



Évaluation des programmes d'aide internationale dans les pays à revenu intermédiaire – 2014-2015 à 2020-2021



Rapport d'évaluation

Préparé par la Direction de l'évaluation (PRA)

Affaires mondiales Canada

Mai 2022



Table des matières

3	Sigles et abréviations
4	Sommaire
5	Portée et méthodologie de l'évaluation
10	Contexte
13	Constatations
14	Définition de la transition
15	Politique et planification
17	Activités

18	Résultats
20	Mécanismes de mise en œuvre – Financement novateur
22	Mécanismes de mise en œuvre – Assistance technique
24	Mécanismes de mise en œuvre – Nexus entre le commerce et le développement
26	Opportunités
29	Conclusions
33	Recommandations
34	Considérations

Sigles et abréviations

ANASE Association des Nations de l'Asie du Sud-Est

APD Aide publique au développement

CAD Comité d'aide au développement

FCM Fédération canadienne des municipalités

IDE Investissement direct étranger

IDH Indice du développement humain

IFD Institution de financement du développement

IPC Indice de perception de la corruption

M/PME Microentreprises et petites et moyennes entreprises

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

ODD Objectifs de développement durable

PCDI Plateforme Canadienne de Développement International

PIB Produit intérieur brut

PRI Pays à revenu intermédiaire

SAT Services d'appui sur le terrain

SDPF Dirigeant principal des finances (Affaires mondiales Canada)

Sommaire

La présente évaluation a porté sur les programmes d'aide internationale d'Affaires mondiales Canada dans un échantillon de dix pays à revenu intermédiaire de quatre secteurs géographiques pour la période de 2014-2015 à 2020-2021. Les objectifs étaient d'appuyer l'opérationnalisation de l'orientation stratégique et de déterminer les principaux facteurs habilitants d'une programmation et d'une transition efficaces dans ces contextes. Ce rapport présente les résultats de l'évaluation, les conclusions, les recommandations et les considérations à l'appui de la prise de décision concernant l'amélioration des politiques et des programmes.

Le Ministère avait des politiques qui soutenaient les programmes destinés aux pays à revenu intermédiaire en transition pour qu'ils deviennent des partenaires économiques plus autonomes, mais les programmes étaient limités dans leur capacité à les rendre opérationnels. Les pays à revenu intermédiaire en transition étaient des endroits optimaux pour accroître la complémentarité entre les volets des programmes d'aide et de commerce et pour explorer des approches de financement novateur afin d'accroître les possibilités du Canada et de rationaliser sa vision. Si une planification à long terme, souple et conjointe a parfois eu lieu dans les pays à revenu intermédiaire, les processus ministériels n'y ont pas systématiquement contribué.

Dans l'ensemble de l'échantillon de pays à revenu intermédiaire, les programmes canadiens d'aide au développement ont obtenu des résultats importants dans les secteurs de la croissance économique et de la gouvernance inclusive et ont eu des impacts transversaux sur le genre. Le Ministère a obtenu du financement du secteur privé pour atteindre des objectifs d'aide au développement plus importants avec les budgets existants, notamment grâce à l'utilisation progressive d'outils de programmation financière innovants dans le cadre du programme de développement de la Colombie; il a fourni avec succès une assistance technique à court et à long terme et a assuré efficacement la programmation au nexus du commerce et du développement. L'assistance technique présente un intérêt croissant pour les pays à revenu intermédiaire, qui sont à la recherche de relations et de formes de coopération nouvelles et élargies avec les donateurs. Toutefois, l'utilisation de ces mécanismes par le Ministère n'a pas encore été pleinement optimisée en raison de la capacité et de l'expertise limitées du personnel en matière de financement novateur, de l'importance du soutien ministériel requis (dans les limites du cadre de gestion des subventions et des contributions du Ministère), de la lenteur ou de l'inégalité de l'accès aux mécanismes d'assistance technique du Ministère et de l'intégration stratégique limitée des flux de commerce et développement.

La programmation bilatérale dans les pays à revenu intermédiaire offre au Canada la possibilité d'avoir un impact régional plus important grâce à des partenariats avec le secteur privé et à la coopération régionale et triangulaire; elle permet aussi de s'engager directement sur des enjeux publics mondiaux tels que le changement climatique et de renforcer la résilience aux chocs externes afin de préserver les acquis de l'aide au développement. Les relations solides du Ministère et ses contributions au développement dans les pays à revenu intermédiaire, notamment en matière d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes, ainsi que la forte demande pour l'expertise et les modèles canadiens de gouvernance et de service public placent le Canada en bonne position pour poursuivre son engagement dans les pays à revenu intermédiaire alors qu'ils s'éloignent des relations traditionnelles donateur-bénéficiaire.

Résumé des recommandations

1. Adapter et mettre en œuvre des outils et des processus conjoints de planification en matière de développement, de commerce et de diplomatie, tant au niveau national que régional, de manière flexible et spécifique aux besoins et aux contextes opérationnels des pays à revenu intermédiaire.
2. Clarifier la manière dont les directives en matière de politiques et les stratégies du Ministère dans les filières du développement et du commerce sont destinées à se compléter et comment elles doivent être appliquées pour faire progresser les objectifs harmonisés dans les pays à revenu intermédiaire.
3. Soutenir l'utilisation progressive, dans les pays à revenu intermédiaire, de mécanismes de financement novateur qui prévoient le temps, les ressources et le développement des capacités nécessaires aux programmes nationaux afin qu'ils puissent les intégrer dans leur travail.

Portée et méthodologie de l'évaluation

Portée et objectifs de l'évaluation

Échantillon de pays à revenu intermédiaire par région



Portée de l'évaluation

Cette évaluation thématique a porté sur la période de 2014-2015 à 2020-2021 et était principalement centrée sur les programmes bilatéraux de développement du Ministère pour un échantillon de dix pays à revenu intermédiaire en Europe, dans l'Arctique, au Moyen-Orient et au Maghreb, dans les Amériques, en Afrique subsaharienne et en Asie-Pacifique. L'évaluation a pris en compte les relations commerciales et la politique stratégique pertinentes en ce qui a trait à la programmation dans les pays à revenu intermédiaire. Elle donne un aperçu des opportunités où la participation canadienne peut appuyer la réalisation des objectifs de développement durable. D'autres ministères du gouvernement canadien participant à des mécanismes pertinents dans les pays à revenu intermédiaire, comme l'assistance technique ou le financement novateur, n'ont pas été inclus dans la portée de l'évaluation.

Objectifs

- Soutenir l'opérationnalisation de l'orientation politique des « Partenariats productifs pour la transition » du Ministère dans le cadre de son approche « Où nous travaillons », y compris la détermination des mécanismes, outils, processus et bonnes pratiques qui peuvent contribuer au développement durable et au travail de transition dans les pays à revenu intermédiaire.
- Déterminer les facteurs favorables à une programmation et à une transition efficaces dans les pays à revenu intermédiaire et fournir une vue prospective des possibilités d'engagement futur du Canada dans ces pays.

Approche de l'évaluation

Pour l'évaluation, une approche itérative de la collecte de données a été utilisée, dans laquelle les renseignements au niveau des pays ont d'abord été recueillis pour comprendre les partenaires, les activités, les résultats et l'engagement des autres donateurs du CAD de l'OCDE. L'analyse préliminaire au niveau national a permis d'éclairer le prochain niveau régional de collecte de données. Ces données ont à leur tour été recueillies et analysées pour déterminer la méthode à suivre pour l'étude de cas de l'évaluation. Chaque niveau de collecte de données a été résumé et validé avec les intervenants dans le processus d'évaluation au sein du Ministère.

Échantillon d'évaluation des pays à revenu intermédiaire

L'évaluation s'est faite sur un échantillon de dix pays à revenu intermédiaire couvrant tous les secteurs géographiques du Ministère : **Ukraine, Égypte, Maroc, Ghana, Afrique du Sud, Indonésie, Philippines, Vietnam, Colombie, Pérou**. Ces pays ont été sélectionnés principalement sur la base d'indicateurs de développement économique, de développement humain et de gouvernance, ainsi que sur la disponibilité de données pertinentes issues d'évaluations antérieures. Ils représentaient un large éventail de besoins et de contextes en matière de développement. La moyenne annuelle des versements d'aide publique au développement du Ministère pour ces programmes bilatéraux au cours de la période d'évaluation a beaucoup varié, allant d'une moyenne de 71 millions de dollars par an pour le Ghana à 6 millions de dollars par an pour l'Afrique du Sud.

Questions d'évaluation

Questions

- Q1.** Quels programmes et quelles politiques efficaces les donateurs ont-ils mis en œuvre pour faire évoluer l'engagement dans les pays à revenu intermédiaire en transition ?
- 1.1 Quelles politiques, quels plans et quelles approches les donateurs ont-ils élaborés pour guider leur engagement et leur transition dans les pays à revenu intermédiaire ?
 - 1.2 Quels mécanismes financiers, de coopération technique et autres mécanismes opérationnels les donateurs ont-ils utilisés pour soutenir la transition dans les pays à revenu intermédiaire ?
 - 1.3 Quels sont les enseignements tirés des programmes de transition des donateurs en matière de gouvernance inclusive, de croissance économique et d'égalité des genres dans les contextes des pays à revenu intermédiaire ?
- Q2.** Dans quelle mesure les politiques et les programmes d'Affaires mondiales Canada ont-ils contribué à des progrès durables en matière de développement dans les pays à revenu intermédiaire en transition ?
- 2.1 Quels principes, politiques, outils de planification et mécanismes opérationnels le Canada a-t-il utilisés pour planifier la transition dans les pays à revenu intermédiaire ?
 - 2.2 Quels ont été les principaux résultats et enseignements du Canada en matière de transition issus du dialogue politique et de la programmation en matière de croissance économique, de gouvernance inclusive et d'égalité des genres dans les pays à revenu intermédiaire ?
 - 2.3 Quels facteurs internes et externes ont permis ou limité l'engagement du Canada pour faciliter la transition dans les pays à revenu intermédiaire ?
 - 2.4 Dans quelle mesure l'engagement du Canada dans les pays à revenu intermédiaire reflète-t-il les bonnes pratiques et les principes internationaux en matière de transition ?
- Q3.** Quelles sont les possibilités pour le Canada d'établir de nouveaux partenariats dans les pays à revenu intermédiaire en transition ?
- 3.1 Quel est l'avantage comparatif du Canada en matière de transition dans les pays à revenu intermédiaire ?
 - 3.2 Quelles sont les considérations clés pour le Canada en vue de la transition dans pays à revenu intermédiaire ?

Méthodologie

Cette évaluation thématique s’est appuyée sur les connaissances ministérielles et mondiales afin de fournir une base de données polyvalente pour les questions d’évaluation. L’approche itérative de l’évaluation a utilisé des méthodes mixtes pour soutenir trois phases de collecte de données — chaque phase s’appuyant sur les preuves et l’analyse de la précédente.

Examens géographiques (au niveau national et régional)	Études de cas thématiques	Analyse des pratiques des autres donateurs
<p>Profils approfondis de dix pays de l’échantillon répartis dans quatre secteurs géographiques où les programmes sont en place, et examen approfondi de groupements régionaux de pays afin de regrouper les pratiques et les enseignements :</p> <ul style="list-style-type: none">• Examen de 242 documents internes et externes• Entretien avec 25 employés et spécialistes du Ministère• Examen de 14 évaluations d’Affaires mondiales Canada• Examen de 6 évaluations de projets décentralisés• Observation de 4 séances d’échange de connaissances sur la coordination de la politique d’aide internationale (PVP)	<p>Études de cas thématiques sur les outils et mécanismes clés cernés lors des examens géographiques et utilisés par le Ministère pour la programmation dans les pays à revenu intermédiaire, à savoir l’assistance technique, les financements innovateurs et le lien entre commerce et développement :</p> <ul style="list-style-type: none">• Données précédemment recueillies lors des examens géographiques (documents, entretiens, évaluations)• Examen de 175 documents internes et externes• Entretien avec 14 employés et spécialistes du Ministère• Entretien avec 5 employés des partenaires de mise en œuvre	<p>Revue des enseignements et des bonnes pratiques des donateurs bilatéraux dans le cadre d’une analyse documentaire et d’entretiens de suivi avec les équipes chargées des politiques et des finances dans les pays membres du Comité d’aide au développement de l’Organisation de coopération et de développement économiques (CAD de l’OCDE) :</p> <ul style="list-style-type: none">• 7 pays donateurs (Australie, Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Suisse)• Examen de 82 documents de politique, blogues, sites Web et évaluations• Entretiens avec 16 employés et spécialistes de donateurs bilatéraux
Analyse documentaire	Analyse des données financières et des rapports	Consultations auprès des intervenants
<p>Examen de la littérature universitaire, des publications des praticiens et des partenaires, et d’autres documents secondaires sur les thèmes clés pour les pays à revenu intermédiaire (leçons apprises concernant la planification et la fourniture de l’aide internationale, les partenariats et la mobilisation, les changements climatiques et la réponse à la COVID-19) :</p> <ul style="list-style-type: none">• Examen de 77 rapports et publications externes• Observations sur les événements mondiaux de partage des connaissances	<p>Analyse financière des investissements et du financement du Canada dans les pays à revenu intermédiaire et analyse des données quantitatives des indices financiers et statistiques de source ouverte :</p> <ul style="list-style-type: none">• Dirigeant principal des finances d’Affaires mondiales Canada• Données Strategia d’Affaires mondiales Canada• Données du gouvernement du Canada (p. ex. Statistique Canada)• Données de l’OCDE sur l’aide publique au développement• Données de la Banque mondiale sur l’aide publique au développement et le commerce• Autres données (par exemple PCDI, IDH, IPC)	<p>Consultations avec les intervenants internes pour valider les résultats, les possibilités et les lacunes cernés dans le cadre des autres niveaux de collecte et d’analyse des données (examens géographiques, études de cas thématiques, analyse environnementale, analyse documentaire, données financières) :</p> <ul style="list-style-type: none">• Consultation de 9 membres du personnel du Ministère et spécialistes

Limites de l'évaluation et mesures d'atténuation

Limites



Hétérogénéité des pays à revenu intermédiaire

Les pays à revenu intermédiaire de l'échantillon présentent de nombreuses caractéristiques distinctives, comme les niveaux de développement humain, les niveaux de revenu, la taille de la population, la gouvernance et le rendement économique, les niveaux et types de vulnérabilité aux chocs et aux crises. Ces différences ont posé un défi au moment de produire des conclusions pertinentes et applicables à un large éventail de contextes et de questions.

