offre pas suffisamment de produits et de services répondant à leurs besoins spécifiques. Ils se soucient également du fait que les efforts déployés pour les appuyer ne sont pas soutenus par la haute direction.

Retombées pour le Canada

- 13. Le taux de pénétration d'EDC est très élevé comparativement à celui d'autres organismes de crédit à l'exportation.** Un taux de pénétration d'assurance crédit à l'exportation de tout au plus 5 p. 100 du commerce extérieur total est courant dans les pays fortement industrialisés et, en comparaison, le taux de pénétration d'EDC est nettement plus élevé, à 15 p. 100. Toutefois, ce niveau élevé d'activité peut être indicateur d'une lacune sérieuse sur les marchés financiers canadiens, une situation à laquelle EDC peut avoir contribué en évinçant des concurrents potentiels du secteur privé.

Gestion des risques

- 14. EDC ne répond pas à certaines attentes des exportateurs quant à un plus grand appétit pour le risque, notamment pour des transactions dont le crédit est de qualité inférieure ainsi que sur les marchés émergents et à risques plus élevés.** Les exportateurs ont soulevé des préoccupations quant au fait qu'EDC n'a pas d'appétit pour le risque autre que le crédit de qualité supérieure qui est très accessible et répandu sur les marchés financiers. En assumant plus de risques, EDC aurait l'occasion de promouvoir plus activement le programme de diversification du commerce du gouvernement. Toutefois, EDC serait exposée à une concurrence plus âpre de la part d'autres organismes de crédit à l'exportation sur les marchés émergents, c'est pourquoi il est impératif d'assurer l'égalité des chances par un appétit pour le risque plus prononcé.
- 15. EDC a une aversion pour le risque comparativement à ses homologues, y compris les prêteurs et les assureurs du secteur privé.** Malgré une capitalisation solide, l'exposition d'EDC à des risques de qualité inférieure de 60 p. 100 de ses risques de crédit pour 2017 est comparable à celle des banques commerciales canadiennes et moindre par rapport à d'autres organismes de crédit à l'exportation de l'OCDE.

Gestion du capital

- 16. Les calculs d'EDC démontrent que son capital excède ses besoins.** La capitalisation de 10,04 milliards de dollars en 2017 excède les besoins de l'ordre de 4,87 milliards de dollars, compte tenu des calculs d'EDC liés à ses risques d'affaires. Ces calculs sont très conservateurs.
- 17. L'excédent de capital d'EDC suggère que la Société pourrait assumer plus de risques.** L'ampleur de l'excédent de capital confirme les préoccupations exprimées relativement à l'aversion pour le risque d'EDC et au fait qu'elle devrait soutenir un plus grand éventail de transactions.
- 18. Le Cadre d'adéquation du capital et des dividendes du gouvernement exige que les sociétés d'État remettent à l'actionnaire le capital supérieur aux besoins au cours de la période de planification.** L'horizon de planification du Plan d'entreprise d'EDC est de cinq ans. Le plan de 2018 mentionne un excédent de capital entre 2018 et 2022 d'une valeur allant de 3,2 milliards de dollars à 4,5 milliards de dollars.

Les produits d'EDC

Assurance crédit

- 19. EDC a joué un rôle névralgique lors de la crise financière de 2008-2009 en continuant d'offrir de la couverture même lorsque les assureurs privés ont réduit considérablement leurs propres activités.** Ce facteur a été soulevé par d'autres assureurs crédit, des courtiers et des exportateurs. L'assurance supplémentaire d'EDC a contribué à assouplir les incidences de la crise alors que d'autres assureurs se sont retirés en masse de nombreux segments du marché.
- 20. EDC fonctionne dans un marché canadien d'assurance crédit dynamique, et sa part de marché diminue.** La part de marché d'EDC (selon les primes) a diminué constamment : elle est passée de 100 p. 100 durant les années 1980 à environ 52 p. 100 au moment de l'examen précédent et à 43 p. 100 aujourd'hui. Mais la Société représente toujours 73 p. 100 du marché de l'assurance crédit à l'exportation.

