

Modalités de financement canadien du développement

en période de contraintes budgétaires et de tensions

géopolitiques[†]

Yiagadeesen (Teddy) Samy*

Ottawa, le 2 février 2026



[†]Ce document de synthèse a été commandé par Coopération Canada (<https://cooperation.ca/>). Les opinions et analyses exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions ou politiques officielles de Coopération Canada ou de ses membres.

Coopération Canada est la voix nationale indépendante pour la coopération internationale. En tant que coalition, nous rassemblons, coordonnons et collaborons avec la société civile canadienne, et nos partenaires au Canada et à travers le monde, pour inspirer et mettre en œuvre des politiques et des programmes pour un monde plus juste, plus sûr et plus durable.

L'auteur tient à remercier Paul Farran, directeur des politiques et du plaidoyer à Coopération Canada, pour ses commentaires sur les versions préliminaires de ce document, ainsi que les différents spécialistes du développement qui ont généreusement donné de leur temps et partagé leurs connaissances sur le financement du développement.

***Adresse pour la correspondance :** Dr Yiagadeesen (Teddy) Samy, Norman Paterson School of International Affairs, 5304 Richcraft Hall, Université Carleton, 1125 Colonel By Drive, Ottawa ON K1S 5B6, CANADA, Courriel : yiagadeesen.samy@carleton.ca, Téléphone : +1 613 520 2600 ext. 1218.

Modalités de financement canadien du développement en période de contraintes budgétaires et de tensions géopolitiques

Résumé

Ce document de synthèse examine les modalités canadiennes de développement, y compris l'aide publique au développement (APD), et leur valeur comparative à un moment où plusieurs donateurs, dont le Canada, ont annoncé des réductions importantes de leurs budgets d'aide. Le document explique pourquoi l'APD reste importante, en particulier en tant que ressource difficilement remplaçable pour les économies vulnérables et dans les contextes où les possibilités de retour sur investissement privé en dollars sont faibles. L'APD traditionnelle devrait être considérée comme un outil important de *soft power* pour relever les défis mondiaux en matière de développement, sans nécessairement s'éloigner de son mandat fondamental de réduction de la pauvreté. Cependant, le document reconnaît également que le cadre de coopération au développement devrait être mieux adapté aux réalités actuelles. Il recommande au gouvernement canadien d'être plus transparent sur les implications des réductions d'aide récemment annoncées pour les programmes et les priorités, et de fournir une feuille de route pour les niveaux d'APD afin de garantir la prévisibilité pour ses partenaires de développement. En outre, le gouvernement et les organisations de la société civile (OSC) devraient continuer à plaider en faveur de l'octroi de l'APD pour lutter contre la pauvreté et les inégalités afin de créer un monde pacifique, inclusif et prospère. Une meilleure communication sur la valeur ajoutée de l'aide internationale du Canada, en tant qu'investissement stratégique pour promouvoir les intérêts nationaux du pays, contribuerait à améliorer les allocations budgétaires de l'APD.

Le document examine ensuite les modalités de financement du développement – différentes sources de mécanismes de financement, y compris l'APD traditionnelle, mais allant au-delà – qui sont utilisées pour promouvoir le développement économique. Nous proposons une typologie des principaux instruments de financement du développement, qui comprend : 1) le financement traditionnel du développement ou l'APD traditionnelle (à savoir les subventions, les prêts concessionnels, l'assistance technique, l'allégement de la dette et l'aide humanitaire) et l'APD non-traditionnelle (le financement innovant qui inclut le financement mixte); 2) les autres flux officiels (AFO); 3) le financement privé; 4) le financement multilatéral et thématique (qui peut inclure l'APD). La typologie comprend une liste des instruments utilisés et des exemples dans le contexte canadien, les avantages et les inconvénients de chaque instrument, ainsi que les domaines et les modalités d'application. La typologie examine donc l'utilisation stratégique et la pertinence des principaux instruments de financement du développement, ainsi que l'approche politique du Canada et son bilan pour chacun d'entre eux. Nous soutenons que les différentes modalités de financement du développement présentent des avantages et des inconvénients

distincts et qu'elles doivent être considérées comme des compléments à l'APD traditionnelle et non comme des substituts à celle-ci. En outre, l'utilisation croissante du financement innovant exige davantage de transparence et de responsabilité, une meilleure analyse de l'additionnalité, des acteurs impliqués dans les transactions et des bénéficiaires.

Au-delà des ressources consacrées à l'aide au développement et dans le prolongement de « l'Engagement de Séville », nous examinons également comment le Canada peut jouer un rôle de premier plan dans le développement international et la réforme de l'architecture financière par le biais d'instances multilatérales et internationales – telles que le G20, l'ONU et les institutions financières internationales – sur diverses questions liées à la dette, aux notations de crédit et aux droits de tirage spéciaux. Parmi nos recommandations, nous soutenons que le Canada devrait appuyer les négociations sur la dette qui se déroulent à l'ONU, étant donné que le processus du Cadre commun du G20 pour la restructuration de la dette a été lent et insuffisant. Le Canada pourrait également soutenir la nouvelle agence africaine de notation de crédit dans le cadre de sa stratégie Canada-Afrique, veiller à ce que les entreprises canadiennes agissent de manière responsable en adoptant une législation appropriée et tirer parti de sa position au sein du conseil d'administration des institutions financières internationales pour promouvoir, entre autres, une gouvernance inclusive, une meilleure représentation des pays en développement et l'expansion des prêts multilatéraux.

Enfin, nous examinons comment la société civile canadienne peut optimiser son engagement et son positionnement dans les différentes modalités de financement du développement, y compris en matière de communication et de discours destinés à l'action sectorielle. La plupart des ONG et des praticiens canadiens du développement s'appuient sur l'APD traditionnelle pour mettre en œuvre des programmes et des projets dans les pays en développement. Nombre de petites ONG de développement n'ont ni la capacité ni l'expertise technique nécessaires pour s'engager seules dans des modalités de financement du développement autres que l'APD traditionnelle. Cependant, les OSC peuvent s'engager dans des activités de plaidoyer, ainsi que dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de projets en proposant des idées mûres pour des investissements privés. À mesure que l'aide s'ouvre à la privatisation, FinDev Canada et les OSC, avec le soutien du gouvernement canadien, doivent engager un dialogue sur les domaines de collaboration potentiels. Cela devrait inclure le recours à l'expertise des OSC canadiennes, des dialogues multipartites pour identifier les domaines d'intérêt commun, des mécanismes de financement spécifiques conçus conjointement avec les OSC et la participation des ONG canadiennes de développement à de futurs accords avec le secteur privé qui reconnaissent les avantages comparatifs de chacun.