Plusieurs programmes sont inclus dans la portée de l'évaluation

En raison de la taille de l'objet de l'évaluation, la portée de l'évaluation a été principalement concentrée sur la programmation dans tous les secteurs géographiques du Ministère. Cela a permis d'éliminer les interventions de programmes qui n'étaient pas directement liées aux deux objectifs clés de l'évaluation. Cela a entraîné des défis en matière de coordination avec les intervenants et concernant l'assurance que tous les intervenants pertinents ont été appelés à participer à l'évaluation de manière appropriée.

Absence de politique ou de programme pouvant être évalué pendant la période d'évaluation

Bien que le parcours des partenariats productifs pour la transition ait été introduit en 2017, il n'y a pas eu d'orientation politique précise sur l'approche « Où nous travaillons » avant la note d'orientation sur les partenariats productifs pour la transition lancée en 2021. Il n'y avait pas de politique ou de programme unifié et de résultats associés à évaluer au cours de la période d'évaluation.

Incidence de la COVID-19

L'accès aux équipes de programmation a été affecté par la lourde charge de travail créée par la pandémie de COVID-19. Le personnel du programme n'a pas été en mesure de s'engager pleinement dans un effort de collecte de données. La collecte de données primaires auprès des intervenants locaux n'a pas pu avoir lieu en raison des restrictions de voyage en cours.

Mesures d'atténuation



Différentes caractéristiques notées et accent sur les besoins communs

L'évaluation a mis en évidence les différentes caractéristiques des pays à revenu intermédiaire de l'échantillon et a démontré comment l'aide internationale du Ministère avait tenu compte de ces caractéristiques pour la planification et la programmation. Elle a également ciblé les défis et les besoins communs, ainsi que l'utilisation d'outils et de mécanismes communs pour la transition.

Mise sur pied d'un comité de gouvernance pour l'évaluation

L'équipe d'évaluation a mis en place un comité directeur formé de directeurs généraux, dont les agents de liaison et les personnes-ressources au niveau opérationnel provenaient des différents secteurs. L'équipe d'évaluation a tenu les personnes au niveau opérationnel informées des décisions et de la collecte des données tout au long du processus d'évaluation. Le comité et les personnes-ressources au niveau opérationnel ont soutenu le travail d'évaluation et la coordination de la réponse et du plan d'action de la direction.

Utilisation des orientations récentes et des pratiques exemplaires comme référence

L'équipe d'évaluation a utilisé la récente note d'orientation sur les partenariats productifs pour la transition comme cadre de référence pour évaluer la mise en œuvre de la programmation canadienne dans un échantillon de pays à revenu intermédiaire. L'équipe d'évaluation a également inclus comme source distincte de données, les enseignements et les bonnes pratiques parmi un échantillon de donateurs de l'OCDE.

Optimisation de l'utilisation des données existantes et des données recueillies virtuellement

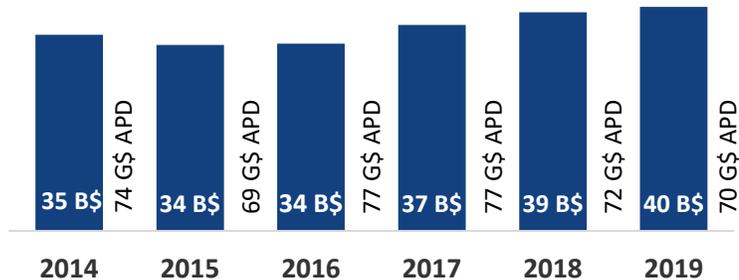
En plus d'optimiser l'utilisation des données existantes et des données d'évaluation pour gérer la nécessité d'entretiens en personne ou d'autres engagements, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur la collecte virtuelle de données. Il s'agissait d'entretiens virtuels, de consultations et d'observations de réunions.

Contexte

Contexte

Contexte mondial

Production économique annuelle (PIB) et APD nette (équivalent en \$ CA) des pays à revenu intermédiaire, 2014 à 2019



Source : Banque mondiale – Indicateurs du développement mondial et OCDE - Query Wizard for International Development Statistics (2022)

Pays à revenu intermédiaire du palier inférieur

2015 à 2021

Moyenne des classements de perception de la corruption

Faible 20 République

Démocratique du Congo

Élevé 57 Cabo Verde

Pays à revenu intermédiaire du palier supérieur

2015 à 2021

Moyenne des classements de perception de la corruption

Faible 16 Guinée équatoriale

Venezuela

Élevé 60 Botswana

Les moyennes du classement mondial (tous revenus confondus) varient de **Faible 14** Corée du Nord à **Élevé 89** Danemark et Nouvelle-Zélande.

Source : Indice de perception de la corruption de Transparency International (2021)

Note : Les résultats de l'Indice de perception de la corruption sont donnés sur une échelle de 0 à 100, où 0 est très corrompu et 100 est exempt de corruption.

Les pays à revenu intermédiaire demeurent diversifiés, mais présentent des occasions économiques similaires

Les pays à revenu intermédiaire se trouvent sur tous les continents et, selon le CAD de l'OCDE, ils se composent de plus de 90 pays différents. En 2021, ils abritaient, selon les estimations, 75 % de la population mondiale et 62 % des personnes pauvres de la planète. Ils constituent le plus grand groupe de pays en développement, représentent environ un tiers de la production économique mondiale (produit intérieur brut – PIB) et sont les principaux moteurs de la croissance mondiale. Certains ont établi des bases stables pour la croissance économique. D'autres restent vulnérables et luttent contre l'instabilité et les conflits régionaux, la migration des réfugiés, les changements climatiques et la diversification des produits du marché. Ils représentent des contextes divers et comprennent des États fragiles et post-conflit, des petits États insulaires et des économies émergentes.

La classification des pays à revenu intermédiaire est définie selon deux paliers par la Banque mondiale : les pays dont le revenu national brut par personne est de 1 046 à 4 095 \$ US (environ 1 327 et 5 195 \$ CA) pour les pays à revenu intermédiaire inférieur et de 4 096 à 12 695 \$ US (environ 5 196 et 16 104 \$ CA) pour les pays à revenu intermédiaire supérieur. De 2014 à 2020, la production économique annuelle des pays à revenu intermédiaire a progressivement augmenté et s'est élevée à 219 000 milliards \$ CA pour la période d'évaluation, tandis que les niveaux d'aide publique au développement ont fluctué et se sont élevés à 438 milliards \$ CA. Leur présence économique accrue dans les forums régionaux et mondiaux leur confère une plus grande visibilité et souligne leur besoin de mener leurs propres programmes de développement. Ils sont unis par leur forte demande de financement, de connaissances et d'innovation pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, promouvoir la croissance et de politiques économiques saines, lutter contre les changements climatiques, soutenir les infrastructures de base et établir des institutions solides.

Les pays à revenu intermédiaire sont confrontés à des défis en matière de développement et risquent de régresser

De nombreux pays à revenu intermédiaire ont des programmes de développement inachevés et risquent d'être « piégés » dans le statut de pays à revenu intermédiaire s'ils n'accélèrent pas davantage leur propre transformation économique, sociale et structurelle. Le score annuel moyen de l'indice de perception de la corruption pour les pays à revenu intermédiaire entre 2014 et 2021 était de 36, ce qui est bien inférieur à la moyenne mondiale de 43 pour cette période et indique de graves problèmes de corruption. Si certains pays à revenu intermédiaire ont réalisé des progrès considérables pour combler l'écart entre les genres en matière de développement humain, nombre d'entre eux continuent d'afficher des résultats médiocres au regard de l'indice d'inégalité de genre. En outre, si les pays à revenu intermédiaire sont de gros pollueurs, le carbone, le pétrole et le gaz représentant près de 80 % de leur approvisionnement en énergie primaire, ils sont également fortement touchés par les effets des changements climatiques, notamment les catastrophes naturelles, les migrations climatiques et les répercussions sur la santé. De 2016 à 2018, les émissions annuelles de carbone dans les pays à revenu intermédiaire ont augmenté de plus de 3 %, contre une diminution de 1 % des émissions dans les pays à revenu élevé. Certains pays à revenu intermédiaire ont également été rétrogradés dans la catégorie des revenus inférieurs en raison de chocs négatifs, comme la pandémie de COVID-19, et risquent de perdre encore davantage leurs acquis en matière de réduction de la pauvreté.

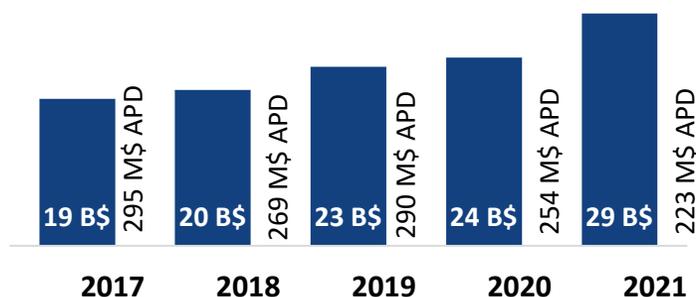
Contexte

Engagement du Canada

Voies de partenariat (« Où nous travaillons »)



Commerce canadien et APD (équivalent en \$ CA) pour les pays à revenu intermédiaire de l'échantillon, 2017 à 2021



Source : Banque mondiale – Données du système World Integrated Trade Solution (WITS) (2022)

Partenariats productifs du Canada pour la transition

La Politique d'aide internationale féministe (PAIF) classe l'engagement géographique du Ministère selon quatre voies de partenariat réceptives, souples et adaptées au contexte : parmi celles-ci, la voie des Partenariats productifs pour la transition fournit une aide ciblée pour soutenir une gouvernance plus démocratique, inclusive et responsable ainsi que pour favoriser une croissance économique soutenue dans les pays à revenu intermédiaire pour les aider à devenir des partenaires économiques à part entière et plus autonomes. Les orientations ministérielles sur cette voie (2021) décrivent une série de bonnes pratiques que les programmes de développement bilatéraux des pays à revenu intermédiaire doivent intégrer dans leurs priorités d'engagement. En voici quelques-unes : 1. Utiliser des indicateurs multidimensionnels de pauvreté et d'inégalité entre les genres pour évaluer les progrès; 2. Planifier la transition de l'engagement canadien au moyen d'une analyse intersectionnelle et d'un travail accru de promotion de la politique; 3. Utiliser des outils et des approches élargis et novateurs comme l'assistance technique, la coopération triangulaire, les relations et les accords commerciaux, les instruments financiers novateurs, les prêts souverains, le financement axé sur les résultats, la présence accrue et les programmes de gouvernance inclusive; 4. Investir dans la coordination participative entre les intervenants; 5. Communiquer régulièrement les plans de transition pour renforcer les relations à long terme; 6. Atténuer les risques liés au développement pour garantir les investissements et les résultats futurs.

Décassements dans les pays à revenu intermédiaire

De 2014-2015 à 2020-2021, Affaires mondiales Canada a fourni près de 10 milliards de dollars en aide publique au développement à plus de 90 pays à revenu intermédiaire, ce qui représente un peu moins de la moitié (44 %) de toute l'APD. Cette aide a été principalement versée sous forme de subventions et de contributions. Les dix pays de l'échantillon ont reçu une moyenne combinée de 281 millions de dollars par an d'APD canadienne au cours de cette période, et les organismes d'exécution canadiens ont reçu 52 % de tous les décaissements, dont 17 % par l'intermédiaire d'organisations du secteur privé. Les cinq principaux secteurs du Comité d'aide au développement (CAD) pour la programmation bilatérale (à l'exclusion de l'aide humanitaire) dans les pays de l'échantillon sont les suivants : gouvernement et société civile (34 %), agriculture, sylviculture, pêche (19 %), éducation (10 %), santé (7 %), et industrie, mines, construction (6 %). Certains programmes étaient axés sur l'environnement et l'action climatique (5 %), ainsi que sur l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes et des filles (3 %).

Commerce avec les pays à revenu intermédiaire

Le commerce canadien avec les pays à revenu intermédiaire de l'échantillon a connu une croissance régulière de 2017 à 2021, totalisant 90 milliards \$ US (environ 114 milliards \$ CA) sur la période; ce commerce s'est concentré sur les matériaux précieux, les équipements électriques et énergétiques, et les céréales. Le Canada était le dixième plus grand fournisseur d'investissements directs étrangers dans les pays à revenu intermédiaire de 2014 à 2017. Les trois premiers fournisseurs étaient les Pays-Bas, le Japon et les États-Unis.