- 21. EDC contribue d'importants éléments au marché de l'assurance crédit à l'exportation et donne plus de choix aux exportateurs.** Il existe donc des impératifs d'intérêt public à maintenir EDC dans un marché concurrentiel d'assurance crédit à l'exportation au Canada. La Société contribue un appétit pour les risques et une constance sur le marché. Pour les acheteurs sur les marchés émergents surtout, EDC propose souvent des limites de crédit plus élevées et une meilleure couverture durant tout le cycle économique.
- 22. Les assureurs privés souhaiteraient qu'EDC ne soit plus un assureur primaire et assume un rôle plus complémentaire.** Ils ont proposé qu'EDC serve de réassureur plutôt que d'être un fournisseur direct d'assurance crédit à l'exportation, afin de renforcer la capacité du marché. Ce type de rôle pourrait être insuffisant pour maintenir la couverture durant le cycle économique, surtout si EDC n'est pas un acteur régulier du marché comme fournisseur direct. Les courtiers ont mentionné, au nom de leurs clients, qu'ils préfèrent qu'EDC continue d'être présente sur le marché concurrentiel de l'assurance crédit à l'exportation. Le marché canadien de l'assurance crédit a pris de l'essor, et EDC est consciente qu'elle doit limiter sa part de marché afin de fournir de « l'espace de marché » et éviter d'évincer les assureurs privés.
- 23. EDC bénéficie d'un avantage concurrentiel grâce aux recommandations découlant de son statut privilégié dans la Loi sur les banques et les Règlements sur l'assurance.** EDC ne fournit que de l'assurance crédit à l'exportation (bien qu'en partenariat avec Coface, elle offre une police combinée pour les risques sur les marchés extérieurs et intérieur.) Par conséquent, contrairement aux assureurs privés qui offrent une couverture globale, de nombreuses banques acheminent des transactions uniquement à EDC lorsqu'elles demandent des garanties. EDC a ainsi accès à plus de nouvelles affaires que les assureurs crédit privés. Cela sous-entend que les charges d'exploitation et administratives d'EDC sont plus faibles, car elle bénéficie du grand réseau de distribution des banques commerciales.
- 24. Les activités d'assurance crédit à l'exportation du Canada n'ont pas augmenté aussi rapidement que les exportations du pays, mais elles ont augmenté à un rythme supérieur à celui d'autres parties du monde.** Le marché canadien de l'assurance crédit à l'exportation a augmenté de 20 p. 100 entre 2008 et 2017, alors que les exportations canadiennes ont grimpé de 32 p. 100. Les assureurs privés soutiennent que la présence active d'EDC sur le marché les a empêchés d'investir par opposition à d'autres segments d'affaires. Toutefois, selon les données de l'Association internationale des assureurs crédit et caution, les primes ont augmenté plus rapidement au Canada qu'ailleurs dans le monde.
- 25. Il n'existe pas de données probantes quant au fait que les primes d'EDC sont inférieures à celles du secteur privé.** Le Bureau d'assurance du Canada et les acteurs de l'assurance crédit disent qu'EDC bénéficie d'avantages concurrentiels. Toutefois, aucun commentaire n'a été exprimé sur le fait que les primes d'EDC sont inférieures à celles des assureurs privés, EDC soutenant qu'elle fait tout en son pouvoir pour ne pas offrir des primes inférieures à celles des concurrents, même si son coût d'emprunt est plus faible. Cela peut éviter une distorsion des prix, mais pourrait aussi contribuer à justifier un plus grand appétit pour le risque. Malgré tout, certains intervenants sont préoccupés par le fait qu'EDC utilise toute sa gamme de produits pour soutirer des clients aux assureurs privés et d'assurance recommandée par des courtiers.
- 26. Les résultats d'assurance crédit d'EDC sont moins transparents que ceux des assureurs privés.** Les assureurs privés sont assujettis à des obligations de rapport établies par le Bureau du

surintendant des institutions financières. Cet aspect avait été soulevé dans l'examen législatif de 2008, et il avait été proposé qu'EDC soit également assujettie aux obligations réglementaires pour les compagnies d'assurance. Bien qu'EDC communique ses résultats financiers à l'Association Canadienne de l'Assurance Comptes Clients, EDC ne mesure pas la rentabilité de ses activités d'assurance crédit, car elle n'attribue pas de coûts spécifiques au programme.

27. Le modèle actuel de coopération de l'assurance crédit sur le marché intérieur peut limiter le choix des consommateurs. EDC a établi une relation avec la Coface, en vertu de laquelle cette dernière assume les risques de crédit sur le marché intérieur pour les clients d'assurance crédit à l'exportation d'EDC. Il faudrait explorer davantage pourquoi le programme sur le marché intérieur d'EDC se limite à un assureur crédit. L'entente avec la Coface a été reconduite à l'été 2018, avant la tenue de l'examen législatif, sans inviter d'autres assureurs à y participer. Les assureurs privés et les courtiers ont proposé un marché aux enchères plus ouvert et transparent pour ce segment d'assurance d'EDC. Les assureurs du secteur privé pourraient alors travailler avec les courtiers pour soumissionner l'assurance sur le marché intérieur en fonction du prix, de la couverture, du service, de la sinistralité et d'autres facteurs.

28. L'expérience de sinistres d'EDC pour l'assurance crédit se compare favorablement à celle des autres assureurs. Le taux de sinistre d'EDC doit être calculé sur plusieurs années, car les sinistres d'une seule année sont insuffisants pour déterminer adéquatement la performance financière. Le rapport d'EDC mentionne qu'elle vise un taux de sinistre de 50 p. 100, ce qui est en phase avec le profil de risque de crédit des assureurs privés. Son portefeuille est conservateur et tend à contenir des acheteurs de qualité supérieure. Le profil de risque type des clients d'EDC serait certes perçu comme étant conservateur par des assureurs crédit commerciaux.

Cautionnements et garanties

29. Les parties prenantes ont des perspectives divergentes à l'égard du rôle d'EDC dans la prestation de services de cautionnement et de garantie à l'industrie de la construction. Les perspectives sont différentes quant à la capacité du marché privé du cautionnement de répondre aux attentes des entreprises de construction canadienne, des promoteurs de projets, des partenariats privés-publics et des institutions financières, surtout pour les projets sur le marché intérieur. Les sociétés de construction canadiennes et leurs banquiers privilégient le rôle actif d'EDC, surtout son produit de garantie pour cautionnements bancaires (PSG), et souhaitent le maintenir. Il fallait s'y attendre pour les banques, étant donné la qualité de la couverture fournie par une entité notée AAA. L'industrie du cautionnement dit qu'EDC peut bonifier le marché en élargissant son rôle de complémentarité, et les courtiers pourraient être utilisés davantage pour recruter de nouveaux clients. EDC pourrait offrir de la réassurance pour le marché du cautionnement en sus des limites de couverture du secteur privé. Les sociétés de cautionnement privées proposent qu'EDC se concentre plus sur la réassurance afin de renforcer la capacité du marché, et moins sur l'acquisition directe de clients. Cette situation au Canada est similaire à ce qu'a vécu le marché de l'assurance crédit il y a quelques décennies, lorsqu'EDC est apparue sur le marché intérieur de l'assurance crédit.