1. Introduction

Ce document de synthèse examine l'engagement du Canada dans le financement du développement et la manière dont il peut contribuer à la réforme de l'architecture économique et financière internationale. Ce document arrive à point nommé compte tenu des pressions¹ qui pèsent sur les finances publiques – et donc sur les flux d'aide publique au développement (APD) dans les pays donateurs tels que le Canada – et qui devraient persister dans les années à venir. Plusieurs grands donateurs ont déjà annoncé des réductions importantes de leurs budgets d'aide tout en augmentant leurs dépenses de défense.

Le 4 novembre 2025, le gouvernement canadien a annoncé dans son budget qu'il réduirait ses dépenses d'aide de 2,7 milliards de dollars canadiens sur quatre ans, y compris les dépenses mondiales en matière de santé. Cette annonce a été présentée comme un « rééquilibrage de l'aide internationale et une utilisation d'outils innovants tout en concentrant le soutien sur les pays qui en ont le plus besoin » (Gouvernement du Canada, 2025, p. 209) afin de ramener l'aide internationale au développement à son niveau d'avant la pandémie. Ces réductions seront réparties sur la période 2026-2027 à 2029-2030 comme suit : 470,4 millions de dollars canadiens en 2026-2027, 590,5 millions de dollars canadiens en 2027-2028, 861,3 millions de dollars canadiens en 2028-2029 et 861,8 millions de dollars canadiens en 2029-2030, cette dernière réduction se poursuivant par la suite (Gouvernement du Canada, 2025, p. 305). Comme l'a montré l'analyse de Coopération Canada², étant donné le manque de transparence entourant l'enveloppe de l'aide internationale (EAI) du Canada et la base de référence à utiliser, il est difficile de calculer le pourcentage exact de la réduction. Il suffit de dire que ces réductions auront un impact significatif sur certains programmes et partenaires de développement.

Le présent document vise donc à clarifier les différents types de financement du développement et leur valeur comparative dans le contexte canadien. Avec l'adoption de « l'Engagement de Séville » (*Compromiso de Sevilla*)³ lors de la quatrième Conférence sur le financement du développement en juillet 2025, nous soutenons que le Canada peut également utiliser son capital politique pour contribuer à une réforme significative et inclusive du financement et de la coopération mondiaux en matière de développement. Ce document de synthèse fournit

¹ Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, ou CAD-OCDE, dont le Canada est membre fondateur, mesure les flux de ressources vers les pays en développement depuis 1961. Le CAD a défini pour la première fois l'APD en 1969. Bien que la définition ait évolué au fil du temps, elle a conservé trois caractéristiques fondamentales, à savoir : 1) l'aide est fournie par le **secteur public** (c'est-à-dire qu'elle ne provient pas du secteur privé ni des ONG) ; 2) elle favorise le **développement économique** ; 3) elle est de nature **concessionnelle** [notre emphase].

² <https://cooperation.ca/canadas-budget-2025-international-assistance-cuts-in-context/> (Consulté le 1er décembre 2025).

³ Comme plusieurs observateurs l'ont souligné, « compromiso » en espagnol signifie « engagement » et non « compromis ». Cependant, ce dernier terme décrit plus justement les discussions qui ont eu lieu à Séville. Si le document final aborde de nombreuses questions, il contient très peu d'engagements fermes ; l'objectif principal, ou consensus, était de préserver la coopération multilatérale malgré le retrait des États-Unis.

également une base à partir de laquelle la société civile canadienne peut déterminer la meilleure façon de s'engager et de se positionner par rapport aux différentes modalités de financement du développement qui vont au-delà de l'APD traditionnelle (c'est-à-dire les subventions, les prêts concessionnels, l'assistance technique, l'allégement de la dette, l'aide humanitaire) et, en fin de compte, s'engager de manière plus stratégique dans ce domaine.

Pour atteindre ces objectifs, le document s'appuie sur des recherches documentaires comprenant des documents universitaires, politiques et gouvernementaux, ainsi que sur des rapports récents sur les tendances en matière d'aide, notamment ceux produits par Coopération Canada. L'auteur s'est également appuyé sur ses années d'expérience dans le domaine du financement du développement et a consulté divers praticiens impliqués dans le financement du développement dans le contexte canadien.

Le reste du document est organisé comme suit. Dans la section suivante, nous fournissons certaines informations contextuelles sur l'aide au développement. Nous soutenons que l'APD traditionnelle reste nécessaire et indispensable, même si la coopération internationale au développement connaît actuellement de profonds changements. La troisième section examine d'autres types de financement du développement actuellement utilisées par le Canada et évalue leur valeur comparative. La quatrième section examine les contributions canadiennes aux réformes des architectures internationales du développement et des finances. La cinquième section examine comment les organisations de la société civile (OSC) canadiennes peuvent se positionner dans un paysage du développement en rapide évolution qui inclut l'utilisation de différentes modalités de financement du développement. La dernière section se termine par quelques observations sur l'APD traditionnelle et d'autres mécanismes de financement du développement.

2. L'APD : nécessaire et indispensable

L'importance de l'APD traditionnelle

Prenons l'exemple des réductions récemment annoncées et prévues de l'APD par plusieurs grands donateurs. Celles-ci auront un impact direct sur les populations vulnérables, notamment les enfants et les femmes. En réduisant l'accès aux soins de santé, le fardeau des maladies et les taux de mortalité augmenteront et effaceront les progrès réalisés au cours des dernières années. Ces répercussions seront particulièrement graves dans les contextes fragiles et à faible revenu, où les capacités sont les plus faibles. Ce scénario n'est qu'un exemple parmi tant d'autres qui montre à quel point l'APD reste essentielle. Nous pouvons étendre cet exemple à l'éducation ou à l'aide humanitaire et arriver à la même conclusion : **l'APD traditionnelle est une ressource importante qui ne peut être facilement remplacée pour les économies vulnérables ou dans les contextes où les possibilités de retour sur investissement en dollars sont faibles.** Les besoins humanitaires augmentent chaque année – en raison de crises et de conflits plus longs et de

catastrophes climatiques – tout comme le déficit de financement humanitaire. En outre, les discussions sur le lien entre l'aide humanitaire, le développement et la paix dans les contextes très fragiles n'ont pas été accompagnées d'un financement correspondant, compte tenu de la baisse de l'aide au développement et à la paix par rapport à l'aide humanitaire pour la période 2020-2023 (OCDE, 2025a). L'aide a également été mal ciblée dans les États fragiles (Carment et Samy, 2019), et ce problème pourrait s'aggraver dans un contexte de restrictions budgétaires.