Contexte

Définition de la transition

« [...] **toutes les étapes de la transition sont tout aussi importantes** et décisives pour la capacité de tout pays à réaliser les ODD. L'assistance aux pays partenaires doit commencer dès les premiers stades de la transition et ne jamais être abandonnée, mais continuellement ajustée, tant quantitativement que qualitativement, en réponse à l'évolution des besoins des partenaires. »

(OCDE. Transition Finance – Introducing a new concept, mars 2019)

La transition pour les pays à revenu intermédiaire n'est pas un aboutissement, mais plutôt une rupture des interprétations traditionnelles du développement pour inclure des relations élargies et de nouvelles formes de coopération avec les partenaires.

La transition, fondement de l'aide internationale, est le passage d'un stade de développement à un autre. La transition fait évoluer les pays le long d'un continuum de développement qui est couramment catégorisé par le niveau de revenu. Le fait de s'appuyer uniquement sur la classification des revenus comme principal facteur de coopération et d'allocation des ressources pour les pays à revenu intermédiaire ne donne toutefois qu'une vision superficielle du développement d'un pays. Bien qu'elle soit un moteur essentiel du développement durable dans les pays à revenu intermédiaire, la croissance économique s'accompagne généralement d'un grand nombre des mêmes problèmes de développement que les pays à faible revenu, ainsi que de risques supplémentaires liés à une intégration accrue dans l'économie mondiale.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) souligne que la transition ne doit pas être confondue avec le concept de « progression », qui entraîne la fin de l'admissibilité d'un pays à l'aide publique au développement (APD). Dans cette optique, la transition n'est pas synonyme d'« aboutissement » d'un pays, mais plutôt un élargissement des objectifs et des moyens lui permettant d'atteindre ces résultats dans un pays donné. L'OCDE définit la transition comme le cheminement vers la réalisation du développement durable, qui va au-delà de l'accent mis sur le changement de la classification des revenus. Elle comprend l'importance d'élargir les nouveaux partenariats et les nouvelles formes de coopération en fonction de l'évolution des besoins et des contextes d'un pays.

La note d'orientation stratégique d'Affaires mondiales Canada intitulée *Partenariats productifs pour la transition* définit les pays à revenu intermédiaire en transition comme des pays dotés de « systèmes de gouvernance relativement stables et d'institutions légitimes qui ont manifesté une volonté à maintenir les progrès en matière d'économie et de développement durable et à devenir des partenaires économiques à part entière et plus autonomes ». Elle définit en outre ce groupe de pays comme moins dépendants de l'aide et cherchant à développer des relations diplomatiques, commerciales et d'investissement.

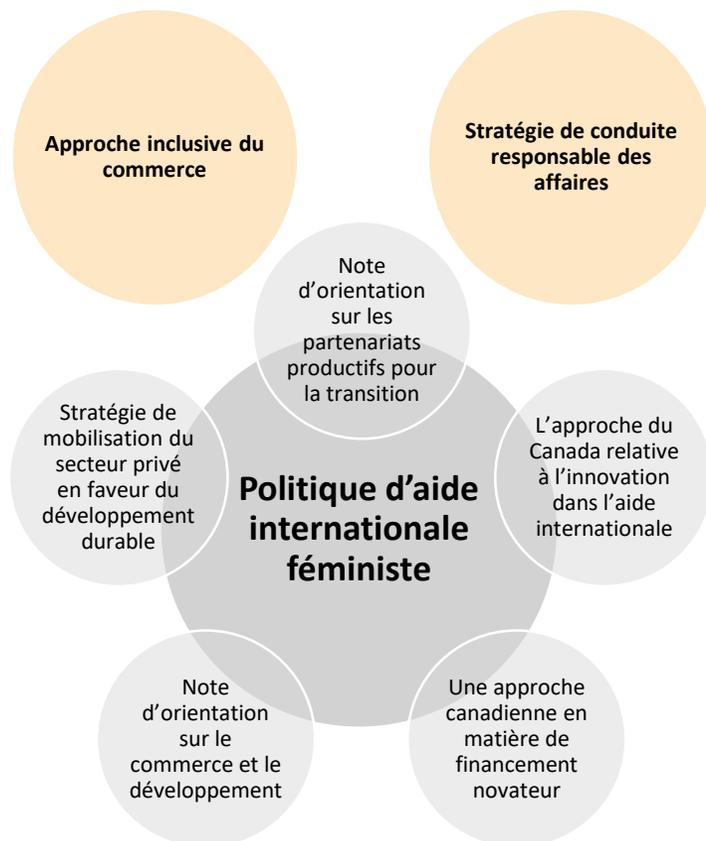
Alors que les pays à revenu intermédiaire cherchent de plus en plus à financer leurs progrès en matière de développement à partir de leurs ressources nationales, ils sont souvent désireux de voir un soutien accru par de l'assistance technique, des formes de financement novateur, du commerce et des investissements directs étrangers, conformément à leurs propres priorités établies et à leurs besoins définis. Dans les pays à revenu intermédiaire de l'échantillon, en plus des formes établies de coopération pour le développement, le Canada s'est engagé dans des relations élargies avec une assistance technique fournie par des mécanismes ministériels et des fonds locaux, des projets de développement utilisant le cofinancement du secteur privé et d'autres financements novateurs et, dans certains cas, des accords de libre-échange comportant des chapitres sur la coopération au développement liée au commerce.

Constatations

Politique et planification

Orientations ministérielles

Orientations stratégiques d’Affaires mondiales pour les programmes destinés aux pays à revenu intermédiaire



Affaires mondiales Canada a soutenu les programmes destinés aux pays à revenu intermédiaire en transition au moyen de multiples notes d'orientation stratégique, mais les programmes étaient limités dans leur capacité à les mettre en œuvre.

Le Ministère a élaboré plus d'une demi-douzaine de notes d'orientation stratégiques et de stratégies pertinentes concernant les pays à revenu intermédiaire sur des sujets tels que le financement novateur, la mobilisation du secteur privé, l'innovation dans l'aide internationale et les partenariats productifs pour la transition dans le cadre de l'approche « Où nous travaillons ». La plus récente de ces notes, une stratégie de mobilisation du secteur privé, comportera également un plan de mise en œuvre assorti de procédures opérationnelles, d'outils, de formations et de communications. Certaines de ces notes d'orientation traitent des concepts de transition, notamment en ce qui concerne la cohérence des objectifs en matière de développement et de commerce. La note d'orientation sur les partenariats productifs pour la transition, par exemple, a souligné l'importance d'une approche flexible de la programmation dans divers contextes. Elle a également noté que les pays à revenu intermédiaire peuvent s'inscrire dans toutes les voies de partenariat, sans préciser comment cette approche flexible devrait être mise en œuvre ou comment déterminer si un programme national s'inscrit dans une voie particulière à un moment donné. Ces notes d'orientation ont été élaborées séparément avec différentes équipes au sein du Ministère, ce qui a permis une contribution spécialisée, mais elles n'ont pas toujours indiqué comment elles étaient complémentaires ou se renforçaient mutuellement. Bon nombre de ces notes d'orientation ont été rédigées au cours des dernières années de la période d'évaluation, et des changements importants dans les priorités des programmes nationaux ou dans l'approche du financement dans les pays à revenu intermédiaire n'avaient pas encore eu lieu. Le personnel des programmes bilatéraux échantillonnés a également indiqué avoir une expérience ou une connaissance technique limitée des outils opérationnels, ce qui a constitué un obstacle à la mise en œuvre des orientations ministérielles et des nouveaux mécanismes dans les pays à revenu intermédiaire.

À l'instar de la plupart des donateurs bilatéraux, Affaires mondiales Canada n'avait pas de politique explicite sur l'engagement auprès des pays à revenu intermédiaire, bien que certains donateurs aient eu des approches flexibles ou des orientations stratégiques adaptées à la programmation dans ces contextes que le Ministère n'a pas utilisées.

Parmi les approches pertinentes ou les orientations politiques pour l'engagement des pays à revenu intermédiaire des donateurs étudiés, citons les plans des Pays-Bas visant à réduire les relations en matière de développement dans certains pays à revenu intermédiaire pour les remplacer par des relations commerciales accrues. L'Allemagne a établi des catégories distinctes de pays partenaires dans sa stratégie BMZ 2030, tout en planifiant la transition vers de nouvelles relations dans les pays qui ne bénéficient plus d'une coopération directe au moyen d'un soutien aux institutions multilatérales, à la société civile et à la promotion des investissements privés. L'approche suédoise de « coopération pilotée par les acteurs » permet au personnel de l'ambassade de rester dans le pays, la diminution de l'aide au développement étant compensée par une plus grande concentration sur les relations diplomatiques et économiques. La Suisse utilise une approche du cycle de vie pour s'engager avec les pays prioritaires, la dernière phase étant celle où les intérêts économiques suisses sont au premier plan de la relation avec le partenaire. Le rôle des donateurs traditionnels a également évolué, les pays à revenu intermédiaire comme la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Brésil étant devenus des donateurs émergents.

Politique et planification

Planification à l'échelle nationale

Détermination des contributions canadiennes pour l'engagement avec les pays à revenu intermédiaire



Si une planification à long terme, souple et conjointe a parfois eu lieu aux paliers régionaux et bilatéraux, les processus organisationnels n'y ont pas systématiquement contribué.

Les outils de planification de l'aide au développement, comme le modèle de vision nationale en place depuis 2018, ont maintenu une division entre les priorités et calendriers de l'aide au développement et un engagement plus large dans le pays et la région. Les outils axés sur le développement n'intègrent pas le travail en matière de commerce et de développement et le personnel n'a qu'une connaissance limitée des priorités, des partenariats et des engagements des autres filières. Un manque d'incitatifs ou de fonds dédiés à la collaboration interfilières a également été observé. Parmi les exceptions, citons le programme national de l'Ukraine, qui disposait d'un plan triennal intégré pour la paix et la sécurité (2021-2023) faisant le lien entre l'engagement diplomatique, le commerce, l'aide humanitaire, la paix et la stabilisation, et l'aide au développement. Toutefois, ce plan nécessitait le soutien de l'unité consultative pour la paix et les conflits, qui n'était disponible que pour les pays connaissant une fragilité en matière de paix et de sécurité. Le programme de la Colombie disposait d'un plan d'investissement sur douze ans (2018-2030) reliant l'engagement en matière de développement, d'économie et de politique, et visant à s'éloigner d'un modèle de prestation traditionnel, bien qu'il s'agisse d'une initiative axée sur le développement et limitée par l'absence de processus de planification à long terme pour répondre à ses besoins. La programmation régionale a été planifiée en dehors des programmes bilatéraux, bien que certains aient fait preuve d'une planification transversale et complémentaire, notamment les projets de développement panafricain et régional liés au commerce, le Fonds de transition axé sur le Maghreb et basé sur les priorités transversales du partenariat de Deauville, et la planification transversale du programme de l'ANASE.

À la différence d'Affaires mondiales Canada, plusieurs donateurs ont mis en place une planification nationale flexible, avec une délégation de pouvoir, des budgets pluriannuels ainsi que des outils ou des structures financières à l'échelle nationale.

Les approches de planification flexibles des donateurs ont permis d'élaborer des plans sur mesure pour les pays à revenu intermédiaire individuels, permettant des ajustements au fur et à mesure de leur transition. Les plans de la Suisse à l'échelle nationale étaient souples et s'adaptaient à l'évolution des besoins des pays. Ils étaient axés sur les résultats à long terme et s'appuyaient sur des programmes décentralisés et un financement pluriannuel, ce qui permettait de mettre en place des projets, des mécanismes de financement et des partenariats innovants. Les cadres stratégiques nationaux du Danemark, qui utilisent une approche de gestion adaptative, définissent des objectifs et des résultats stratégiques, mais ne précisent pas les engagements. Ces cadres sont conçus pour s'adapter sur cinq ans avec des budgets flexibles afin de faciliter l'adaptation. L'engagement décentralisé de la Suède au niveau du pays comprenait des niveaux élevés de pouvoirs délégués au personnel de terrain possédant des connaissances contextuelles locales afin d'assurer la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins changeants. Pour améliorer la cohérence, l'Allemagne et l'Australie ont utilisé des cadres de performance intégrés avec des indicateurs pour mesurer les résultats dans toutes les filières, ont effectué une planification et un suivi conjoints pour déterminer les points d'entrée du lien entre commerce et développement, et ont mené des exercices de cartographie pour cerner les possibilités d'engagement du secteur privé.

Activités

Activités d'engagement du Canada

Les données ministérielles ont mis en évidence des publics cibles communs et des activités et secteurs complémentaires entre les volets du développement et de la diplomatie. Il était plus difficile de comparer les données sur les activités commerciales en raison de la diversité des rapports, mais les données disponibles montraient des domaines d'intervention différents des activités du développement et diplomatiques.

Ghana

Les activités d'aide internationale étaient centrées sur la croissance économique, l'égalité des genres et la santé. La diplomatie était centrée sur l'égalité des genres et la gouvernance. Les activités liées à l'autonomisation des femmes ont occupé une place importante dans le développement et la diplomatie. Plus de la moitié de toutes les activités commerciales étaient axées sur l'exploitation minière et l'éducation.