30. Selon l'industrie de la construction, la capacité de cautionnement d'EDC est nécessaire pour soutenir les besoins en cautionnement sur le marché intérieur. Le rôle d'EDC sur le marché canadien de la construction a fait couler beaucoup d'encre lors du processus de consultation des parties prenantes. Son rôle actif dans le cautionnement sur le marché intérieur est hautement prisé par les sociétés de construction canadiennes et les banques pour les partenariats publics-

privés, les projets d'infrastructure et autres. EDC fournit de la liquidité et des garanties qui ne sont pas encore disponibles sur le marché privé du cautionnement, des incontournables pour participer à ce genre de projets. Selon les exportateurs de la construction et les institutions financières, le marché privé ne peut pas encore fournir de cautionnement entièrement liquide, ce qui crée un écart de marché qu'EDC a comblé.

31. Les sociétés privées de cautionnement soulignent que le marché canadien du cautionnement évolue, particulièrement en ce qui a trait à la satisfaction des besoins en garantie des partenariats publics-privés. De nouveaux instruments hybrides commencent à être offerts dans le but de répondre aux besoins des parties prenantes de projets. Selon les sociétés de cautionnement privées, le marché privé doit avoir de la marge de manœuvre pour se faire un chemin, sans l'intervention d'EDC.

32. Les petits et moyens entrepreneurs soutiennent que l'égalité des chances n'existe pas pour l'accès au cautionnement et aux garanties d'EDC sur le marché intérieur. Selon l'industrie de la construction, l'exigence relative à 50 p. 100 de ventes à l'exportation comme condition préalable à l'accès à une couverture sur le marché intérieur d'EDC représente un obstacle à l'accès pour de nombreux entrepreneurs canadiens. Les plus petits entrepreneurs soutiennent que seuls les entrepreneurs généraux bénéficiant d'un accès établi continuent de pouvoir obtenir ce genre de cautionnements de la part d'EDC. Pour les petites entreprises qui ne peuvent respecter le seuil de 50 p. 100 de revenus d'exportation, elles doivent obtenir une autorisation ministérielle. Mais elles peuvent quand même accéder au programme de cautionnement sur le marché intérieur d'EDC.

33. Si le rôle d'EDC est modifié pour le cautionnement sur le marché intérieur, il faut évaluer et déterminer clairement les changements, et prévoir une période de transition adéquate pour que tous les acteurs puissent s'adapter. Les entrepreneurs canadiens soutiennent qu'ils ont besoin de clarté et de certitude en regard du rôle d'EDC sur le marché intérieur du cautionnement. Ils désirent qu'EDC continue d'intervenir activement, et que l'autorisation soit pour une période définie plutôt qu'au cas par cas. Si elles ne peuvent être certaines de pouvoir émettre les garanties de bonne exécution exigées, les sociétés de construction ont dit qu'elles ne pourraient entreprendre le cycle long et onéreux de la préqualification, ni soumissionner, les projets de partenariats publics-privés et autres, au Canada et à l'étranger. Une société privée de cautionnement a proposé un plan de transition suivant lequel le soutien d'EDC pour les banques deviendrait une deuxième option pour les projets canadiens, plutôt qu'un premier choix, et qu'elle ne serait utilisée que si le marché privé du cautionnement ne peut proposer de solution adéquate. EDC pourrait aussi participer comme réassureur ou en partage de risques avec des assureurs privés sur le marché intérieur, comme elle le fait déjà à l'étranger.

34. Les parties prenantes ont mentionné qu'il était nécessaire de tenir des consultations plus fréquentes et régulières avec le gouvernement fédéral au sujet du marché du cautionnement. L'industrie du cautionnement a mentionné que des consultations régulières avec l'industrie contribueraient à élargir le marché canadien du cautionnement et le rendraient plus efficace. Ces consultations pourraient avoir lieu tous les deux ans, et seraient distinctes de l'examen d'EDC.

Financement

35. Le paysage bancaire du Canada est différent de celui des autres pays de l'OCDE. La longue

polémique sur le financement à moyen et à long terme au Canada, à savoir si EDC devrait être un prêteur direct ou un fournisseur de garanties bancaires, a perdu de la vigueur, car les banques canadiennes ont un intérêt limité pour le financement des exportations, et le financement d'acheteurs étrangers ne fait généralement pas partie de leurs stratégies. Cependant, les banques commerciales d'autres pays de l'OCDE sont actives dans le financement des exportations et obtiennent des garanties de leurs organismes de crédit à l'exportation nationaux. Les banques canadiennes ne s'intéressent plus au financement des exportations et passent presque totalement sous silence la concurrence avec les services d'EDC. En revanche, les banques de la plupart des autres pays de l'OCDE sont très présentes dans ce secteur d'activités. Qu'EDC ait comblé un écart de marché ou créé une distorsion en évinçant les banques du marché du financement du commerce semble être une question s'apparentant à celle de l'œuf et de la poule, qui ne sera probablement jamais réglée.