Un rapport récent de l'OCDE (2025b) prévoit qu'après une baisse de 9 % de l'APD nette en 2024, une nouvelle baisse de 9 à 17 % est attendue pour 2025, en raison des coupes budgétaires opérées par les principaux partenaires financiers. Le même rapport prévoit une baisse de l'APD bilatérale aux pays les moins avancés et à l'Afrique subsaharienne de 13 à 25 % et de 16 à 28 % respectivement, ainsi qu'une baisse significative du financement de la santé pouvant atteindre 60 % par rapport à 2022. Les réductions de l'APD ont déjà un impact considérable sur les organisations multilatérales telles que l'Organisation mondiale de la santé et le Programme alimentaire mondial (OCDE 2025b)⁴. À court et moyen terme, il est difficile pour les pays fragiles et à faible revenu de trouver d'autres sources de financement, que ce soit sous la forme de flux de capitaux privés ou en mobilisant des ressources suffisantes au niveau national. Ces pays ne sont pas en mesure d'accroître leur marge de manœuvre budgétaire, en partie à cause du poids insoutenable de leur dette et du problème des flux financiers illicites. Les pays à faible revenu dépendent généralement fortement de quelques grands donateurs qui ont déjà annoncé des réductions importantes de leurs budgets d'aide ; leur assiette fiscale a tendance à être assez étroite, en partie en raison de l'importance du secteur informel. En outre, les capitaux privés sont peu incités à se diriger vers les secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation dans les pays à faible revenu. Les financements privés sont plus susceptibles d'être investis dans les pays à revenu intermédiaire et dans les secteurs où des profits peuvent être réalisés que dans les pays les plus pauvres où les risques (et donc le coût du capital) sont les plus élevés⁵.

Il est intéressant de noter que la justification de ces réductions de l'APD par les principaux donateurs (également membres de l'alliance de l'OTAN) a été présentée comme nécessaire compte tenu de la nécessité d'augmenter les dépenses de défense. Il en va de même pour le Canada, qui a annoncé au début de l'année 2025 qu'il atteindrait l'objectif de 2 % de dépenses de défense fixé par l'OTAN d'ici mars 2026, et 5 % d'ici 2035, conformément à l'engagement pris

⁴ Les données de l'OMS montrent que le Canada était le 5e plus important État membre donateur pour 2020-2021 et le 8e au total. Voir <https://www.who.int/about/funding/contributors/can> (consulté le 17 octobre 2025). Le Canada était également le 8e plus important État membre donateur au PAM en 2024. Voir <https://www.wfp.org/funding/2024> (consulté le 17 octobre 2025). Les États-Unis et l'Allemagne sont d'importants États membres contributeurs aux deux organisations.

⁵ Voir, par exemple : https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-10/OECD_2.%20Factsheet_Private_clean.pdf (consulté le 3 décembre 2025).

par les alliés de l'OTAN⁶. Toutefois, à notre connaissance, il n'y a eu aucun débat sur les implications potentielles d'un détournement aussi important des dépenses de développement vers la défense, que ce soit au Canada ou ailleurs. Ce qui reste de l'APD a été et continue d'être utilisé à des fins qui vont au-delà du développement traditionnel. Cela soulève des inquiétudes quant à la sécurisation croissante de l'APD, en particulier dans des cas tels que l'Ukraine, qui a reçu une part importante de l'APD mondiale ces dernières années. Reconnaissant que le monde devient de plus en plus instable et imprévisible, et que davantage de dépenses sont nécessaires pour la défense, **l'APD traditionnelle devrait également être considérée comme un outil important de *soft power* pour relever les défis mondiaux du développement qui transcendent les frontières nationales et nous concernent tous, sans nécessairement s'éloigner de sa mission fondamentale qui est de réduire la pauvreté et les inégalités.**

Un modèle différent de coopération internationale au développement

Le début du second mandat présidentiel de Donald Trump, en début 2025, a sans aucun doute été perçu comme un tournant majeur, différent des crises précédentes qui ont affecté le secteur du développement. Qu'il s'agisse de la crise de la dette de la fin des années 1990/début des années 2000, de la crise financière mondiale de 2008-2009 ou, plus récemment, de la pandémie de Covid-19, le cadre de coopération internationale au développement qui a vu le jour après la fin de la Seconde Guerre mondiale s'était jusqu'à présent adapté aux chocs exogènes. Par exemple, diverses réunions sur l'efficacité de l'aide et le financement du développement, avec les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les objectifs de développement durable (ODD) comme modèles à suivre, ont permis d'obtenir des gains économiques, sociaux et politiques importants dans l'ensemble du monde en développement. Les pays donateurs et la société civile ont su se mobiliser et se rallier autour des causes du développement en cas de besoin, qu'il s'agisse de l'allégement de la dette des pays les plus pauvres, de l'efficacité de l'aide ou des ODD.

Certes, la communauté du développement a dû faire face à une série de défis au cours des années qui ont précédé le deuxième mandat présidentiel de Donald Trump. La pandémie mondiale a gravement affecté les progrès en matière de lutte contre la pauvreté et les avancées dans les domaines de la santé et de l'éducation, tandis que le changement climatique continue de perturber la vie des populations les plus pauvres et les plus vulnérables, même si celles-ci ne résident pas dans les régions qui ont le plus contribué au problème. Le changement climatique continuera de déplacer davantage de personnes chaque année et de contribuer aux crises humanitaires, tout comme nous avons observés ces dernières années avec l'augmentation des conflits et de la violence. **En même temps, les milliards, voire les milliers de milliards (Banque mondiale, 2015) nécessaires pour combler les déficits de financement et financer les ODD ne**

⁶ Sur ces 5 %, 3,5 % devraient être consacrés aux dépenses de défense essentielles, c'est-à-dire aux équipements militaires, tandis que les 1,5 % restants seront alloués aux dépenses critiques liées à la défense et à la sécurité, telles que les infrastructures et les télécommunications.

se sont pas matérialisés, ce qui soulève des doutes quant à la capacité de la communauté internationale à tenir ses promesses.

Plusieurs facteurs ont ainsi contribué à repenser le modèle de coopération internationale au développement, tant dans les pays donateurs que dans les pays bénéficiaires. Dans les premiers, il s'agit notamment des pressions fiscales dans les pays donateurs, du manque d'accès aux services sociaux tels que la santé et l'éducation, qui place les demandeurs d'asile et les réfugiés en concurrence avec les populations nationales, et du rejet de la mondialisation par ceux qui se sentent laissés pour compte par rapport à d'autres pays émergents, notamment la Chine, elle-même un important partenaire financier pour les pays en développement. Dans les pays bénéficiaires, il existe un sentiment que le système est injuste (par exemple, la distribution des vaccins pendant la pandémie de Covid-19) et que les promesses ne sont pas tenues (par exemple, les importants déficits de financement pour le développement durable).

Certains parlent déjà d'un monde post-aide⁷, remettant en question l'existence des donateurs du Nord et la nécessité d'un nouveau discours. **Nous ne partageons pas l'avis selon lequel la coopération internationale au développement prendra fin.** L'aide au développement, en tant qu'instrument de *soft power*, est bénéfique tant pour les pays donateurs que pour les pays bénéficiaires. Les défis mondiaux tels que le changement climatique et la préparation aux pandémies, ou encore les règles relatives au commerce international, pour n'en citer que quelques-uns, nécessitent une coopération mondiale. Et malgré une situation économique plus difficile dans les pays donateurs, le public a toujours soutenu les campagnes visant à éradiquer l'extrême pauvreté ou à apporter une aide en cas de catastrophes humanitaires.