Colombie

Les activités d'aide internationale étaient centrées sur l'éducation, la croissance économique durable et la promotion de l'image du Canada dans le monde. La diplomatie était axée sur la promotion des droits de la personne, de la paix et de la sécurité. Les activités commerciales et d'aide internationale étaient centrées sur l'éducation. Les autres activités commerciales concernaient l'agriculture, les technologies propres, l'exploitation minière et la responsabilité sociale des entreprises.

Pérou

Les activités d'aide internationale et de diplomatie étaient axées sur la démocratie et la gouvernance. La diplomatie était également centrée sur la démocratie et la primauté du droit, la réforme des élections et les activités de lutte contre la corruption. Les activités d'aide internationale étaient également centrées sur la gouvernance inclusive, l'égalité des genres et les changements climatiques. Les activités commerciales étaient centrées sur l'éducation, l'exploitation minière, la défense et la sécurité, et les infrastructures.

Maroc

Les activités d'aide internationale et de diplomatie étaient principalement axées sur l'égalité des genres. La diplomatie était en outre axée sur la démocratie et l'état de droit ainsi que sur les changements climatiques. L'aide internationale a également porté sur la gouvernance inclusive. Les activités commerciales étaient principalement axées sur l'éducation et sur l'agriculture et les aliments transformés.

Afrique du Sud

Les activités d'aide internationale et de diplomatie étaient toutes deux axées sur l'image du Canada à l'échelle mondiale, l'égalité des genres, la démocratie et la gouvernance. La moitié des activités commerciales ont porté sur l'exploitation minière, les technologies de l'information et de la communication, l'éducation et les technologies propres.

Ukraine

Les activités d'aide internationale et de diplomatie étaient axées sur la démocratie et la primauté du droit. Les activités commerciales étaient axées sur l'éducation et sur l'agriculture et les aliments transformés.

Égypte

Les activités d'aide internationale étaient axées sur la croissance économique. La diplomatie était centrée sur l'image du Canada dans le monde et la démocratie. L'égalité des genres et l'autonomisation des femmes ont occupé une place importante dans les deux filières. Les activités commerciales étaient concentrées sur l'éducation, l'agriculture et les aliments transformés.

Vietnam

L'aide internationale était centrée sur la croissance économique, l'égalité des genres, l'éducation et les changements climatiques. Les activités de diplomatie étaient variées et portaient sur la démocratie, la liberté, les droits de la personne et l'état de droit, entre autres domaines d'intervention. Les activités commerciales étaient centrées sur l'éducation, l'agriculture et les aliments transformés, les technologies de l'information et de la communication, la promotion du commerce et les technologies propres.

Philippines

Les activités d'aide internationale étaient axées sur la croissance économique durable. Les activités de diplomatie étaient axées sur la démocratie. Les activités commerciales étaient diverses et portaient sur l'agriculture et les aliments transformés, l'éducation, les technologies propres et l'engagement avec l'ANASE.

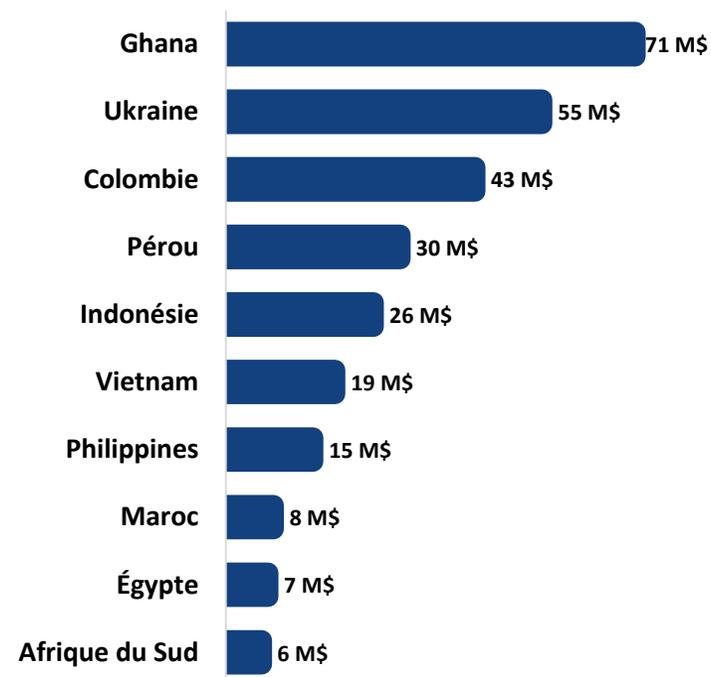
Indonésie

Les activités d'aide internationale étaient centrées sur l'égalité des genres, qui figurait également parmi les principaux domaines d'intervention pour la diplomatie. Les activités commerciales étaient centrées sur l'engagement auprès de l'ANASE, l'agriculture et les aliments transformés.

Résultats

Résultats de la coopération pour le développement

APD bilatérale ministérielle annuelle moyenne (en M\$ CA) dans les PRI échantillonnés, AF 2014-2015 à 2020-2021



Source : Affaires mondiales Canada, DPF, statistiques des exercices 2014-2015 à 2020-2021 (2022-02-02)

Les programmes de développement des pays à revenu intermédiaire de l'échantillon ont obtenu des résultats en matière de croissance économique et de gouvernance et ont démontré des impacts transversaux sur le genre.

La note d'orientation sur les partenariats productifs pour la transition a reconnu trois domaines d'action de la politique d'aide internationale féministe comme particulièrement pertinents pour sauvegarder les gains de développement à long terme réalisés dans les pays à revenu intermédiaire. Il s'agit de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes et des filles (domaine d'action 1), de la croissance au service de tous (domaine d'action 3) et de la gouvernance inclusive (domaine d'action 5). Les programmes de développement bilatéraux dans les dix pays à revenu intermédiaire de l'échantillon ont démontré des résultats importants en matière de croissance économique ou de gouvernance, ainsi que des impacts positifs manifestes sur les femmes, indépendamment des montants déboursés.

Au Ghana, les programmes agricoles ont permis d'améliorer les revenus et les moyens de subsistance des agriculteurs. Le soutien aux entrepreneurs, dont beaucoup de femmes, les a aidés à développer leurs activités. Aux Philippines, les programmes ont renforcé la résilience financière grâce aux coopératives communautaires, à l'accès aux assurances, à l'épargne collective et à la diversification des moyens de subsistance, tandis que les activités économiques ont amélioré l'indépendance financière et la confiance des femmes. Au Vietnam, les programmes agricoles ont contribué à accroître l'efficacité et la compétitivité des marchés, à soutenir le développement des ressources humaines et à améliorer les infrastructures, et ont permis d'intégrer les considérations d'égalité entre les genres dans les entreprises. En Colombie, Affaires mondiales Canada a contribué à l'avancement économique des groupes vulnérables en améliorant les possibilités d'emploi, en créant des liens avec les marchés et en facilitant l'accès au crédit, et en favorisant le développement économique des femmes en milieu rural. En Égypte, le Canada a apporté son soutien au développement des compétences et à la création d'emplois. La programmation a soutenu les jeunes entrepreneurs dans le secteur du recyclage et a aidé les petites et moyennes entreprises à étendre leurs activités pour travailler spécifiquement avec les femmes entrepreneurs. En Ukraine, le Canada a contribué à renforcer le secteur bancaire, à diversifier les canaux commerciaux et à améliorer l'environnement des affaires. Les femmes ont eu accès au financement et ont acquis de nouvelles connaissances et établi des réseaux.

En Afrique du Sud, le soutien canadien a permis de renforcer la capacité du gouvernement à fournir des services de qualité et équitables pour les femmes, d'améliorer la capacité de trésorerie du gouvernement, d'accroître la collaboration entre les secteurs public et privé et d'améliorer la capacité de lutte contre la corruption. En Indonésie, Affaires mondiales Canada a contribué à accroître la sensibilisation à l'égard de la sous-représentation des femmes en politique et à renforcer les compétences des candidates et des parlementaires en matière de sensibilisation, de relations avec les électeurs, de campagnes, de messages et de collecte de fonds. Au Pérou, la programmation a permis de renforcer les capacités institutionnelles, d'intégrer les questions de genre dans les politiques nationales, d'accroître le rôle des femmes dans la prise de décision, de protéger les droits des groupes vulnérables et d'améliorer la compétitivité des coopératives agricoles et des petits producteurs. Au Maroc, le Canada a contribué à augmenter la capacité des gouvernements locaux, à moderniser les méthodes de travail et à améliorer le rendement des employés, des structures et des organisations ; il a obtenu des résultats notables en matière de participation accrue des femmes.

Résultats

Mécanismes pour obtenir des résultats

Les programmes pour les pays à revenu intermédiaire sont prêts à intégrer des mécanismes novateurs pour faciliter l'obtention de résultats à la suite des investissements du Canada dans l'aide au développement.



Ces mécanismes sont complémentaires et souvent interconnectés dans leur approche et leurs exigences pour obtenir des résultats.

Bien qu'elle ne soit pas généralisée, l'utilisation par le Ministère de programmes de financement novateurs dans les pays à revenu intermédiaire a permis de mobiliser des fonds du secteur privé pour faire avancer les objectifs de développement.

Le programme de la Colombie a mobilisé 7 millions de dollars auprès du secteur privé pour développer des services de prêt pour les femmes et les jeunes en milieu rural, et 20 millions de dollars auprès d'entreprises canadiennes et colombiennes pour augmenter les revenus des familles de cultivateurs de cacao et créer des alternatives de subsistance durables. Le programme péruvien a mobilisé plus de 5 millions de dollars auprès de sociétés extractives, ce qui a permis aux agriculteurs familiaux de devenir plus indépendants financièrement et de soutenir les coopératives rurales. Au niveau régional, le projet INFRONT du programme CRIC (Croissance par l'investissement et le commerce) du Secteur de l'Asie a mobilisé 3,60 \$ US (environ 4,57 \$ CA) de capitaux privés pour chaque dollar américain (environ 1,27 \$ CA) de financement canadien et a soutenu la création de 15 500 emplois. Les initiatives régionales panafricaines, comme l'Initiative de l'Afrique sur les énergies renouvelables (AREI) et l'Africa Risk Capacity (ARC), visent à fournir un financement sur le plan climatique.

Le Canada a fourni avec succès une assistance technique à court et à long terme dans des domaines comme le commerce inclusif, la prestation de services publics et les droits de la personne dans les pays à revenu intermédiaire.

De nombreux programmes bilatéraux ont utilisé une combinaison d'assistance technique multilatérale et bilatérale et par projet pour atteindre les objectifs de développement. Au Vietnam, l'assistance technique a permis de renforcer les capacités du gouvernement en ce qui concerne les obligations liées aux accords commerciaux, les marchés publics et les évaluations de l'impact économique, et d'améliorer les connaissances des entreprises vietnamiennes et leur accès aux marchés canadiens. En Ukraine, l'assistance technique a permis d'accroître la capacité du gouvernement à planifier et à mettre en œuvre des réformes, d'améliorer l'efficacité en introduisant un système de suivi axé sur les résultats calqué sur le cadre du gouvernement canadien, et de renforcer l'efficacité et l'inclusivité des services publics. Mis en œuvre en Égypte et dans la région du Moyen-Orient et du Maghreb, le fonds multidonateurs d'affectation spéciale de la Banque mondiale pour le Programme d'assistance technique pour les microentreprises et petites et moyennes entreprises pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord a touché plus de 250 000 entreprises grâce à une expertise hautement qualifiée et une approche collaborative pour répondre aux besoins. Au Pérou, l'assistance technique a aidé le Bureau de l'ombudsman des droits de la personne à renforcer ses capacités et ses politiques. Les experts canadiens ont également soutenu les organisations de défense des droits des femmes, renforçant ainsi les capacités des femmes et leur influence sur les politiques.

Bien que les preuves d'évaluation de l'efficacité de la programmation de l'aide pour le commerce soient limitées, les preuves existantes ont montré des résultats positifs dans l'assistance technique liée au commerce.

Les preuves de l'efficacité des programmes d'aide pour le commerce du Canada étaient limitées, car certains grands programmes et projets d'aide pour le commerce n'avaient pas été évalués. Bien que limités à des données qualitatives, les éléments de preuve actuels font état des résultats positifs de l'assistance technique liée au commerce. Le Mécanisme de déploiement de spécialistes pour le commerce et le développement a soutenu l'avancement de l'accord de libre-échange entre le Canada et l'ANASE et a renforcé la capacité des experts en politique commerciale et des négociateurs à répondre aux demandes d'assistance technique, tandis que le Mécanisme canadien de commerce et d'investissement pour le développement a amélioré les capacités des organisations régionales à soutenir la compétitivité, l'intégration économique ainsi qu'une croissance socialement inclusive et respectueuse du climat et de l'égalité des genres.

Mécanismes de mise en œuvre

Financement novateur

Programme de prêts souverains

En 2018, Affaires mondiales Canada a créé le Programme de prêts souverains afin d'offrir des prêts de gouvernement à gouvernement à faible taux d'intérêt pour des périodes allant jusqu'à 10 ans aux pays avec lesquels le Canada entretient des relations. Il a été conçu pour réaliser trois objectifs principaux :

1

S'attaquer aux défaillances persistantes du marché et améliorer l'accès aux marchés pour les personnes pauvres et les plus vulnérables.