- 36. La participation limitée des prêteurs du secteur privé a créé des faiblesses dans le financement du commerce à moyen et à long terme.** Les banques étrangères soutiennent que les exportateurs canadiens peuvent se trouver en position de désavantage concurrentiel en n'ayant pas accès au système international de financement des exportations commerciales. EDC ne peut compenser totalement les contraintes associées à sa dominance du système canadien de financement du commerce. Les organismes de crédit à l'exportation se fient en général aux banques internationales et locales qui disposent de plus vastes réseaux et de relations plus solides avec les emprunteurs. Les représentations étrangères d'EDC jouent un rôle névralgique dans le ciblage de débouchés, mais elles ne se comparent pas aux réseaux bancaires. Des représentations étrangères d'EDC, quinze se trouvent dans des marchés émergents et elles se concentrent plus sur le financement à l'exportation. Par conséquent, un programme de garantie EDC pour les banques, comparable à ce qui est disponible ailleurs, est essentiel pour assurer la compétitivité des exportateurs canadiens.
- 37. Certains grands exportateurs recherchent une plus grande utilisation de garanties bancaires cibles d'EDC, notamment pour les banques locales de pays acheteurs.** Les exportateurs suggèrent qu'EDC pourraient fournir plus de garanties bancaires, surtout sur les marchés difficiles.
- 38. Il semble apparent qu'EDC évince parfois des banques canadiennes et étrangères de transactions spécifiques de financement à l'exportation.** Plusieurs banques étrangères ont mentionné que le niveau de dominance du marché par EDC est inusité, et que cela lui permet d'évincer les prêteurs commerciaux d'opérations de financement à moyen et long terme sans donner la chance aux banques du secteur privé de soutenir la concurrence. Plusieurs exemples ont été cités à l'effet que des banques commerciales n'avaient pu rivaliser la tarification d'EDC, et d'instances où EDC avait activement offert ses services à des clients existants des banques dans les pays acheteurs. Cela pourrait être évité si EDC se limitait d'offrir des services qui complètent les offres des banques, tout en ajustant ses processus internes pour éviter d'évincer les banques dans des opérations spécifiques de financement à l'exportation. En définitive, la priorité revient au client et EDC devrait être agnostique quant à la prestation de prêts ou de garanties.

Placements de capital-investissement

- 39. EDC a assumé le rôle d'investisseur minoritaire ciblé et sélectif, pour les placements directs et par des fonds de placements, ce qui lui permet d'assortir les possibilités d'approvisionnement**

de ces placements aux capacités d'approvisionnement canadiennes. Rien ne laisse croire qu'EDC évince d'autres acteurs. EDC investit directement et s'engage à financer des partenaires dont les stratégies s'harmonisent avec son mandat de promotion du commerce. Toutefois, une mise en garde a été exprimée relativement aux placements de capital-risque à l'étape du démarrage, ce qu'EDC devrait éviter de faire étant donné les risques élevés et le fait que la Banque de développement du Canada est déjà présente dans ce segment de marché.

Produits du savoir

- 40. Les nouveaux produits du savoir d'EDC tirent parti de ses forces.** La prestation d'information en matière d'exportation complète les services financiers d'EDC et cadre parfaitement avec son mandat qui est d'aider les entreprises canadiennes à réussir sur les marchés extérieurs. D'autres organismes de crédit à l'exportation savent depuis longtemps que l'information commerciale complète leurs activités de financement et d'assurance.
- 41. EDC inclut les utilisateurs de produits du savoir comme des « clients » dans ses cibles de performance.** Ces services non financiers sont assurément très utiles pour les utilisateurs. Mais il reste à déterminer si les gens qui utilisent gratuitement des produits du savoir peuvent réellement être qualifiés de « clients », au même titre que les clients de services financiers traditionnels d'EDC.

Les partenariats d'EDC

Partenariats du secteur privé

- 42. EDC livre une concurrence directe au secteur privé pour l'assurance crédit à l'exportation.** Il existe des motifs solides d'intérêt public pour que cette pratique soit maintenue, surtout l'appétit pour le risque d'EDC pour certains types de transactions et son « endurance ». Toutefois, il y a peu de preuve que le rôle concurrentiel d'EDC ait contribué à élargir le marché de l'assurance crédit à l'exportation. L'enjeu d'intérêt public global consiste plutôt à déterminer si EDC pourrait faire plus pour favoriser la croissance du marché canadien de l'assurance crédit en adoptant un rôle plus complémentaire que concurrentiel.
- 43. Les sociétés de cautionnement du secteur se préoccupent de plus en plus qu'EDC les évince du marché du cautionnement.** Les banques (qui bénéficient d'une garantie AAA) et les entrepreneurs aiment beaucoup la garantie pour cautionnements bancaires d'EDC. Les produits de cautionnement traditionnels de l'industrie sont souvent moins concurrentiels. Des efforts ont récemment été déployés pour innover et créer des cautionnements liquides qui émulent les lettres de crédit standby des banques. Comme pour l'assurance crédit, la question est de savoir si EDC peut faire plus pour faciliter la croissance du marché canadien du cautionnement en complétant plutôt qu'en livrant concurrence à d'autres four.
- 44. Les relations d'EDC avec l'industrie bancaire canadienne fonctionnent bien dans l'ensemble, mais sont moins positives avec les banques internationales et locales qui financent des acheteurs.** Les relations d'EDC avec l'industrie bancaire canadienne sont plus positives et productives qu'elles ne l'étaient il y a dix ans, comme en témoigne les nombreux produits complémentaires destinés aux banques canadiennes. Ces dernières souhaitent qu'EDC complémente leurs activités et les soutienne lorsqu'elles financent les exportateurs et qu'elle

fournisse de la capacité pour renforcer le marché. EDC offre une panoplie de services, sous forme de produits d'assurance et de financement. Ces produits comprennent du financement préexpédition pour les exportateurs, du financement acheteur pour les exportations de biens d'équipement, du financement de projets comportant l'approvisionnement de biens canadiens et des investissements, du financement sur bilan pour les exportateurs, des garanties de bonne exécution pour les entrepreneurs, et l'utilisation de l'assurance crédit par les exportateurs comme nantissement.