D'un autre côté, il ne fait aucun doute que le système d'aide n'est pas parfait et que des efforts supplémentaires pourraient être faits pour améliorer la coordination, la fragmentation, la mise en œuvre et l'impact. En fait, l'aide fait depuis longtemps l'objet de critiques tant de la part de la droite que de la gauche. Les partisans de la droite considèrent que l'aide perpétue les dépendances, évince les investissements, décourage la mobilisation des ressources nationales et encourage la corruption et, en fin de compte, ne produit pas les résultats escomptés en matière de développement. Les partisans de la gauche considèrent l'aide comme une entreprise néocoloniale qui restreint l'autonomie et l'indépendance des bénéficiaires au lieu d'encourager les solutions générées localement.

Ces deux points de vue, de droite comme de gauche, sont extrêmes et doivent être contrés par des preuves démontrant que l'aide est un outil de *soft power* nécessaire et utile, qu'elle sauve des vies et qu'elle peut créer les conditions d'un développement à long terme. Cela ne serait pas incompatible avec l'idée que le cadre de la coopération au développement peut également être amélioré afin de mieux s'adapter aux réalités actuelles. Il s'agit notamment de passer du

⁷ Voir, par exemple, <https://odi.org/en/about/our-work/donors-in-a-post-aid-world/> (consulté le 30 septembre 2025).

modèle donneur-bénéficiaire à des partenariats équitables, d'améliorer la coordination entre les différents acteurs et d'adapter les modalités de financement du développement à différents contextes (voir section 3).

Le Canada, un partenaire de développement fiable

Une grande partie du débat actuel – mené par les universitaires, les ONG et les milieux de la recherche et des politiques – sur le rôle du Canada en tant que partenaire de développement fiable a tendance à se concentrer sur l'aide publique traditionnelle ou l'APD. Par exemple, les discussions portent souvent sur l'écart entre le Canada et l'objectif de 0,7 % recommandé par la Commission Pearson de 1969, dirigée par le premier ministre canadien Lester B. Pearson, et adopté par l'ONU un an plus tard. À cet égard, le Canada n'a jamais atteint cet objectif et, ces dernières années, il s'en est approché à hauteur de 37 à 54 % (voir figure 1). En fait, l'augmentation des flux d'APD canadienne depuis 2021 est largement due aux coûts liés aux réfugiés dans les pays donateurs ainsi qu'aux prêts importants accordés à l'Ukraine. Si l'on utilise une mesure de l'APD réelle, qui exclut les coûts liés aux réfugiés dans les pays donateurs, les coûts imputés aux étudiants, l'annulation de la dette et les intérêts payés sur les prêts antérieurs, ces chiffres seraient encore plus bas et se rapprocheraient de 0,25 à 0,30 % de notre RNB. **En termes absolus, le Canada a dépensé plus de 10 milliards de dollars en APD pour les exercices financiers 2022-2023 et 2023-2024, soit environ 2 % du budget fédéral annuel.**

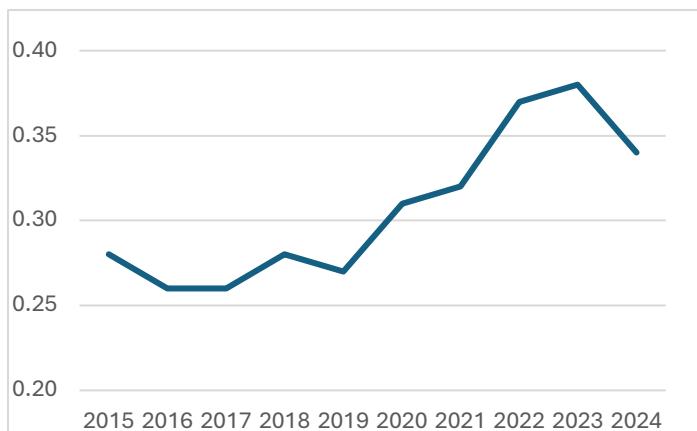
L'EAI, principale source de financement de l'APD du Canada, a augmenté de façon constante depuis 2015-2016, et de manière significative de 2021-2022 à 2022-2023, avant de diminuer de plus de 20 % en 2023-2024. Les estimations présentées par le gouvernement du Canada en mai 2025 ne fournissaient pas de chiffres précis pour l'EAI, mais indiquaient une baisse du financement des initiatives de développement mondial. Ces estimations ont maintenant été confirmées par les coupes annoncées dans le budget, rompant ainsi la promesse faite par le premier ministre Carney pendant la campagne électorale de ne pas réduire l'aide. Compte tenu des coupes importantes effectuées par d'autres donateurs et des besoins croissants en matière d'aide au développement et d'aide humanitaire, le maintien des niveaux actuels de l'APD canadienne aurait été idéal.

En 2024, les données du CAD de l'OCDE, ou CAD en abrégé, ont montré que le Canada se classait au 7e rang parmi ses pairs du CAD, mais au 15e rang par rapport à la taille de son économie. Cela signifie que l'APD par habitant est inférieure à la moyenne des principaux donateurs ; compte tenu des coupes annoncées, il sera intéressant de voir où se classera le Canada par rapport à ses pairs au cours des prochaines années. En ce qui concerne l'utilisation de l'APD, la Politique d'aide internationale féministe (PAIF) du Canada⁸ accorde une importance particulière à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes, ainsi qu'au financement de la lutte contre les

⁸ Les récentes annonces du gouvernement canadien actuel semblent indiquer que le Programme d'action financière internationale (PAFI) ne sera plus un point central.

changements climatiques. Lors du dernier examen par les pairs de son aide au développement (OCDE, 2025b), le Canada a été salué pour son *leadership* en matière d'égalité des sexes dans le cadre de la PAIF. On pourrait bien sûr approfondir l'analyse des chiffres pour examiner les tendances en matière de dépenses, les pays ou régions ciblés, etc., mais cela dépasse le cadre de la présente étude.

Figure 1: Ratio APD/RNB du Canada, 2015-2024



Source : construite à partir des données de l'OCDE-CAD

Il convient également de noter que, si la définition de l'APD a fait l'objet de débats au fil des ans, que ce soit en termes de niveaux de concessionnalité (déclaration de l'APD sur la base d'un équivalent-subvention), de ce qui doit être inclus ou non (par exemple, les coûts liés aux réfugiés dans les pays donateurs) et de ce sur quoi les bénéficiaires ont un contrôle (c'est-à-dire l'aide programmable par pays), le mandat fondamental de l'APD est resté la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Récemment, des efforts ont également été déployés pour tenir compte de mesures plus larges des flux de ressources directement liés aux ODD, telles que le Soutien official total au développement durable (TOSSD), qui inclut les flux non liés à l'APD et les financements privés mobilisés par le biais d'interventions officielles. Lorsqu'on en tient compte, le TOSSD pour les cinq derniers exercices financiers s'est élevé à un montant supplémentaire compris entre un et cinq milliards de dollars au-dessus des niveaux de l'APD canadienne (d'après les rapports statistiques sur l'aide internationale, gouvernement du Canada, 2018-2019 à 2023-2024).