Investir dans l'égalité des genres pour contribuer à transformer les normes sociales et promouvoir l'autonomisation des femmes.

2

3

Mobiliser des financements privés et publics supplémentaires pour les initiatives existantes qui bénéficient aux pauvres et développent des marchés.

Le Programme de prêts souverains est géré de manière centralisée par la Direction générale du financement novateur, avec la contribution, si nécessaire, des programmes nationaux bilatéraux. En 2022, le programme n'a pas encore émis de fonds, mais des travaux sont en cours pour établir un premier prêt souverain.

Le programme de la Colombie a démontré que le financement novateur au niveau bilatéral peut être réalisé progressivement sur la base d'une planification stratégique, d'un renforcement des capacités et d'un cadrage du marché.

Le financement novateur, en particulier le sous-ensemble de financement mixte, consiste en des structures et mécanismes financiers qui mobilisent, régissent ou fournissent des fonds qui appuient la prestation de l'aide publique au développement et favorisent les priorités du gouvernement du Canada en matière d'aide. En établissant une base solide pour le financement novateur au niveau bilatéral, le programme de la Colombie a augmenté sa portée de programmation grâce à une variété d'outils de financement novateurs. Cela a commencé par l'intégration du financement novateur dans la planification stratégique et l'utilisation des budgets des services d'appui sur le terrain (SAT) pour la formation ou l'étude des occasions de marché. Cela a permis au personnel de disposer d'un ensemble de compétences pour engager le secteur privé et développer de nouveaux partenariats pour une programmation financière innovante, comme des projets de cofinancement du secteur privé par des canaux de subventions et de contributions établis, un projet de financement basé sur les résultats et le développement précoce d'un prêt souverain.

La plupart des programmes bilatéraux du Ministère en faveur des pays à revenu intermédiaire n'ont pas utilisé d'outils de financement novateurs, et leur expérience récente a mis en évidence des défis.

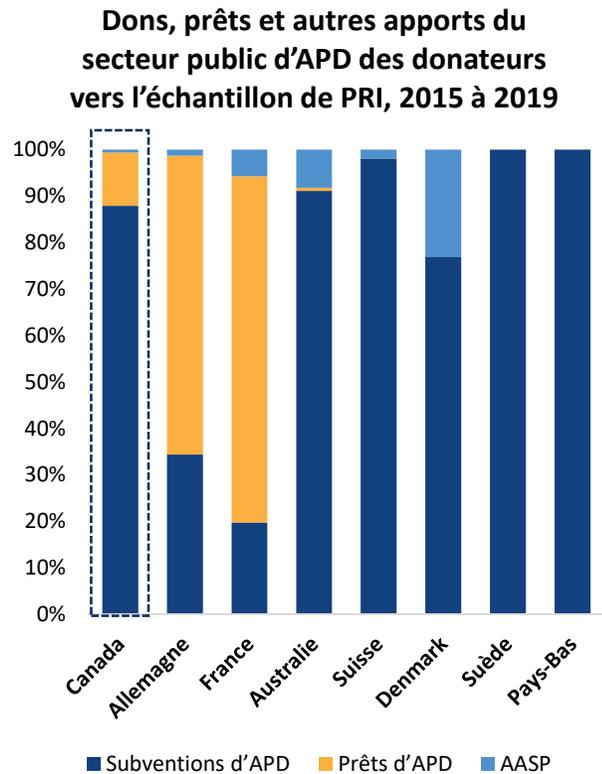
Le financement novateur n'a pas été largement adopté par les programmes bilatéraux. L'expérience du programme de la Colombie a mis en évidence les limites que les autres programmes devraient prendre en compte. Parmi les défis à relever, citons les lacunes du personnel en matière de compétences ou d'expertise, notamment en matière de diligence raisonnable des partenaires du secteur privé, de négociation, de gestion des risques, d'incitatifs pour le secteur privé et de gestion axée sur les résultats. De plus, il a fallu investir beaucoup de temps et de ressources pour déterminer les partenaires du secteur privé, établir des relations et définir des indicateurs et des objectifs. L'utilisation par le programme de la Colombie d'une programmation non traditionnelle, à savoir des projets de financement axés sur les résultats, dans lesquels les fonds sont débloqués une fois les résultats sont atteints, a également nécessité un soutien important de la part du Ministère pour mettre en place les autorités financières appropriées, et ce soutien n'était pas facilement reproductible. Des preuves limitées de l'efficacité et de la valeur ajoutée des formes de financement novateur ont également été relevées par les intervenants, ce qui est compatible avec une tendance plus vaste ayant été observée parmi les donateurs.

Contrairement à d'autres donateurs, Affaires mondiales Canada n'a pas adopté une approche progressive du financement novateur, axée sur la faisabilité et les partenariats avec le secteur privé.

La France et l'Allemagne ont consacré l'essentiel de leur financement aux pays à revenu intermédiaire par des prêts souverains au cours des trois dernières décennies. Les donateurs de l'échantillon ont principalement utilisé leurs institutions de financement du développement (IFD) pour rechercher des formes de financement novateur, à l'exception de l'Australie. La Suède a accordé au personnel du programme la souplesse nécessaire pour explorer les partenariats potentiels avec un large éventail d'intervenants et sélectionner les partenaires en fonction de leur capacité à contribuer aux résultats en matière de développement. Son agence de développement international, dont le principal outil de financement novateur est la garantie, a entrepris une étude de faisabilité pour déterminer les mécanismes de financement à utiliser. L'Allemagne a adopté une approche selon laquelle un défi est cerné et les partenaires du secteur privé sont convoqués pour discuter des solutions possibles, ce qui favorise la réflexion critique et les solutions innovantes.

Mécanismes de mise en œuvre

Financement novateur



Source : Données de l'OCDE (2022)

Note : Les autres apports du secteur public (AASP) comprennent les dons à des fins commerciales, les transactions bilatérales officielles de développement dont l'élément de subvention est inférieur à 25 %, et les transactions bilatérales officielles dont l'objectif principal est de faciliter les exportations. En plus des prêts de l'APD, les subventions de l'APD pourraient également être utilisées pour fournir des financements novateurs.

Le rôle des programmes bilatéraux dans la fourniture de contributions remboursables a été limité par la complexité inhérente aux programmes de contributions remboursables et du manque d'expertise nécessaire.

Le mandat et la capacité du Ministère en matière de contributions remboursables relevaient principalement du Secteur multilatéral et comprenaient le Programme d'innovation en aide internationale, le Programme de prêts souverains et le Programme de financement climatique. Alors que les deux premiers programmes ont été établis vers la fin de la période d'évaluation et que les résultats n'ont pas encore pu être évalués, le Programme de financement climatique a inclus des décaissements importants et complexes à des banques et à des fonds de développement multinationaux. Environ 70 % des 2,65 milliards de dollars de décaissements du Ministère en matière de financement climatique effectués entre 2016 et 2021 étaient des contributions remboursables sans condition, les principaux partenaires d'exécution étant la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la Société financière internationale et le Fonds international de développement agricole. Au niveau régional, le programme panafricain a contribué à la gestion d'une contribution de 150 millions de dollars remboursable sans condition dans le cadre de l'Initiative pour les énergies renouvelables en Afrique et d'une contribution de 40 millions de dollars à l'African Risk Capacity pour soutenir l'assurance contre les risques climatiques. Sur le plan bilatéral, les programmes ont été autorisés à utiliser des contributions remboursables sous conditions, bien que leur utilisation ait été limitée, car elles ne favorisaient pas l'utilisation des outils normalisés existants, nécessitaient un soutien financier, contractuel et juridique important, et un soutien solide pour l'évaluation, la structuration, la négociation et le suivi des projets dont la capacité interne était limitée. Toutefois, en 2021, le Ministère a lancé un projet pilote visant à élaborer des projets bilatéraux non complexes avec des contributions remboursables sous conditions.

Affaires mondiales Canada s'est engagé dans le financement novateur à l'échelle ministérielle sans s'appuyer sur l'institution de financement du développement du Canada et sans compréhension claire de sa valeur ajoutée.

De nombreux donateurs considèrent l'utilisation de formes de financement novateur comme une composante du mandat de leurs institutions de financement du développement, qui détiennent une expertise dans la conception et la gestion des instruments de financement innovants. Les institutions bilatérales de financement du développement ayant le plus grand nombre d'engagements de financement mixte de 2015 à 2020 étaient les Pays-Bas (96), les États-Unis (35) et la France (31). Le Canada fait appel à la fois à Affaires mondiales Canada et à l'institution financière de développement du Canada (FinDev Canada) pour offrir des formes de financement novateur à grande échelle. Par exemple, FinDev Canada fournit 489 millions \$ US (environ 618 millions \$ CA) en engagements à 32 clients en Amérique latine et en Afrique, tandis qu'Affaires mondiales Canada est responsable de la mise en œuvre d'importants engagements de financement sur le plan climatique. Affaires mondiales Canada peut fournir un financement plus important assorti de conditions, tandis que FinDev Canada doit être financièrement viable. Les deux organisations fonctionnaient indépendamment l'une de l'autre, et il n'y avait pas de message clair sur la façon dont ces deux organisations s'inscrivaient dans une approche ou un cadre pangouvernemental cohérent pour le financement novateur. Afin d'offrir des financements novateurs, Affaires mondiales Canada a dû élaborer des processus internes et acquérir une expertise qui existaient déjà au sein de FinDev; il a donc été difficile de déterminer clairement la valeur ajoutée de l'utilisation des financements novateurs par Affaires mondiales Canada.

Mécanismes de mise en œuvre

Assistance technique

Mécanisme canadien de commerce et d'investissement

Planification stratégique, politiques et opérations
Commerce et investissement en Asie

11,5 M\$ (2018 à 2021)

Mécanisme de déploiement de spécialistes pour le commerce et le développement

Direction générale du financement innovant
Accords de libre-échange, promotion des investissements, négociation et mise en œuvre des accords

16,5 M\$ (2018 à 2025)

Soutien aux réformes de la gouvernance en Ukraine (SURGe)

Ambassade du Canada en Ukraine (KYIV)
Réforme de la gouvernance sous-nationale et nationale

24,9 M\$ (de 2019 à 2026)

Partenariat d'assistance technique (PAT)

Domaines d'action de la Politique d'aide internationale féministe pour tous les pays bénéficiant d'une aide au développement.

19,6 M\$ (2021 à 2025)

Note : Parmi les autres mécanismes, citons le Mécanisme de déploiement de spécialistes pour l'action climatique en Afrique, le Mécanisme de déploiement de spécialistes Canada-Caraïbes, les projets de services d'appui sur le terrain, le Programme d'opérations policières internationales de paix et de maintien de la paix (qui relève de l'Arrangement sur la police canadienne), la Plateforme des déploiements civils, le Déploiement des experts humanitaires, le Fonds d'urgence des experts humanitaires d'intervention rapide et le Mécanisme des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe.

Affaires mondiales Canada disposait de divers mécanismes institutionnels pour fournir une assistance technique dans les pays à revenu intermédiaire, mais la forte demande pour les ressources disponibles et l'accès inégal entre les programmes nationaux limitaient leur capacité à répondre pleinement aux besoins des partenaires en matière d'expertise technique.

Il n'a pas été possible de connaître le montant total de l'assistance technique canadienne fournie aux pays à revenu intermédiaire par les divers canaux de programmation du Ministère, car elle n'est pas toujours suivie de manière distincte dans les données sur les décaissements. Toutefois, des fonds importants ont été affectés à quatre mécanismes clés d'assistance technique actifs dans les pays à revenu intermédiaire de l'échantillon : le Mécanisme canadien de commerce et d'investissement, le Mécanisme de déploiement de spécialistes pour le commerce et le développement, le Partenariat d'assistance technique (PAT) et le Soutien aux réformes de la gouvernance en Ukraine (SURGe), axé sur les relations bilatérales et sur les projets. D'autres comprennent des mécanismes d'assistance technique en matière de paix et de sécurité, tels que la Plateforme des déploiements civils et le Programme d'opérations policières internationales de paix et de maintien de la paix.

Une forte demande d'assistance technique de la part des programmes bilatéraux des pays a entraîné des processus de sélection très compétitifs pour ces mécanismes et, dans certains cas, a mis à rude épreuve la capacité des mécanismes à traiter les demandes. Par exemple, le Mécanisme canadien de commerce et d'investissement a dû fermer son processus de demande en 2020 pour traiter un arriéré de demandes. Le Partenariat d'assistance technique a approuvé moins de la moitié des demandes en 2021 (les pays à revenu intermédiaire du palier inférieur représentant la plus grande part des demandes approuvées). Les entretiens avec les parties prenantes ont confirmé que le besoin important d'assistance technique dans les pays à revenu intermédiaire dépassait les niveaux de financement disponibles que permettent ces mécanismes, limitant ainsi la capacité des programmes nationaux à répondre aux besoins ou aux demandes d'assistance technique des partenaires.