Les banques estiment que, parmi les sociétés d'État à vocation financière du Canada, ce sont les activités d'EDC qui cadrent le mieux avec leurs propres activités. Elle est particulièrement utile pour évaluer et gérer les risques commerciaux étrangers. Le programme de garanties d'exportations d'EDC a été mentionné à maintes reprises comme exemple de programme qui complète bien les activités des banques. Mais EDC peut aussi tirer des leçons d'autres organismes de crédit à l'exportation. Par exemple, Eksportkredit au Danemark a déployé son « programme des ambassadeurs » en 2015, qui permet aux banques de tirer parti d'un plus grand nombre de possibilités de financement à l'exportation. L'Allemagne mobilise systématiquement des cadres supérieurs des banques, en faisant appel à leur expertise et à leurs réseaux dans le cadre d'un comité interministériel.

Partenariats avec le secteur public

45. Il existe un risque de dédoublement parmi les partenaires fédéraux. Étant donné le mandat du Service des délégués commerciaux et d'autres partenaires fédéraux dans le développement du commerce et de la gestion des risques, une collaboration étroite est essentielle pour minimiser le risque de dédoublement, optimiser le partage d'information entre les entités fédérales et assurer des services transparents aux exportateurs canadiens. Surtout, chaque partenaire doit se concentrer sur sa propre raison d'être, tout en gardant à l'esprit leur rôle dans l'écosystème général de soutien du commerce.

46. EDC est un élément critique de la superstructure de commerce international du Canada, qui englobe aussi les ministères et organismes fédéraux, les provinces et les villes. De manière générale, le système fonctionne beaucoup mieux aujourd'hui que dans le passé comme en font foi une coopération plus efficace et une coordination « de sens commun » avec le Service des délégués commerciaux, les autres ministères fédéraux, la Banque de développement du Canada, d'autres sociétés d'État, les provinces, villes et organisations apparentées. En général, le mandat de ces diverses organisations se complète. Un certain chevauchement est inévitable (et acceptable) afin de pouvoir combler les écarts des marchés financiers. Mais le double-emploi coûte cher, et il y a encore beaucoup à faire pour mieux définir les avantages comparatifs de chaque partenaire.

Le réseau bien rodé de représentations à l'étranger d'EDC lui confère un rôle central dans le développement du commerce international. Des protocoles, des consultations régulières et des communications soutenues sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de ces représentations en collaboration avec le Service des délégués commerciaux et les provinces. Une collaboration encore plus étroite est possible, et susciterait probablement des avantages additionnels sur le plan du développement des affaires.

47. Les parties prenantes gouvernementales, en l'occurrence le Service des délégués commerciaux

et la Banque de développement du Canada, travaillent de manière plus collaborative avec EDC pour le développement du commerce international au nom des exportateurs canadiens. Comme le mentionnait le Budget 2018, le but fondamental du développement du commerce international et des affaires du Canada est d'assurer un service transparent aux exportateurs. Les parties prenantes gouvernementales apprécieraient plus d'ouverture, de collaboration, de cohérence et de collégialité avec EDC en matière de développement du commerce international. Diverses forces et faiblesses ont été soulevées, dont une certaine incohérence dans l'approche d'EDC à la collaboration, au Canada et à l'étranger. Il y a lieu d'améliorer les mécanismes d'établissement de principes clairs relatifs à la mobilisation des partenaires du secteur public d'EDC et de reconnaître leurs vastes connaissances au Canada et dans certains marchés du monde.

48. Les parties prenantes soulignent que l'échange d'information doit être plus clair de part et d'autre et que la mobilisation doit être égale. Ce point porte sur l'ensemble de l'information du marché, les renseignements sur les marchés et les acheteurs pour d'autres parties prenantes et des clients canadiens, les transactions qualifiées et les recommandations croisées. Il serait également utile de préciser davantage qui a la primauté pour divers types d'initiatives de jumelage (générales par opposition à spécifiques), l'organisation de visites de clients conjointes, etc. Des plans communs de développement des affaires, des protocoles formels et d'autres mécanismes peuvent contribuer à préciser les choses et à favoriser de meilleures relations au Canada et à l'étranger. Le suivi des résultats des recommandations et d'autres interventions pourrait renforcer la collaboration en général. Dans l'ensemble, la capacité d'EDC à investir dans le développement du commerce international est beaucoup plus grande que celle d'autres ministères et organismes canadiens.