Une autre évolution majeure est que les membres du CAD ont convenu (en utilisant des règles temporaires depuis 2018 et des règles permanentes depuis 2023) d'inclure des instruments du secteur privé (ISP) – tels que les prêts au secteur privé, les garanties et les prises de participation – dans l'APD, sur la base d'une subvention, à condition qu'ils soient « additionnels », c'est-à-dire que le secteur privé n'aurait pas participé seul, et que ces instruments visent à promouvoir le développement économique. Les institutions de financement du développement sont les principaux acteurs de la mise en œuvre de cette approche des ISP dans l'APD. Les OSC craignent que les ISP ne détournent des ressources limitées de l'APD de leur mission principale et n'incitent les donateurs à privilégier les opportunités commerciales au détriment du développement des pays les plus pauvres.

La longue tradition du Canada en matière d'aide internationale et de projection de son *soft power* dans les forums internationaux, l'accent mis sur la réduction de la pauvreté, l'importance accordée à l'égalité des sexes dans le cadre de la PAIF, l'utilisation de mécanismes de financement innovants (abordés dans la section suivante) et les investissements multilatéraux, notamment le financement lié au changement climatique, ont contribué à forger sa réputation de partenaire de développement fiable. Toutefois, comme le souligne le dernier examen par les pairs des politiques et programmes de coopération au développement du Canada, il existe divers domaines à améliorer (OCDE 2025b). **Il est dans l'intérêt du Canada de maintenir sa réputation de partenaire de développement fiable, car il s'agit d'un investissement stratégique dans ses intérêts nationaux, qui crée des opportunités économiques et donne au pays une voix plus forte sur la scène internationale pour promouvoir les valeurs canadiennes.**

Dans quels domaines concentrer l'APD?

Sur le plan conceptuel, l'APD est désormais déployée pour des raisons géopolitiques (voir la référence précédente à l'Ukraine), pour relever les défis liés au climat et aux biens publics mondiaux (BPM)⁹, et comme outil permettant de mobiliser des financements privés. Le fait que l'APD soit mise à rude épreuve pour répondre à plusieurs agendas et satisfaire plusieurs parties prenantes à un moment où les ressources se raréfient implique **qu'il est nécessaire de repenser, voire de circonscrire, ce que l'on attend de l'APD**. Concentrer l'APD sur les populations les plus vulnérables dans les contextes fragiles et à faible revenu – dont beaucoup se trouvent en Afrique subsaharienne – semble être la solution la plus judicieuse du point de vue de la réduction de la pauvreté et des inégalités, et de l'aide humanitaire. Il est bien connu que la pauvreté absolue va se concentrer de plus en plus dans les situations fragiles et touchées par des conflits. C'est également là que la mobilisation des ressources nationales est limitée et que l'accès aux marchés des capitaux est restreint, voire inexistant.

⁹ Les biens publics mondiaux (BPM) sont des biens publics qui profitent à tous à travers le monde, comme par exemple la protection de l'environnement ou la santé publique. À l'instar des biens publics « nationaux », ils sont non rivaux (tous peuvent en bénéficier sans que cela n'en diminue les bénéfices pour les autres) et non exclusifs (accessibles à tous).

Face à la raréfaction des financements concessionnels, il est essentiel d'en maximiser l'impact. Dans certains cas, les prêts concessionnels, plutôt que les subventions directes, sont plus pertinents car ils permettent de rendre les fonds (par exemple, les financements climatiques) plus durables grâce aux remboursements des prêts ou à de nouveaux emprunts sur les marchés des capitaux. Les subventions directes pourraient être accordées en fonction du niveau de revenu d'un pays et de son profil d'endettement. Une telle approche permettrait d'aligner l'APD sur sa mission fondamentale, qui est de réduire la pauvreté et de lutter contre les inégalités. Dans ce scénario, les BPM – qui, de l'avis général, nécessitent des investissements bien supérieurs aux budgets actuels de l'APD – seraient financés par : des prêts concessionnels et une mobilisation accrue de capitaux privés grâce à des prêts de financement mixte¹⁰ ; la suppression des niches fiscales et la réforme des systèmes fiscaux internationaux ; la lutte contre les flux financiers illicites ; et l'aide aux pays dans leurs stratégies de mobilisation des ressources nationales (un domaine dans lequel les partenaires financiers n'investissent pas suffisamment de ressources).

Si l'APD peut être utilisée pour mobiliser des capitaux privés, il convient néanmoins d'en délimiter encore plus clairement le mandat fondamental¹¹ par rapport aux autres sources de financement, à un moment où les ressources se font plus rares. Le financement des BPM, notamment l'action climatique et d'autres questions telles que la préparation aux pandémies, par le biais de financements publics et privés plutôt que par l'APD seule, devrait être clairement délimité de manière à garantir que les fonds sont nouveaux et supplémentaires, tandis que l'APD devrait se concentrer sur sa mission principale, à savoir le développement à long terme des pays à faible revenu¹². Étant donné que les financements d'adaptation, et des pertes et préjudices, sont spécifiques aux pays et non au patrimoine commun, contrairement au financement d'atténuation des gaz à effet de serre, on pourrait soutenir que seul ce dernier devrait être considéré comme un BPM. L'APD axée sur la réduction de la pauvreté devrait donc exclure le financement d'atténuation, mais inclure les financements d'adaptation, et des pertes et préjudices.

¹⁰ Le financement mixte est une approche de structuration des transactions qui consiste à utiliser des capitaux concessionnels pour réduire les risques liés aux capitaux privés. Il contribue à catalyser les investissements privés au sein d'un écosystème plus vaste de financements innovants destinés à financer le développement (voir figure 2 dans la section 3).

¹¹ Au Canada, nous avons également la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officiel, qui définit à quoi doit servir l'APD, à savoir la réduction de la pauvreté.

¹² Dans le cadre de la Politique d'aide internationale féministe (PAIF), le Canada s'est engagé à consacrer 50 % de son aide bilatérale à l'Afrique subsaharienne, région qui abrite la plupart des pays à faible revenu. Cet objectif n'a pas été atteint, notamment en raison de l'augmentation récente des montants alloués à l'Ukraine.