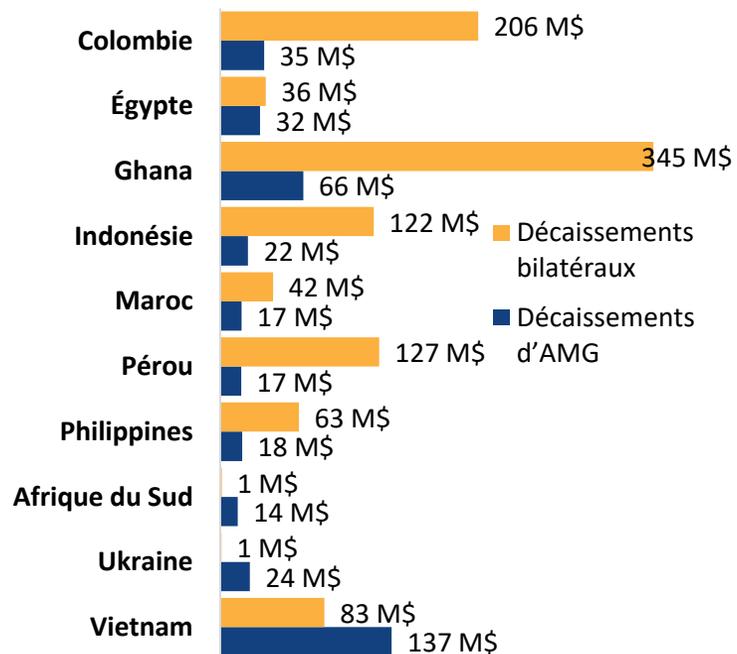
L'accès aux mécanismes d'assistance technique ministériels parmi les programmes bilatéraux dans les pays à revenu intermédiaire était également réparti de manière inégale, en raison à la fois d'une forte demande qui dépassait les ressources disponibles et de divers degrés de réussite dans le respect des critères d'admissibilité. Certains programmes bilatéraux ont réussi à accéder à de multiples mécanismes, comme les programmes nationaux du Vietnam et du Pérou, qui ont reçu des fonds du Mécanisme de déploiement de spécialistes pour le commerce et le développement, du Partenariat d'assistance technique et du Mécanisme canadien de commerce et d'investissement. D'autres, comme l'Indonésie¹, l'Égypte et le Ghana, n'ont eu qu'un accès limité aux mécanismes d'assistance technique ministériels ou n'y ont pas eu accès, malgré des besoins cernés. Comme solution de rechange (ou ajout) aux mécanismes d'assistance technique ministériels, les programmes nationaux de l'Afrique du Sud, du Ghana et du Pérou se sont tournés vers les Services d'appui sur le terrain pour fournir une assistance technique. Cependant, la plupart des programmes des pays à revenu intermédiaire de l'échantillon ne disposaient pas de fonds discrétionnaires suffisants pour fournir un soutien technique aux gouvernements partenaires et à la société civile, ni de l'autorité nécessaire pour répondre en temps voulu.

¹En 2021, l'entité de mise en œuvre du Mécanisme de déploiement de spécialistes pour le commerce et le développement a commencé à élaborer un plan d'évaluation des besoins du pays pour fournir une assistance technique en Indonésie.

Mécanismes de mise en œuvre

Assistance technique

APD d’Affaires mondiales Canada et d’autres ministères fédéraux (en M\$ CA) dans les PRI échantillonnés, 2015 à 2021



Source : Affaires mondiales Canada, Spectrum Data Report (2022)

Note : Les décaissements comprennent, sans s’y limiter, l’assistance technique.

La lenteur des processus des mécanismes d’assistance technique a limité la capacité des programmes bilatéraux à répondre aux besoins en expertise dès qu’ils se manifestaient dans les pays à revenu intermédiaire.

Il a fallu plusieurs années pour planifier et mettre à disposition un grand nombre de mécanismes de déploiement de spécialistes du Ministère. Il a fallu huit ans pour concevoir et rendre opérationnel le Mécanisme de déploiement de spécialistes pour le commerce et le développement, en partie à cause de longues négociations entre les filières développement et commerce du Ministère.

Après deux ans de conception et de passation de marchés pour établir le Partenariat d’assistance technique, il fallait compter de 6 à 9 mois pour qu’une proposition d’assistance technique donnée soit mise en œuvre. Il fallait notamment trois mois pour approuver une proposition d’assistance technique donnée et la transmettre à l’entité chargée de la mise en œuvre qui, à son tour, prenait de trois à six mois pour affiner le mandat d’assistance technique en consultation avec l’entité locale bénéficiaire et commencer la mise en œuvre. Selon les intervenants, ces longs délais limitaient la capacité des programmes à répondre aux besoins stratégiques en temps opportun. Ces délais, qui étaient également soumis au cadre de gestion des subventions et des contributions en place, risquaient de faire en sorte que les intervenants gouvernementaux n’aient plus besoin de l’assistance technique spécifique à court terme initialement demandée. La conception initiale du mécanisme de soutien aux réformes de la gouvernance en Ukraine a pris environ un an, et la conception des projets a nécessité environ un an en raison de l’évaluation et de la planification exhaustives des besoins. Cependant, la durée de ce processus a eu un impact moindre puisque ce mécanisme a été conçu pour fournir une assistance à long terme, contrairement aux autres mécanismes qui ont été conçus pour fournir une assistance plus rapide et à court terme.

Les programmes bilatéraux ne disposaient pas d’un cadre ou d’outils appropriés pour comprendre ou mesurer pleinement les résultats de l’assistance technique du Ministère, en particulier les résultats à long terme.

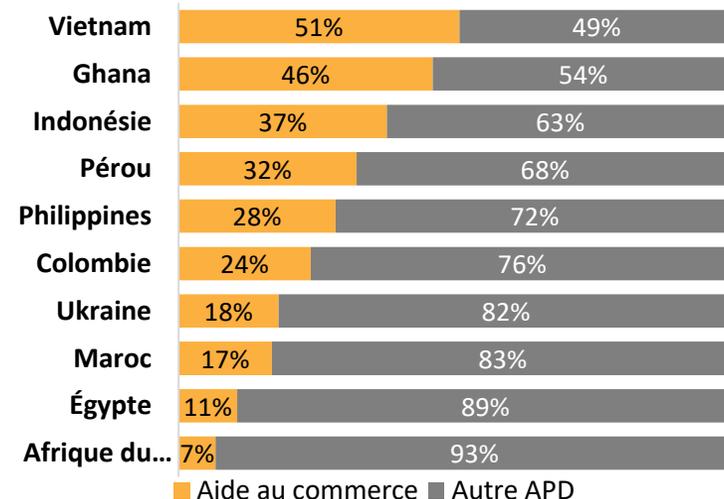
Le personnel d’Affaires mondiales Canada estime qu’il est difficile de mesurer et de maintenir les résultats de l’assistance technique, en particulier pour les échanges à court terme qui produisent des extrants. Les mécanismes du Ministère ont principalement fourni une assistance technique à court terme. La durée moyenne d’un déploiement d’assistance technique pour le Partenariat d’assistance technique était de 3 à 52 semaines, tandis que les déploiements d’assistance technique d’autres mécanismes comme le Mécanisme de déploiement de spécialistes pour le commerce et le développement, le Mécanisme canadien de commerce et d’investissement et le Soutien d’appui aux réformes de la gouvernance en Ukraine duraient généralement de six mois à un an. Les documents de projet et les entretiens ont indiqué que, souvent, les responsables de l’assistance technique et les partenaires ne disposaient pas d’un cadre ou des bons outils pour mesurer et rendre compte des résultats et des effets à plus long terme ou cumulatifs au niveau institutionnel ou sectoriel au fil du temps. Par exemple, le Ministère ne disposait pas des outils nécessaires pour évaluer l’impact global de plusieurs années d’assistance technique au bureau de l’ombudsman du Pérou, fournie au moyen de plusieurs canaux et partenariats dans le but d’opérer un changement transformationnel aux niveaux institutionnel et sectoriel (droits de la personne).

Mécanismes de mise en œuvre

Nexus entre le commerce et le développement

L'initiative **Aide pour le commerce** a été lancée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2005 pour encourager les donateurs bilatéraux, régionaux et multilatéraux à soutenir les demandes de renforcement des capacités liées au commerce des pays bénéficiaires. Les donateurs, dont le Canada, rendent compte de leurs décaissements relatifs à l'aide pour le commerce, qui font partie de leur programmation régulière d'APD.

Aide pour le commerce en proportion de l'APD canadienne dans l'échantillon de PRI, AF 2014-2015 à 2020-2021



Source : Affaires mondiales Canada, DPF, statistiques des exercices AF 2014-2015 à 2020-2021 (2022-02-02)

L'aide pour le commerce du Canada dans les pays à revenu intermédiaire a été généralement cohérente, bien qu'il y ait eu un éloignement des pays à revenu intermédiaire du palier supérieur, comme ce fut le cas pour les autres donateurs.

Initiative mondiale clé sur le rapprochement des résultats du commerce et du développement, le programme Aide pour le commerce a représenté 23 % de l'ensemble de l'aide publique au développement des donateurs de l'OCDE en 2019. Le Canada était le 12^e plus grand fournisseur bilatéral d'aide pour le commerce de 2015 à 2017. Comme pour les autres donateurs, les décaissements du Canada au titre de l'aide pour le commerce en faveur des pays à revenu intermédiaire du palier supérieur (comme la Colombie et l'Afrique du Sud) ont diminué en proportion, mais ont augmenté de façon significative en faveur des pays à revenu intermédiaire du palier inférieur (comme le Ghana et l'Égypte). L'aide pour le commerce du Canada était axée sur le renforcement de la capacité de production. Cela correspondait généralement aux autres donateurs de l'OCDE, à l'exception de la France et de l'Allemagne qui se sont concentrées sur les infrastructures économiques. Si le Ministère n'a pas de politique explicite en matière d'aide pour le commerce, sa note d'orientation sur le commerce et le développement cerne six domaines thématiques potentiels : le genre et le commerce, les données et la numérisation, les M/PME, les infrastructures, les technologies propres et les chaînes de valeur mondiales. Au cours de la période d'évaluation, l'aide pour le commerce a représenté une moyenne annuelle de 31 % (94 millions de dollars) des décaissements de l'aide internationale canadienne dans les pays à revenu intermédiaire de l'échantillon, avec toutefois de fortes variations entre les pays. SOCODEVI, MEDA et Développement international Desjardins ont été les principaux partenaires de mise en œuvre, représentant 28 % de tout le financement de l'aide pour le commerce.

Les exemples de collaboration structurée entre les filières du commerce et du développement étaient principalement axés sur la communication et le partage des connaissances.

Le Ministère a créé des groupes de travail sur le commerce et le développement pour les grands projets ou les négociations commerciales couvrant les pays à revenu intermédiaire. Par exemple, le groupe de travail de l'Alliance Pacifique a intégré des spécialistes du commerce et du développement et a inclus des représentants d'autres ministères. Le Ministère a également lancé un réseau de commerce et de développement regroupant des membres du personnel de toutes les filières. Ces groupes étaient actifs, mais se concentraient sur le partage des mises à jour des tâches plutôt que sur l'établissement de points stratégiques d'intégration. Le groupe de travail technique interne du Mécanisme de déploiement de spécialistes pour le commerce et le développement, composé de membres du personnel chargés du commerce et du développement, avait toutefois une orientation plus stratégique. Une nouvelle approche lancée dans le programme du Vietnam a été l'affectation d'un même directeur pour le personnel chargé du commerce et le personnel responsable du développement. Malgré l'intérêt du programme pour la collaboration entre les volets, le cadre de gestion des subventions et des contributions ne permettait pas le financement des activités de commerce et de développement par le programme commercial. Parmi les autres donateurs, le ministère suédois chargé des partenariats innovants s'est attaqué aux obstacles qui gênent le travail sur le commerce et le développement et a mobilisé des spécialistes de la communication pour surmonter les barrières linguistiques entre les différentes filières. Les ambassades du Danemark s'appuyaient sur des équipes de travail nationales comprenant tous les secteurs d'activité et les ministères impliqués dans un pays donné, ainsi que sur des cadres stratégiques nationaux pour garantir la satisfaction de tous ses intérêts stratégiques. En Australie, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce a utilisé des leviers politiques pour s'assurer que les investissements dans l'assistance complètent ses intérêts commerciaux.

Mécanismes de mise en œuvre

Nexus entre le commerce et le développement

Expériences canadiennes en matière de commerce inclusif

Le Canada, ainsi que la Nouvelle-Zélande et le Chili, ont créé conjointement le **Groupe d'action pour un commerce inclusif (GACI)** en 2018, auquel le Mexique s'est joint en 2021. L'objectif était d'accroître l'inclusion dans les politiques commerciales internationales afin de partager plus largement les avantages du commerce et de l'investissement.

En 2020, le groupe a établi l'**Arrangement mondial sur le commerce et le genre (AMCG)**, qui reconnaît l'importance de politiques commerciales et de parité qui se renforcent mutuellement et d'une participation accrue des femmes au commerce dans le cadre d'efforts plus larges visant à améliorer l'égalité des genres globalement et l'autonomisation économique des femmes.

L'AMCG, qui est conçu pour éliminer les obstacles à la participation des femmes au commerce, a été impliqué dans des activités comprenant trois événements entre 2020 et 2021 pour soutenir l'égalité des genres et l'autonomisation économique des femmes et les occasions d'exportation pour les femmes entrepreneurs.

Les chapitres des accords commerciaux promouvant le développement durable, bien que non contraignants, ont été l'occasion pour les filières du commerce et du développement de collaborer et de poursuivre des objectifs communs.