Partenariats avec la société civile

49. EDC a établi des relations avec certains groupes de la société civile, mais pour l'instant la mobilisation semble inégale. Une mobilisation plus cohérente et systématique permettrait à EDC de mieux saisir les perspectives de ces groupes, de se prévaloir de leur expertise et de développer une meilleure collaboration à long terme. Le Conseil consultatif sur la responsabilité sociale des entreprises du gouvernement joue un rôle utile, mais la représentation de la société civile y est limitée. EDC pourrait être plus proactive pour inspirer de la confiance dans ses processus et procédures parmi les groupes de la société civile. Des tables rondes, des études conjointes et des vérifications pourraient être envisagées. Une coordination plus étroite entre Affaires mondiales Canada et EDC sur les enjeux de responsabilité sociale pourrait être bénéfique, tout particulièrement dans le secteur des ressources naturelles.

La responsabilité sociale des entreprises à EDC

Transparence et pratiques de divulgation

50. Les exportateurs canadiens peuvent potentiellement rater des débouchés commerciaux si EDC, le Service des délégués commerciaux et d'autres partenaires ne règlent pas la nécessité d'un plus grand échange d'information commerciale. Une plus grande clarté est requise quant à ce qui constitue de l'information confidentielle de valeur commerciale qui doit être protégée ou quand il faudrait obtenir le consentement du client, et l'information qu'EDC peut échanger avec des délégués commerciaux et d'autres partenaires du développement du commerce sans mettre

en jeu les intérêts commerciaux de ses clients.

51. Une plus grande transparence et divulgation d'information non financière semble possible sans mettre en péril les activités ou la position concurrentielle d'un client. Bien que l'information qu'EDC divulgue actuellement soit conforme aux lignes directrices de l'OCDE, elle ne correspond pas aux normes d'organisations telles que la Société financière internationale (IFI) de la Banque mondiale et d'autres organismes de crédit à l'exportation, comme US EXIM Bank. Les parties prenantes perçoivent les pratiques de l'IFI en matière de divulgation comme étant la pratique à suivre pour ce qu'EDC pourrait divulguer.

Évaluation des risques environnementaux et sociaux

52. EDC applique une saine diligence et des normes environnementales et sociales aux « transactions relatives à des projets », conformément à ses obligations statutaires. L'audit le plus récent du vérificateur général du Canada a conclu que les pratiques environnementales et sociales d'EDC, ainsi que ses autres processus d'évaluation pour les grands projets sont bien pensés et répondent aux exigences des Approches communes de l'OCDE et des Principes de l'Équateur. L'audit a également conclu que les processus d'EDC sont bien conçus, appliqués de manière efficace et révisés régulièrement. Le processus d'évaluation applicable aux « projets » s'inspire des mêmes normes et directives de performance que la Société financière internationale, et adopte une approche de saine diligence similaire.

L'examen n'a rien décelé qui aille à l'encontre des conclusions du vérificateur général. Le présent examen trouve également que la définition de projets importants assujettis à la Directive d'évaluation environnementale d'EDC est cohérente avec les seuils avancés dans les Approches communes de l'OCDE et les Principes de l'Équateur. EDC observe donc ces obligations volontaires et les pratiques de la plupart de ses homologues.

53. EDC et sa loi habilitante continuent de susciter des critiques de la part des parties prenantes de la société civile. Les groupes de la société civile estiment que les dispositions environnementales et sociales de la Loi sur le développement des exportations sont faibles parce qu'elles ne précisent pas assez clairement le niveau de risque qu'EDC peut légalement assumer. Le développement et un suivi plus poussé des pratiques et systèmes exemplaires liés aux responsabilités sociales d'EDC sont requis pour veiller à ce que son approche réponde aux attentes évolutives de ses parties prenantes.

54. EDC ne divulgue pas son processus d'évaluation environnementale et sociale pour les « transactions non liées à des projets ». En l'absence d'une directive statutaire pour l'évaluation environnementale et sociale de transactions non liées à des projets, EDC a établi son propre système interne, qui comprend des processus « d'évaluation automatisée », un « contrôle des dirigeants », une « évaluation des risques environnementaux » et une « évaluation des risques d'entreprise ». Ni les détails de ces processus ni les résultats de ces transactions spécifiques ne sont divulgués. EDC a pris des mesures pour communiquer plus de renseignements sur les transactions comportant des impacts et des risques environnementaux, sociaux et liés aux droits de la personne, et elle est en train de réviser sa politique de gestion des risques environnementaux et sociaux. L'harmonisation des pratiques de divulgation avec les pratiques exemplaires courantes et émergentes est importante dans ce contexte. L'examen permet également à EDC de préciser les normes environnementales et sociales qu'elles appliquent aux transactions non liées à des projets, et de communiquer ces renseignements aux parties

prenantes. Il a été proposé que la portée de la Loi sur le développement des exportations et la Directive en matière d'évaluation environnementale d'EDC soit élargie pour cerner un plus grand nombre de transactions, surtout celles qui prévoient du financement pour les « besoins généraux de l'entreprise ». La préoccupation est que de telles transactions peuvent exposer EDC à des clients qui ne respectent pas les normes applicables.