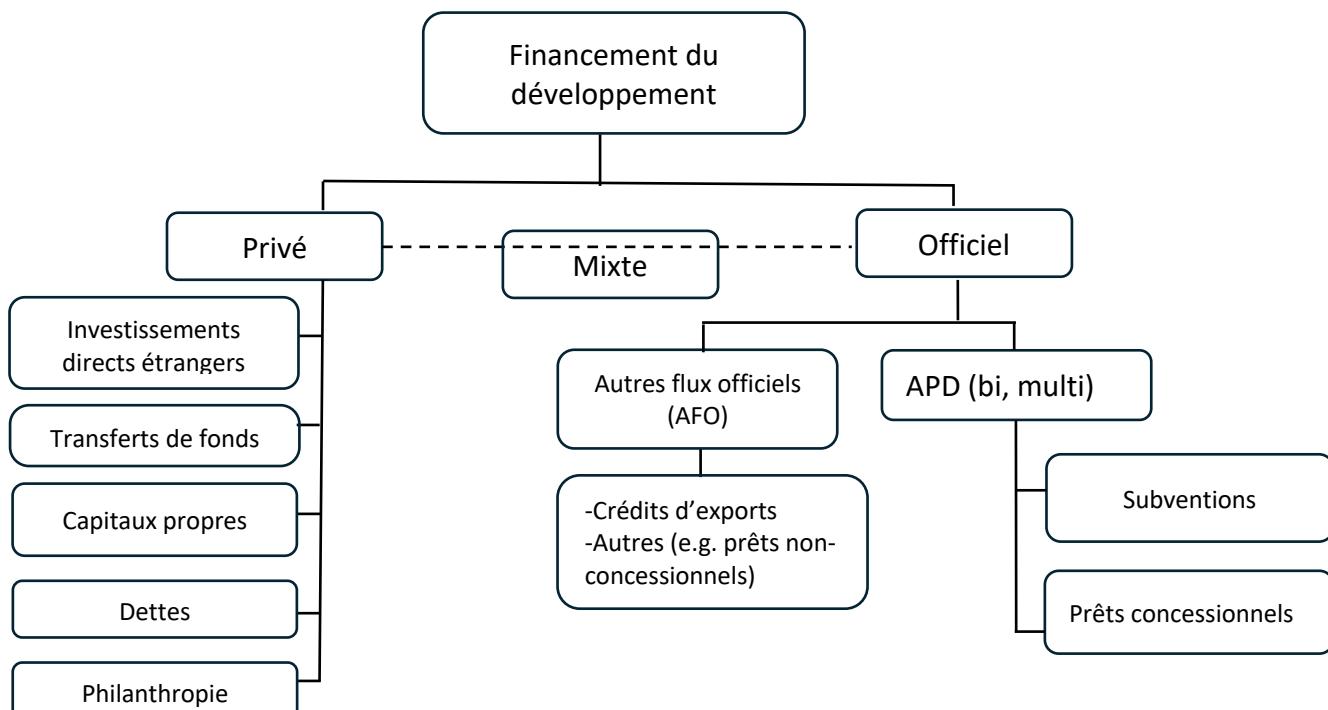
Recommandations

- Malgré l'annonce de coupures du financement du développement, le gouvernement du Canada devrait faire preuve davantage de transparence quant aux répercussions de ces décisions sur le budget annuel d'APD ainsi que sur sa programmation et ses priorités effectives. Cela devrait inclure l'élaboration d'une feuille de route intégrant des estimations de référence des niveaux d'APD afin d'assurer une prévisibilité pour ses partenaires de développement.
- Le Canada – en particulier le gouvernement et les organisations de la société civile (OSC) – devrait continuer de plaider en faveur de l'APD comme instrument essentiel de lutte contre la pauvreté et les inégalités en vue de la construction d'un monde pacifique, inclusif et prospère, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030. Un renforcement des investissements dans la communication sur la valeur ajoutée de l'aide internationale canadienne contribuerait à soutenir une amélioration des allocations budgétaires consacrées à l'APD.
- Le Canada doit clairement délimiter le mandat fondamental de l'APD par rapport au financement d'autres initiatives, en particulier celles liées aux biens publics mondiaux (BPM), et veiller à ce que le financement des BPM soit additionnel plutôt que réalisé au détriment du mandat central de l'APD. Il en découle la nécessité de s'assurer qu'au moins 60 % de l'aide bilatérale au développement soit consacrée à la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, compte tenu de la contrainte accrue pesant sur les ressources d'aide. Cette approche permettrait également de consolider et de dépasser l'objectif actuel d'allouer 50 % de l'aide bilatérale au développement à l'Afrique subsaharienne.
- Le Canada devrait recourir de manière stratégique au financement concessionnel, tant sur le plan bilatéral que multilatéral, plutôt qu'à des dons purs et simples, dans les cas où des flux de remboursement sont nécessaires pour assurer la viabilité des fonds, et en fonction du niveau de revenu et d'endettement des pays bénéficiaires.
- Le déploiement de l'aide au développement devrait, dans la mesure du possible, s'appuyer sur l'écosystème des organisations canadiennes de la société civile et sur l'expertise connexe.

3. Modalités de financement du développement : quelles sont celles utilisées par le Canada et pourquoi ?

Le terme « financement du développement » et ses modalités associées sont souvent utilisés de manière vague dans la littérature. Certains, par exemple, ne font référence au financement du développement que lorsqu'ils parlent des institutions financières de développement (IFD). Sur le plan statistique, le CAD recueille des données sur l'APD (qui consiste principalement en des subventions, mais peut également inclure des prêts bon marché ou « concessionnels ») et les autres flux officiels (AFO) – voir la figure 2 ci-dessous pour un aperçu des modalités de financement du développement. Le CAD définit ce qu'est l'APD et fournit les informations les plus complètes sur l'APD dans les différents pays et au fil du temps. Les AFO désignent « les transactions du secteur public avec les pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'APD du CAD qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à l'APD, soit parce qu'elles ne visent pas principalement le développement, soit parce qu'elles comportent un élément de subvention insuffisant »¹³. Les AFO comprennent notamment les crédits à l'exportation et les prêts souverains non-concessionnels.

Figure 2: Modalités de financement du développement



Source: Brautigam (2010); contribution de l'auteur

¹³ <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/oda-standards/glossary-of-statistical-terms-and-concepts-of-development-finance.html#O> (Consulté le 17 octobre 2025).

Aux fins du présent document, nous définissons les modalités de financement du développement comme différentes sources de mécanismes de financement, y compris l'APD traditionnelle, mais allant au-delà, qui sont utilisées pour promouvoir le développement économique. Dans le présent document, nous nous concentrerons sur les mécanismes qui 1) impliquent directement ou indirectement le secteur public, 2) transfèrent des ressources vers les pays en développement et, dans la mesure du possible, 3) mobilisent des financements supplémentaires. À ce titre, nous n'examinons pas les investissements directs étrangers (IDE) ni les transferts/envois de fonds.