Les chapitres de coopération liés au commerce dans les accords commerciaux, qui incluent des considérations relatives au développement économique durable, ont servi de base à une plus grande collaboration entre les filières du commerce et du développement au sein du Ministère. Par exemple, l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste est un accord de libre-échange conclu entre le Canada et six autres pays de la région de l'Asie-Pacifique; il contient des chapitres sur le développement. Cet accord, que le Vietnam a ratifié et qui forme une zone d'échanges commerciaux représentant 13,5 % de la production économique mondiale, prévoit également des initiatives de coopération et de renforcement des capacités par l'entremise de comités spécialisés permettant aux membres de s'engager mutuellement sur des questions liées aux éléments clés de l'accord. Une réunion conjointe des comités de la coopération et du renforcement des capacités et du développement en 2021 a permis l'adoption d'un modèle pour les activités de collaboration et d'assistance technique entre les membres, et des informations et expériences sur la mise en œuvre des activités de coopération et de renforcement des capacités et de développement ont été partagées.

Chapitres sur le développement de l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste

Chapitre sur la coopération et le renforcement des capacités

Promouvoir les activités visant à libérer le potentiel économique des membres les moins développés et encourager la collaboration sur les ressources financières ou en nature pour la coopération ou le renforcement des capacités.

Chapitre sur le développement

Comprend des domaines de collaboration, à savoir la croissance économique générale, les femmes et la croissance économique, l'éducation, la science et la technologie, la recherche et l'innovation.

Les accords bilatéraux de libre-échange entre le Canada et les pays à revenu intermédiaire comme le Pérou, la Colombie et l'Ukraine comportent des chapitres consacrés à la coopération en matière de commerce qui, dans certains cas, ont permis d'établir des comités similaires. Le chapitre modernisé de l'Accord de libre-échange Canada-Chili sur le commerce et le genre est un exemple des efforts déployés par le Ministère pour conclure des accords de libre-échange intégrés. Cet accord a établi un comité de genre pour faciliter l'élimination des obstacles à la participation des femmes au commerce, et pour partager les expériences dans la conception de programmes qui encouragent la participation des femmes aux économies nationales et internationales. Dans le cadre des négociations commerciales en cours avec l'Alliance du Pacifique (une initiative commerciale régionale créée en 2011 par le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou) et le Mercosur (une zone d'échanges commerciaux et une union douanière regroupant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay), le Canada a également plaidé en faveur de chapitres et de dispositions consacrés aux questions de genre, aux petites et moyennes entreprises et aux peuples autochtones.

Opportunités

Partenariats et réseaux

Convergence

Réseau mondial du secteur privé pour le financement mixte financé en grande partie par Affaires mondiales Canada et géré par la Direction générale du financement novateur. Il relie les occasions nationales aux investissements mondiaux.

1

Réseau d'investissement pour exécuter des opérations de financement mixte.

Outils de renforcement du marché pour fournir une **formation** et des connaissances pratiques.

2

3

Conception d'un **mécanisme de financement** pour mettre au point de nouveaux instruments de financement mixte.

Les partenariats avec le secteur privé dans les pays à revenu intermédiaire sont essentiels pour obtenir un plus grand impact sur le développement, et sont mieux servis par une approche et des outils stratégiques.

Les donateurs se tournent de plus en plus vers les partenariats avec le secteur privé pour accéder au capital, à l'expertise, à l'innovation et aux activités de base afin d'atteindre les objectifs de développement. À l'échelle mondiale, en 2018-2019, près de 50 milliards \$ US ont été mobilisés auprès du secteur privé par des interventions officielles de financement du développement, la majorité étant dirigée vers les pays à revenu intermédiaire (88 %). L'engagement du Ministère avec le secteur privé a inclus des partenariats au Pérou et en Colombie avec des sociétés extractives et des partenaires de développement. L'engagement du secteur privé a nécessité le passage à de nouveaux programmes, des changements dans les systèmes administratifs et juridiques, et l'acquisition de nouvelles compétences et connaissances culturelles pour le personnel. Le soutien du Ministère à Convergence offre la possibilité de soutenir des solutions de financement mixte à l'échelle mondiale. Par exemple, le guichet de financement de la conception des marchés émergents mondiaux de Convergence a aidé les bénéficiaires à amasser près de 650 millions \$ US (environ 826 millions \$ CA) de capitaux privés pour le développement. Sur le plan du programme, les bonnes pratiques comprenaient des évaluations initiales approfondies pour cerner les occasions et les priorités complémentaires, démontrer la valeur ajoutée d'un investissement particulier et exposer clairement le rendement des investissements. Affaires mondiales Canada a également lancé une stratégie de mobilisation du secteur privé et élaborera des procédures, des outils, des formations et des communications connexes. D'autres donateurs ont créé des divisions, des formations, des outils et des politiques spécialisés pour évoluer vers de nouveaux partenariats. La Suède a créé une unité de mobilisation du secteur privé, l'Australie a établi un cadre opérationnel pour l'engagement du secteur privé et les Pays-Bas ont mis en place des points d'entrée et des paramètres de développement pour l'engagement du secteur privé.

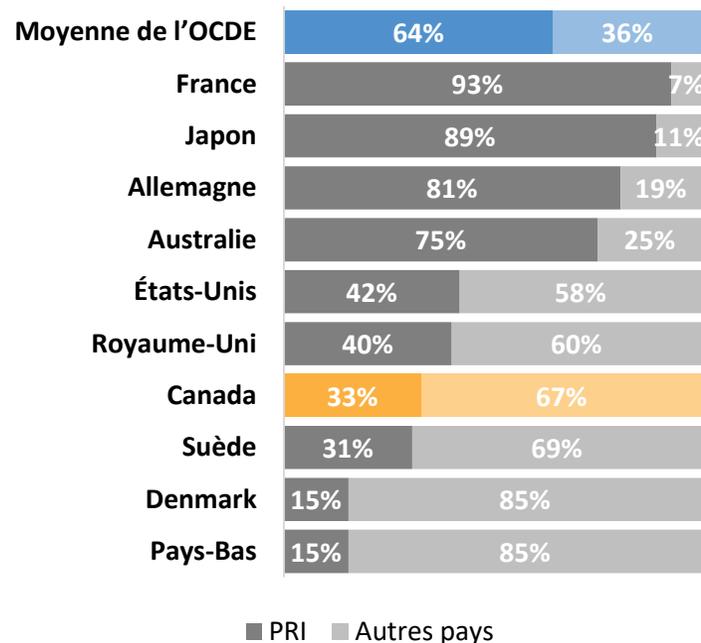
La coopération régionale et triangulaire est de plus en plus importante pour renforcer les partenariats avec les pays à revenu intermédiaire et offre la possibilité d'un plus grand impact régional.

Ces dernières années, l'accent a été mis sur la coopération triangulaire, régionale et sud-sud, et certains pays à revenu intermédiaire sont devenus eux-mêmes des donateurs régionaux. Malgré des budgets moyens réduits, les projets de coopération triangulaire ont été utilisés par des donateurs tels que l'Allemagne, le Japon et les États-Unis pour développer les capacités des pays à revenu intermédiaire, transférer des technologies, partager des connaissances et des innovations, promouvoir la responsabilité mutuelle et établir de nouveaux partenariats entre pairs. Le Canada a contribué à l'élaboration de lignes directrices mondiales sur la coopération triangulaire efficace et s'est engagé dans la coopération triangulaire, notamment par le renforcement des capacités commerciales du Programme interaméricain dans l'Alliance du Pacifique, mais n'a pas eu autant recours à la coopération triangulaire. Il avait beaucoup moins de projets de coopération triangulaire en Amérique latine, par exemple, que la Norvège. L'utilisation de la programmation bilatérale et régionale du Ministère (par exemple, panafricaine, ANASE) pour mettre en œuvre la coopération triangulaire pourrait permettre d'obtenir un impact régional plus important dans les pays à revenu intermédiaire.

Opportunités

Biens publics mondiaux

Part des engagements bilatéraux d'APD axés sur le climat envers les PRI par rapport aux autres pays pour les principaux donateurs climatiques de l'OCDE, 2014 à 2019



Source : Statistiques de l'OCDE sur le financement du développement

Note : Les données excluent les engagements bilatéraux ou multilatéraux qui ne sont pas répartis par catégorie de revenus

Les investissements dans l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de ses effets dans les pays à revenu intermédiaire constituent un moyen efficace pour le Ministère de contribuer de manière importante aux biens publics mondiaux.

Les pays à revenu intermédiaire sont confrontés à des défis importants en matière de gestion durable de leurs ressources naturelles, de réduction de la pollution et de lutte contre les changements climatiques, et sont extrêmement vulnérables aux catastrophes naturelles. Environ 6 % du financement des programmes bilatéraux du Ministère en faveur des pays à revenu intermédiaire au cours de la période d'évaluation ont porté sur l'environnement et l'action climatique, ce qui représente une moyenne de 167 millions de dollars par an de financement. En Afrique du Sud, le Canada a aidé à introduire les concepts de changement climatique avec des politiques et des stratégies concrètes à l'échelle municipale grâce au projet Développer des municipalités inclusives et vertes (DMIV) de la FCM. Au Maroc, le Canada a cherché à améliorer la performance des coopératives de travailleurs forestiers en matière de gestion et de transformation du romarin et du cèdre, grâce au projet Focus on Women's Leadership de SOCODEVI. Au niveau multilatéral, la promesse de 350 millions de dollars du Canada au Fonds vert pour le climat devrait permettre de réduire les émissions de carbone de près d'un milliard de tonnes métriques et d'accroître la résilience de 408 millions de personnes dans les pays en développement. Le Fonds vert pour le climat, dont le portefeuille de programmes a eu une valeur de 23 milliards \$US (environ 30 milliards \$ CA) de 2015 à 2020, a approuvé la programmation dans tous les pays à revenu intermédiaire de l'échantillon, à l'exception de l'Ukraine. Le Canada a versé 223,5 millions de dollars à la deuxième phase du Fonds canadien pour le climat destiné au secteur privé dans les Amériques afin de catalyser un investissement privé plus important pour des projets d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques tenant compte du genre en Amérique latine et dans les Caraïbes, qui se composent en grande partie de pays à revenu intermédiaire.

L'engagement stratégique à long terme des donateurs et la promotion des biens publics mondiaux dans les pays à revenu intermédiaire sont essentiels pour accroître la résilience aux chocs externes comme la pandémie de COVID-19.

La pandémie de COVID-19 a inversé les progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté et les indicateurs de développement humain dans le monde entier. La grande majorité des « nouveaux pauvres » issus de la pandémie se trouvent de plus en plus dans les pays à revenu intermédiaire, où la pandémie a intensifié les inégalités préexistantes, la pauvreté, la faible gouvernance et l'effritement des systèmes de soins de santé. Sans se limiter à un engagement dans les pays à revenu intermédiaire, le Canada a mobilisé plus de 2,6 milliards de dollars d'aide internationale en réponse à la pandémie de COVID-19, y compris un financement humanitaire flexible et des programmes pivots. En Afrique du Sud, les recherches menées dans le cadre du projet « Développer des municipalités inclusives et vertes » ont été utilisées pour cartographier les risques et les vulnérabilités à l'égard du virus. Cependant, les donateurs ont souligné la nécessité d'une stratégie à plus long terme pour travailler avec les partenaires à revenu intermédiaire et ont noté que le manque de préparation aux chocs externes est dû en partie au sous-investissement dans les biens publics mondiaux. Le soutien stratégique à long terme des donateurs aux systèmes des pays partenaires et à la promotion des biens publics mondiaux comme la santé, ainsi que l'intégration de l'action climatique dans les stratégies de développement multisectorielles, offre la possibilité de soutenir la résilience aux chocs.

Opportunités

L'avantage comparatif du Canada

Possibilités commerciales canadiennes dans les pays à revenu intermédiaire de l'échantillon

Agriculture	Aliments transformés Boissons Formation technique Technologie Équipement
Ressources naturelles	Exploitation minière Pétrole et gaz Métaux, minéraux Produits forestiers
Infrastructure	Produits de construction Énergie renouvelable
Défense et aérospatiale	
Études	
Technologie de l'information et des communications	
Sciences et technologie	Sciences de la vie Technologies propres Technologies durables
Équipement motorisé	
Transport	

Source : *Études de marchés, série Faire des affaires*, Affaires mondiales Canada (2022)

Les relations solides du Canada avec les intervenants et son engagement dans l'élaboration de politiques et le dialogue dans les pays à revenu intermédiaire ont constitué une base solide pour l'établissement de nouvelles relations.

Le Canada a perfectionné ses compétences dans l'établissement de ponts entre les intervenants du développement dans les pays à revenu intermédiaire. Par exemple, le Ministère a créé et soutenu des groupes de coordination des donateurs, ce qui a permis d'instaurer la confiance, la crédibilité et des relations solides avec les intervenants. Les programmes bilatéraux ont également contribué à l'élaboration de politiques et de programmes nationaux et ont aidé à renforcer les capacités de la société civile en matière de dialogue politique. Au Pérou, le Canada a contribué à accroître l'influence des organisations de défense des droits des femmes dans le dialogue stratégique avec le gouvernement. En Ukraine, le Canada a soutenu la préparation de la stratégie économique nationale et les progrès du cadre réglementaire pour les petites et moyennes entreprises. Ces relations et contributions ont fourni une base solide pour les nouvelles relations avec les pays à revenu intermédiaire, qui recherchent de plus en plus un rôle moins traditionnel ou « visible » de la part des donateurs.