Changement climatique

55. EDC a publié une nouvelle politique sur le changement climatique en janvier 2019 et a proactivement développé ses activités liées au climat. Toutefois, une grande partie des activités d'EDC est liée aux industries extractives, productives de niveaux élevés de gaz à effet de serre. Environ 26 p. 100 des activités d'EDC appuient directement ou indirectement les industries de l'exploitation minière ainsi que du pétrole et du gaz naturel, et d'autres activités productrices d'émissions de gaz à effet de serre considérables, telles que l'utilisation de combustibles fossiles pour produire de l'électricité. EDC a joint les rangs d'autres organismes de crédit à l'exportation et institutions financières multilatérales et a adopté l'Accord sectoriel sur les projets de production d'électricité à partir de charbon de l'OCDE. Elle a également émis ses propres directives pour restreindre le soutien consenti à la production d'électricité à partir de charbon. Toutefois, les parties prenantes d'EDC souhaitent qu'elle soit plus proactive pour accélérer la réduction des émissions de gaz à effet de serre, même si la nouvelle politique d'EDC élimine le soutien pour le charbon thermique, et s'éloignera des secteurs, entreprises et projets à forte intensité d'émissions en faveur d'une approche plus progressive envers l'environnement.

Droits de la personne

56. EDC n'a pas d'obligation statutaire de déterminer si une transaction potentielle pourrait avoir des effets négatifs sur les droits de la personne ou le droit humanitaire international. Bien qu'il n'existe pas d'obligation statutaire pour EDC à l'égard des droits de la personne, sa Politique sur les droits de la personne s'applique à toutes ses activités, à moins d'exclusion spécifique. La politique cherche à s'harmoniser avec les normes internationales en matière de droits de la personne, tel qu'informée par les *Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme qui précisent que toutes les entreprises devraient se doter de politiques et de processus pour identifier, prévenir, atténuer les incidences de leurs activités sur les droits de la personne et en rendre compte.*

Crime financier

57. EDC a élaboré récemment un nouveau cadre pour gérer les risques de crime financier. Elle a été accusée dans le passé d'ignorer ou de sous-estimer les risques liés à des contreparties étrangères douteuses, et de se concentrer uniquement sur les risques transactionnels et non sur la réputation du client. EDC s'est maintenant dotée d'un cadre pour renforcer l'évaluation des risques de criminalité financière. Il reste à déterminer dans quelle mesure ce cadre s'intègre efficacement dans ses activités courantes. Les parties prenantes s'attendent certes à plus de transparence et de consultation publique de la part d'EDC, d'autant plus qu'EDC n'a pas d'obligation statutaire d'évaluer le risque de crime financier.

Autres fonctions d'EDC

Compte du Canada

58. Le Compte du Canada peut être utilisé pour des priorités d'intérêt national ou pour des transactions commerciales traditionnelles à risques élevés ou de grande envergure. Dans le passé, il a été utilisé pour des transactions commerciales uniques, à risques élevés ou de grande envergure qu'EDC avaient refusées, mais que le gouvernement estimait être dans l'intérêt national. Mais si EDC élargit son appétit pour le risque, le recours au Compte du Canada ne serait peut-être pas nécessaire. Cette question mérite d'être étudiée de plus près.

59. Certaines parties prenantes commerciales ont demandé que le Compte du Canada soit utilisé pour mettre à disposition du crédit commercial ciblé pour les domaines prioritaires du gouvernement du Canada. Par exemple, un soutien accru du Compte du Canada pour les exportations canadiennes de technologies propres pourrait encourager EDC à financer un plus grand nombre de transactions dans ce secteur sur le Compte de la Société.

Services partagés avec l'Institut de financement du développement Canada

60. FinDev Canada ne dépend pas du soutien d'EDC pour le développement des affaires. La nouvelle entité a mentionné qu'une grande priorité consistait à bâtir sa propre marque et à établir une identité distincte d'EDC. À ce titre, FinDev Canada s'emploie à nouer ses propres relations commerciales et poursuit – pour l'instant du moins – des transactions en étroite collaboration avec d'autres institutions de financement du développement dont le Commonwealth Development Corporation et FMO, une organisation similaire des Pays-Bas. Cette démarcation claire des activités de développement des affaires est prudente, étant donné la controverse soulevée à l'OCDE au sujet de la convergence du financement du développement et des exportations, et l'impact potentiel sur la concurrence entre les institutions proposant ces services.

61. EDC et FinDev Canada ont établi une saine structure de gestion et de gouvernance pour les fonctions organisationnelles partagées. Un responsable des opérations a été désigné pour EDC et FinDev Canada afin de gérer le fonctionnement des ententes de niveau de service. Ces mesures ont permis de cerner et d'atténuer des problèmes potentiels, dont des engorgements organisationnels, un virage culturel à EDC comme fournisseur de service et la nécessité de remplir des fiches de temps. Des examens périodiques des ententes de niveaux de service, des indicateurs de rendement afférents et des modèles de tarification font en sorte que la relation peut évoluer au gré des besoins des deux organisations.

62. Les fonctions organisationnelles partagées sont régies par des principes de coût-efficacité. FinDev Canada et EDC ont convenu de faire un suivi étroit sur les fiches de temps et les données de rendement pour surveiller la viabilité financière de la relation. L'entente permet à FinDev Canada de s'approvisionner auprès d'autres fournisseurs si de tels arrangements s'avèrent plus efficaces sur le plan des coûts.

Résultats d'affaires et résultats financiers d'EDC

63. Le rendement financier d'EDC est solide sur tous les plans, et se caractérise par une approche conservatrice à la prise de risques. La capitalisation d'EDC est très solide, en partie à cause de son faible appétit pour le risque. Le ratio moyen de versement de dividendes a été élevé, malgré la croissance passablement modeste de l'exposition de crédit totale.

64. Du côté des activités, les résultats ont varié, comme l'atteste la diminution du nombre de polices d'assurance en cours et une croissance faible ou neutre du nombre de clients servis, de transactions facilitées, de transactions réalisées en partenariat, ainsi qu'une faible croissance dans les activités sur les marchés émergents.