Le tableau 1 résume les différentes modalités de financement du développement qui sont actuellement déployées et/ou font partie de la boîte à outils du Canada en matière de financement du développement. Ce tableau n'est en aucun cas exhaustif, car il existe d'autres modalités qui ne sont pas utilisées dans le contexte canadien, ou du moins pas de manière significative. Par exemple, le Canada n'applique pas de taxe sur les billets d'avion ni d'impôt de solidarité qui contribuent au développement mondial. Outre l'aide traditionnelle, il existe des chevauchements entre d'autres modalités. Par exemple, seule la partie équivalente à une subvention du Programme de prêts souverains du Canada (2019-2024) devrait être comptabilisée comme APD. Grand Challenges Canada, une organisation à but non lucratif qui se concentre sur des solutions innovantes en matière de santé dans les pays en développement et qui est largement financée par le gouvernement canadien, combine différents types de capitaux (subventions, dette et capitaux propres ; plus d'informations sur Grand Challenges Canada et sur le financement mixte ci-dessous) et sa boîte à outils financière comprend également le financement basé sur les résultats et d'autres innovations telles que les billets SAFE (Simple Agreement for Future Equity).

Dans le domaine du financement climatique, outre ce qui est mentionné dans le tableau, il existe d'autres initiatives canadiennes hébergées par des banques multilatérales de développement, à savoir le Fonds canadien pour le climat pour le secteur privé dans les Amériques avec IDB Invest et le Fonds climatique canadien pour le secteur privé en Asie avec la Banque asiatique de développement.

Comme indiqué à la section 2, l'APD sert un objectif précis et devrait être déployée avec une intention plus spécifique, en particulier en période de ressources limitées. Traditionnellement, une part importante du budget de l'APD du Canada a été versée sous forme de subventions purs et simples, donc sans intérêt ni remboursement¹⁴. L'APD sous forme de subventions est un

¹⁴ Au 30 septembre 2025, les prêts en cours aux gouvernements nationaux, à l'exclusion de l'Ukraine (12,2 milliards de dollars canadiens), s'élevaient à environ 1,6 milliard de dollars canadiens, dont 598 millions de dollars canadiens étaient destinés au développement international (source : Affaires mondiales Canada). Voir <https://www.canada.ca/fr/ministere-financement/programmes/politique-de-financement-du-commerce-international/prets-aux-gouvernements-nationaux.html> (consulté le 31 octobre 2025). Les prêts inclus dans l'APD du Canada sont sous-estimés car seuls les prêts bilatéraux directs ou ceux des institutions de financement du développement sont pris en compte. Le soutien aux banques régionales multilatérales de développement ou à l'IDA de la Banque mondiale se traduit par des prêts aux pays partenaires et n'est donc pas comptabilisé.

moyen efficace de mettre en œuvre des programmes bilatéraux et multilatéraux par des voies indirectes ou directes, car elle n'alourdit pas la dette des bénéficiaires et témoigne de la générosité et de la volonté du donateur d'atteindre les objectifs de développement. Plus précisément, dans le cas des subventions accordées aux gouvernements, elle les soulage du fardeau de l'accumulation et du surendettement, qui peuvent avoir des effets néfastes sur la croissance (Fonds monétaire international, 2022). Les subventions sont particulièrement utiles dans les domaines où les investissements privés sont faibles ou où les coûts du capital privé seraient trop élevés. Elles reflètent ainsi la nature « publique » des interventions, par exemple dans des secteurs tels que l'éducation et la santé, ou pour des raisons humanitaires, où les investisseurs privés ne sont pas motivés par le profit.

Les prêts concessionnels suffisamment bon marché sont également considérés comme de l'APD (voir figure 2)¹⁵. Cependant, lorsque les prêts ne sont pas suffisamment concessionnels, ils alourdissent le fardeau de la dette existante. Certains soutiennent que les bénéficiaires peuvent également percevoir les prêts différemment et être incités à les utiliser plus efficacement, tandis que les subventions pourraient simplement se substituer aux recettes nationales, décourageant ainsi la mobilisation de ressources par d'autres moyens. D'autre part, lorsque les prêts sont fréquemment annulés, ils ont tendance, au fil du temps, à être considérés comme essentiellement équivalents à des subventions, ce qui annule le problème d'aléa moral. En fin de compte, le choix entre les subventions et les prêts dépend du contexte et des cibles/objectifs visés. Un exemple récent de l'utilisation de prêts concessionnels est le **Programme de prêts souverains (PPS) du Canada**, un projet pilote de cinq ans (2019-2024) annoncé dans le budget 2018 pour un montant supérieur à 657 millions de dollars. Le PPS a accordé des prêts souverains à faible taux d'intérêt principalement à des pays à revenu intermédiaire, pour des investissements dans la réduction de la pauvreté qui contribueraient à la réalisation des ODD et qui s'inscrivent dans au moins l'un des six domaines d'action de la PAIF du Canada. Il était logique de cibler les pays à revenu intermédiaire, car leur capacité de remboursement serait sans doute bien meilleure que celle des pays à faible revenu, auxquels il convient plutôt d'offrir des subventions ou des financements hautement concessionnels. Affaires mondiales Canada était responsable de la mise en œuvre du PPS et devait veiller à ce que les prêts ne contribuent pas à des niveaux d'endettement insoutenables ; les pays bénéficiaires étaient l'Équateur, la Guyane, la Jordanie, la Moldavie et l'Afrique du Sud. Le plan de dépenses 2024-2025 d'Affaires mondiales Canada mentionne que les dépenses prévues dans le cadre du Programme d'innovation en aide internationale (PIAI – voir ci-dessous) et du PPS seront réduites. Cela est regrettable, car s'ils sont correctement ciblés, ces programmes peuvent mobiliser des financements à un risque relativement faible tout en garantissant qu'ils ne contribuent pas de manière significative à l'augmentation des niveaux d'endettement.

¹⁵ Dans le jargon du CAD, le caractère concessionnel est basé sur l'élément de subvention, qui est lui-même calculé à partir de différentes réductions pour les pays en fonction de leur catégorie de revenus.

Le Canada utilise également des prêts ou des contributions remboursables dans le cadre de son **Programme d'innovation en aide internationale (PIAI)**, un programme de financement mixte qui finance des initiatives privées contribuant aux objectifs de croissance et de développement dans les pays éligibles à l'APD¹⁶. Les initiatives doivent mobiliser des fonds publics ou privés supplémentaires, intégrer des éléments liés à l'égalité des sexes et au climat dans les investissements et cibler plusieurs pays. Le PIAI travaille principalement avec des organisations du secteur privé, mais il peut également prendre en considération des organisations à but non lucratif, des organisations de développement et des institutions financières locales. Jusqu'à présent, le PIAI a soutenu des investissements en Asie, en Afrique subsaharienne et dans la région Amérique latine et Caraïbes dans des secteurs tels que l'agriculture et l'infrastructure intelligente face au climat, le financement des PME et les investissements tenant compte de la dimension de genre. Le PIAI étant un programme de financement mixte dont l'objectif est de mobiliser des capitaux privés supplémentaires, la contribution du gouvernement est moins concessionnelle afin de ne pas évincer complètement les investissements privés. En revanche, le PPS est plus concessionnel, malgré une durée maximale de prêt de dix ans et un taux d'intérêt égal au coût d'emprunt du gouvernement canadien.