Les pays à revenu intermédiaire ont démontré un intérêt pour les modèles de gouvernance et d'administration canadiens, ainsi que pour l'expertise en matière de gouvernance, de genre, d'industrie commerciale et de changements climatiques.

Les partenaires des pays à revenu intermédiaire souhaitent connaître et adapter les modèles canadiens de gouvernance et de service public, comme la planification et la coopération entre les différents ordres de gouvernement, la prestation de services inclusive, la gestion axée sur les résultats et l'analyse comparative entre les sexes plus. Les intervenants ont indiqué qu'il existait une demande forte et souvent non satisfaite pour l'expertise canadienne dans les domaines prioritaires de la transition, notamment le commerce et la croissance économique inclusifs, la gouvernance inclusive, les changements climatiques et l'environnement. Le Canada a ainsi l'occasion de s'engager avec les pays à revenu intermédiaire dans des domaines où il possède une expertise ou un avantage comparatif qui lie les objectifs d'aide au développement à des intérêts commerciaux nationaux à plus long terme, comme l'ont fait d'autres donateurs comme l'Australie, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse.

La programmation canadienne dans les pays à revenu intermédiaire a été largement guidée par la Politique d'aide internationale féministe, qui donne la priorité à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes.

La Politique d'aide internationale féministe a permis de renforcer le profil et les contributions du Canada en matière de droits et d'autonomisation des femmes, et de soutenir le rôle que joue le Canada depuis des décennies dans le dialogue politique sur l'égalité des genres dans les pays à revenu intermédiaire. Dans l'ensemble de l'échantillon de pays, les projets d'assistance technique ont utilisé l'analyse comparative entre les sexes et ont financé des déploiements axés sur le genre; les projets de financement novateurs ont mis l'accent sur l'autonomisation des femmes et l'accès aux ressources; et les accords commerciaux ont servi à faire progresser l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes sur le plan économique. Cependant, le degré de pertinence des domaines d'action et des objectifs de la politique dans les pays à revenu intermédiaire a varié, car les pays partenaires ont de plus en plus cherché à obtenir le soutien des donateurs en fonction de leurs propres priorités établies et de leurs besoins cernés, plutôt que des priorités de la politique d'aide internationale du Canada ou de son avantage comparatif en matière d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes.

Conclusions

Conclusions

Les orientations politiques du Ministère pour les pays à revenu intermédiaire sont définies de manière générale, et le manque d'orientations et d'outils opérationnels ont laissé les programmes bilatéraux sans indication claire du parcours à suivre.

Le Ministère a créé des documents d'orientation politique pertinents pour la programmation dans les pays à revenu intermédiaire. Il s'agissait notamment de la note d'orientation Partenariats productifs pour la transition couvrant la programmation dans le cadre de l'une des quatre voies de partenariat clés de l'approche « Où nous travaillons ». Ces documents d'orientation fournissaient des considérations politiques, des pratiques exemplaires et des objectifs pertinents et détaillés (le « quoi » et le « pourquoi »), mais n'indiquaient pas l'orientation opérationnelle et les outils nécessaires à la mise en œuvre efficace des programmes bilatéraux dans les différents contextes de pays à revenu intermédiaire où ils sont exploités (le « comment »). Il y avait également un manque de clarté sur la manière dont les divers documents d'orientation politique se complétaient les uns les autres ou pouvaient être appliqués dans divers contextes, ce qui limitait la capacité des programmes bilatéraux à les appliquer de manière renforcée. Bien que les objectifs et les intérêts canadiens aient été expliqués dans les orientations politiques, le personnel des programmes bilatéraux ne disposait pas des outils, des connaissances, ni des mécanismes en place pour réaliser pleinement ce que les orientations proposent. Cela a entravé la capacité des programmes à appliquer un cadre politique global ou à expliquer clairement, à l'interne ou auprès d'intervenants externes, les approches et les objectifs du Ministère pour soutenir la transition dans les pays à revenu intermédiaire.

En l'absence de processus opérationnels flexibles pour soutenir la planification commune et à long terme de la transition, les pays à revenu intermédiaire qui entretiennent des relations bilatérales ratent des occasions qui peuvent soutenir les objectifs généraux du Canada dans les pays partenaires.

La plupart des programmes bilatéraux ne disposaient pas de plans de développement à long terme ou axés sur le commerce au niveau des pays, qui cernaient pleinement les besoins de transition propres aux pays à revenu intermédiaire ou qui y répondaient. Les outils ministériels et les mécanismes de financement faisant partie du cadre de gestion des subventions et des contributions n'ont pas été conçus de manière à faciliter cette démarche, malgré les points d'entrée entre les activités liées au développement et au commerce. Si une planification à long terme ou intégrée a eu lieu, elle était limitée et résultait de l'initiative de programmes bilatéraux spécifiques en dehors de l'utilisation type des processus et outils de planification ministériels. D'autres donateurs étudiés, avec des objectifs de développement et de commerce exprimés et une utilisation soutenue de formes de financement novateur, disposaient de structures et d'outils opérationnels permettant de développer des plans flexibles et à long terme en fonction des besoins et des occasions propres au contexte des pays à revenu intermédiaire. Les pratiques exemplaires des donateurs, ainsi que l'expérience des programmes bilatéraux du Ministère, ont démontré que l'utilisation d'outils organisationnels souples pour faciliter ou soutenir (plutôt que d'encadrer) le processus de planification permettrait au Canada d'établir de nouvelles relations et de saisir les occasions qui se présentent au carrefour du développement, du commerce et des politiques dans les pays à revenu intermédiaire.

Conclusions

L'utilisation par le Ministère des principaux mécanismes novateurs de financement, d'assistance technique, de commerce et de développement dans les pays à revenu intermédiaire a eu un impact, mais n'a pas encore été optimisée.

Le Ministère a obtenu d'importants résultats en matière d'aide internationale dans les pays à revenu intermédiaire, notamment en recourant à des formes de financement novateur, à l'assistance technique et à la programmation par l'entremise du lien entre commerce et développement. Les programmes bilatéraux avaient depuis longtemps recours à l'assistance technique dans le cadre de leur programmation, tandis que le recours aux formes de financement novateur était nouveau et limité à quelques exemples. L'utilisation réussie de ces mécanismes au niveau bilatéral a été facilitée par une approche progressive du financement innovant, une attention particulière aux besoins des pays partenaires en matière d'assistance technique et la création de groupes de travail sur le commerce et le développement. Les facteurs qui ont limité la poursuite du succès sont le manque d'expertise et de ressources pour l'utilisation d'outils de financement novateur au niveau bilatéral, la faible réactivité des mécanismes ministériels d'assistance technique (qui a été limitée par le cadre de gestion des subventions et contributions en place) et les faibles niveaux d'intégration stratégique des objectifs de commerce et de développement. La base factuelle sur l'utilisation de ces mécanismes était limitée, ce qui a entravé la capacité du Ministère à saisir ou à comprendre pleinement leurs résultats et leur valeur, et à planifier davantage leur réussite future. À mesure que la demande pour ces mécanismes augmente dans les pays à revenu intermédiaire, l'augmentation de la capacité des programmes bilatéraux à les déployer et à en mesurer les résultats permettrait au Ministère de mieux répondre aux besoins des partenaires, d'atteindre les objectifs actuels du Canada en matière de développement, de commerce et de politique, et de faire progresser les objectifs et les intérêts futurs.

Les avantages comparatifs du Ministère offrent la possibilité de promouvoir le développement durable en vue de la transition et de préparer le terrain pour de nouvelles relations commerciales futures.

L'engagement du Canada dans les pays à revenu intermédiaire offre la possibilité de renforcer son impact sur le développement par une collaboration et des partenariats accrus avec le secteur privé, ainsi que son impact régional par une plus grande coopération régionale et triangulaire. Le Canada est également bien placé pour contribuer à la fourniture de biens publics mondiaux et à la sauvegarde des acquis du développement, notamment grâce à ses programmes de lutte contre les changements climatiques. L'avantage comparatif du Ministère dans les pays à revenu intermédiaire comprend ses relations solides et son pouvoir de mobilisation dans les pays partenaires, la forte demande des partenaires pour des modèles canadiens de gouvernance et de service public, l'expertise commerciale et sectorielle canadienne, et la capacité canadienne à obtenir des résultats en matière d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes ou à appliquer l'analyse comparative entre les sexes aux mécanismes clés. Bien que le Canada ait obtenu des résultats positifs dans les pays à revenu intermédiaire, notamment dans les domaines où il jouit d'un avantage comparatif, la capacité du Ministère à saisir les occasions qui se présentent dans ces contextes serait encore renforcée s'il s'attaquait à ses limites dans la mise en œuvre des orientations stratégiques et des processus de planification et s'il utilisait les mécanismes clés que sont les formes de financement novateur, l'assistance technique et le lien entre le commerce et le développement.

Recommandations et considérations

Recommandations

1

Adapter et mettre en œuvre des outils et des processus conjoints de planification en matière de développement, de commerce et de diplomatie, tant au niveau national que régional, de manière flexible et spécifique aux besoins et aux contextes opérationnels des pays à revenu intermédiaire.

2

Clarifier la manière dont les directives en matière de politiques et les stratégies du Ministère dans les filières du développement et du commerce sont destinées à se compléter et comment elles doivent être appliquées pour faire progresser les objectifs harmonisés dans les pays à revenu intermédiaire.

3

Soutenir l'utilisation progressive, dans les pays à revenu intermédiaire, de mécanismes de financement novateur qui prévoient le temps, les ressources et le développement des capacités nécessaires aux programmes nationaux afin qu'ils puissent les intégrer dans leur travail.

Considérations

Données probantes sur les mécanismes clés dans les pays à revenu intermédiaire : Le personnel d’Affaires mondiales Canada a constaté un manque d’expertise et de capacité pour surveiller les initiatives de financement novateur ou l’absence de cadre pour mesurer les résultats à long terme de l’assistance technique dans les pays à revenu intermédiaire. Le Ministère pourrait envisager de définir des moyens d’accroître sa base de données probantes sur son utilisation des mécanismes clés afin de mieux comprendre leurs impacts et leur utilisation en vue d’atteindre les objectifs de développement durable.

Coordination pour améliorer les approches d’assistance technique dans les pays à revenu intermédiaire : Malgré l’existence de nombreux mécanismes d’assistance technique au sein du Ministère, il y a une lacune dans la capacité du Ministère à déterminer pleinement l’assistance technique qui a lieu sur le terrain et, surtout, les impacts et les résultats ainsi que les contributions de ces activités à l’engagement du Canada dans les pays à revenu intermédiaire. En tant que concepts, l’assistance technique et le renforcement des capacités sont interprétés de manière large à l’échelle du Ministère. Le Ministère pourrait envisager d’établir une communauté de pratique parmi les groupes chargés de superviser l’assistance technique afin de cerner les domaines où une meilleure coordination est possible au sein du Ministère et avec d’autres ministères, de déterminer les définitions et de définir les défis et les occasions dans le secteur du renforcement des capacités.

Mandats institutionnels pour les formes de financement novateur : Bien que l’institution financière de développement du Canada, FinDev, n’ait pas fait l’objet de cette évaluation d’Affaires mondiales Canada au niveau national, l’évaluation a noté le rôle important que les agences de développement international et les institutions de financement du développement peuvent jouer parmi les autres donateurs pour la fourniture de financements novateurs. Compte tenu des risques opérationnels et de l’expertise nécessaire à la mise à l’échelle du financement novateur, le Ministère pourrait envisager d’entreprendre un examen complet de la relation entre Affaires mondiales Canada et FinDev afin de déterminer clairement les complémentarités et les chevauchements entre le mandat de FinDev et les objectifs d’Affaires mondiales Canada en matière de financement novateur.

Obstacles systémiques à la collaboration entre les filières et à l’utilisation de nouveaux mécanismes ou de nouvelles approches : Les incitatifs, la terminologie et les résultats des filières d’aide au développement, de commerce et de diplomatie du Ministère ne sont pas toujours bien compris d’une filière à l’autre. Les limites de capacité (en partie fondées sur le cadre actuel de gestion des subventions et des contributions du Ministère) et la forte dépendance à l’égard des méthodes de travail établies rendent également difficile la mise en place de nouveaux outils ou de nouvelles approches dans les pays à revenu intermédiaire, où l’alignement des objectifs de développement et des objectifs commerciaux est de plus en plus important. D’autres donateurs ont poursuivi des stratégies visant à assouplir les frontières entre les types d’engagement et de filières d’activités. Affaires mondiales Canada pourrait envisager de trouver de nouvelles façons de relever ce défi lié à la culture organisationnelle, par exemple en établissant un mandat de haut niveau pour trouver des solutions et collaborer à la recherche de solutions.

Liens entre la programmation régionale et bilatérale dans les pays à revenu intermédiaire : Le personnel du Ministère a noté la valeur de l’approche des programmes régionaux à l’égard des questions de développement et du financement de domaines comme l’intégration économique régionale et les changements climatiques dans les pays à revenu intermédiaire. Cependant, les programmes régionaux et bilatéraux ont été planifiés séparément et ignoraient parfois leurs activités respectives, ce qui a limité les possibilités de cerner des objectifs communs et de contribuer à ceux-ci. Le Ministère pourrait envisager de trouver des moyens d’établir ou d’améliorer la coordination et la collaboration entre les programmes régionaux et bilatéraux afin de renforcer son engagement et son impact dans les pays à revenu intermédiaire, y compris l’engagement dans la coopération triangulaire.