ANNEXES

ANNEXE A : LISTE DES PARTIES PRENANTES CONSULTÉES

PARTIES PRENANTES NON GOUVERNEMENTALES

Associations commerciales

Association canadienne de la construction
Association des fabricants de pièces d'automobile du Canada
Canada Eurasia Russia Business Association
Chambre de commerce du Montréal métropolitain
Chambre de commerce et d'industrie Canada-Cuba
Conseil canadien des affaires
Conseil canadien pour le commerce autochtone
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Fondation Asie Pacifique du Canada
L'Association minière du Canada – Membres et partenaires
Manufacturiers et Exportateurs du Canada
Toronto Financial Services Alliances
Women's Enterprise Organizations of Canada

Courtiers

Cowan Insurance
Gerald Shtull & Associés
Gestion du risque crédit mondial
Creditassurance

Entreprises canadiennes

Anonyme
Anonyme
Acme Engineering Products Ltd.
Aecon
Bombardier
CAE Inc.
Canpotex Limited
ClaroVita Nutrition
Dorel Industries Inc.
Dynamo playgrounds
Egocentric
EllisDon
Grupo Proeza
IMAX Corporation
Ironbridge Equity Partners
Khrome Produit Transport
Kinross Gold Corporation

Lactopur Inc.
Lundin Gold
Mandala Group
Maple Respiratory Group Inc.
Marme Canada Inc.
Maxar Technologies Ltd
Métal 7 inc.
Open Text Corporation
Pratt & Whitney Canada
R.J. Burnside International Limited
Samuel, Son & Co., Limited
Seven Generations Energy Ltd.
SNC Lavalin
The Wallrus
Tolko Industries Ltd.
Tower Solutions
Société civile
Above Ground
Amnistie Internationale
Congrès du travail du Canada
Environmental Defence
Inter Pares
Réseau canadien sur la reddition de compte des entreprises
Transparency International
UNICEF Canada
Institutions financières
Banque CIBC
Banque de développement du Canada
Banque de l'infrastructure du Canada
Banque de Montréal
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Scotia
HSBC Canada
Assureurs crédit privés et sociétés de cautionnement
Atradius
AVIVA
Euler Hermes Canada
Travelers Canada

Associations de services financiers

Association des banquiers canadiens

Bureau d'assurance du Canada

Acheteurs d'attraction

Grupo Proeza

Noble Energy

Autres parties intéressées

ABGF

Afreximbank

Banque asiatique de développement

Banque Islamique de Développement ITFC

Banque mondiale-MIGA

Bpifrance

Centre du commerce international

CESCE

Crédit Agricole CIB

ECGC

EFIC

EKF

Euler Hermes

Exim India

Finnvera

HSBC Global

ING

KfW IPEX

MEE Finlande

OCDE

Organisation mondiale du commerce

SACE

Santander Group

SMBC

Société Générale

UKEF

Union de Berne

US EXIM

PARTIES PRENANTES GOUVERNEMENTALES

Gouvernement fédéral

Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD)

Finance Canada

Innovation, Sciences et Développement économique Canada

Bureau du vérificateur général

Bureau du conseil privé

Secrétariat du Conseil du Trésor

Autres entités du gouvernement du Canada

Patrimoine

Corporation commerciale canadienne

Organismes de gouvernements provinciaux et territoriaux

Export Québec

Ministère de l'Ontario

Nova Scotia Business Inc.

ANNEXE B : LISTE DE SOUMISSIONS ÉCRITES

Les organisations ci-dessous ont présentées des soumissions écrites à l'Équipe de l'examen. Plusieurs d'entre elles ont été publiées sur le site Web de l'examen, www.edc2018.ca, avec la permission des auteurs.

3 Points Aviation Corp.

Above Ground

Acme Engineering Products Ltd.

Aecon

Amnistie Internationale Canada

Atradius

Balcorp Limited

Blackhorse Market Solutions

Both ENDS (au nom de 6 OSC de 5 pays)

Bombardier Inc.

Conseil canadien des affaires

Bredero Shaw International B.V.

Canada Eurasia Russia Business Association

Fédération canadienne du vêtement

Association canadienne de la construction

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Congrès du travail du Canada

Manufacturiers et Exportateurs du Canada

Fédération canadienne des contribuables

Canpotex Limited

Creditassur Inc.

DII Inc.

EllisDon Corporation

Ambassade du Canada en Équateur

Ingénieurs sans frontières Canada (Initiative valeur minière partagée)

Euler Hermes Canada

Exportation et développement Canada

Alliance des entrepreneurs généraux du Canada

Gestion du risque crédit mondial

Green Power Labs Inc.

Groupe minier Cmac-Thyssen inc.

Bureau d'assurance du Canada

Kinross Gold Corporation

La vie en rose

Ledcor Industries

Lundin Gold

Marme Canada

Methanex

L'Association minière du Canada

Noble Energy

Oxfam Canada

Probe International

Refraction Asset Management

S2e Technologies Inc.

Samuel, Son & Co., Limited

Schulich School of Law, Université Dalhousie; Faculté de Common Law, Université d'Ottawa

Summitt Energy Inc.

Suncor Energy

Association canadienne de caution

La Garantie, Compagnie d'Assurance de l'Amérique du Nord

Terracam Equipement International Ltee.

The Wallrus

UNICEF Canada