Un autre projet pilote de cinq ans a été lancé en 2021-2022 – **le Programme pilote de contributions remboursables avec conditions (CRC)** – afin de mobiliser des investissements supplémentaires du secteur privé en faveur de la PAIF du Canada et des ODD. Ce programme a pour objectif d'utiliser des fonds publics pour mobiliser des investissements supplémentaires dans des pays éligibles à l'APD qui seraient jugés trop risqués pour les investisseurs privés (nationaux et internationaux) seuls, et se concentre sur des projets avec des **portefeuilles de prêts** et/ou des **fonds de garantie de portefeuilles de prêts**. Les candidats doivent fournir une contribution financière pour le volet CRC, ce qui permet de combiner des ressources concessionnelles et commerciales afin de catalyser les investissements.

¹⁶ Le projet pilote s'est déroulé de 2018-19 à 2023-24 et a été renouvelé pour cinq ans (2024-25 à 2028-29).

Table 1: Modalités de financement du développement canadien

Modalité	Description	Exemples / Notes
1. Modalités traditionnelles de financement du développement (APD)		
<p><i>Avantages: aucun remboursement, aucun endettement; moins coûteux; pour des secteurs/problèmes spécifiques; cofinancement.</i></p> <p><i>Inconvénients: conditionnalité/influence; budgets et échelles limités; dépendance; impacts à court vs long terme.</i></p> <p><i>Contexte le plus pertinent : aide humanitaire; services sociaux de base; assistance technique; pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (et pays fragile) qui ne peuvent pas contracter davantage de dettes; secteurs à faible retour sur investissement.</i></p> <p><i>Recommandation: voir la fin de la section 2</i></p>		
Subventions	Transferts non remboursables pour des objectifs de développement	Santé, éducation, soutien à la gouvernance ; réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu
Prêts concessionnels	Prêts à taux inférieurs à ceux du marché et à long terme; admissibles au titre de l'APD s'ils sont suffisamment avantageux	Programme de prêts souverains du Canada; prêts de la Banque mondiale (IDA); besoins de réinvestissement
Assistance technique et renforcement des capacités	Financement ou expertise pour renforcer les politiques, les institutions et les systèmes	Formation
Allégement ou annulation de la dette	Restructuration ou annulation de la dette des pays en développement	PPTE, Initiative de l'allégement de la dette multilatérale; Initiative de suspension du service de la dette (ISSD) du G20 et du Club de Paris
Aide humanitaire	Octroi rapide de subventions ou d'aide en nature en période de crise	Programmes d'aide alimentaire d'urgence ou de secours en cas de catastrophe
2. APD non-traditionnelle		
<p><i>Avantages: réductions des risques; mobilisation de capitaux privés; possibilités de passage à l'échelle</i></p> <p><i>Inconvénients: risque de ne pas être déployé là où elle est nécessaire; complexe et difficile à évaluer; subventionnement inutile du capital privé (effet d'additionnalité non garantit); risque d'endettement</i></p> <p><i>Contexte le plus pertinent : pays non surendettés ; pays à revenu intermédiaire ; davantage axée vers des activités à vocation commerciales</i></p> <p><i>Recommandation : voir la fin de cette section ; FinDev Canada devrait évaluer certains de ses financements destinés à des projets à risque plus élevé dans des contextes à faible revenu ; il faut plus de transparence et d'imputabilité; une meilleure coordination avec les autres acteurs du développement ; il faut envisager un changement systémique plutôt que des ententes isolées.</i></p>		
Institutions de financement du développement	Prêts, prises de participation, garanties, financements mixtes	FinDev Canada
Investissement axé sur les résultats / à impact	Paiements liés à des résultats de développement vérifiés ou à un impact	Grand Challenges Canada
Cotisations remboursables sous conditions / inconditionnelles	Fonds publics octroyés dans l'espoir d'un remboursement partiel ou total	Le programme CRC (portefeuille de prêts et fonds de garantie de portefeuille de prêts) et le programme URC du Canada
3. Autres flux officiels (AFO)		
<p><i>Avantages: soutien commercial et à l'exportation; aider les pays à revenu intermédiaire; financement flexible et soutenable</i></p> <p><i>Inconvénients: contribue à l'endettement;</i></p> <p><i>Contexte le plus pertinent : pays non surendettés ; axée sur les intérêts commerciaux et stratégiques du pays donneur</i></p> <p><i>Recommandation : voir la fin de cette section</i></p>		
AFO	Transactions officielles ne relevant pas de l'APD ; à vocation plus commerciale	Crédits à l'exportation, prêts bilatéraux
4. Financement privé		
<p><i>Avantages : possibilités de passage à l'échelle et effet catalyseur ; potentiel d'impact élevé ; développement du secteur privé</i></p> <p><i>Inconvénients : mobilisation insuffisante ; manque de transparence ; risque d'endettement</i></p> <p><i>Contexte le plus pertinent : pays non surendettés ; pays à revenu intermédiaire ; davantage axée vers des activités à vocation commerciales</i></p> <p><i>Recommandation : voir la fin de cette section</i></p>		
Investissements en actions	Investissements de capitaux dans des entreprises ou des fonds	Fonds de pension
Dette	Prêts pour des projets du secteur privé (par exemple : infrastructure, énergie)	Banques
Obligations vertes/sociales/de développement*	Obligations ayant un objectif de durabilité ou un impact social	Obligations vertes, bleues et liées au développement durable
Diaspora et envois de fonds	Mobilisation de l'épargne de la diaspora ; flux monétaire des immigrants vers leurs pays d'origine.	Obligations de la diaspora ; législation visant à réduire le coût des transferts de fonds

5. Financement multilatéral et thématique (APD)

Avantages : gestion simplifiée ; mutualisation des compétences et des ressources (évolutivité) ; nouveaux capitaux

Inconvénients : réduit la part bilatérale dans l'« écosystème » de développement canadien ; empreinte moins « visible » ; potentiel d'accumulation de dettes

Contexte le plus pertinent : pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (et pays fragiles) qui ne peuvent pas contracter davantage de dettes ; pays vulnérables (par exemple, les PEID et les pays enclavés) dans le cas du financement climatique

Recommandation : contribuer au financement de base des institutions multilatérales ; optimiser le modèle bilatéral-multilatéral afin d'assurer la complémentarité et de réduire la fragmentation.

Contributions multilatérales	Financement de base ou affecté	ONU, Banque mondiale (IDA), FMI, Banques régionales de développement
Financement climatique	Financement de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets dans les pays en développement	Fonds vert pour le climat ; engagement du Canada en matière de financement climatique de 5,3 milliards de dollars (40 % de subventions ; 60 % de contributions non renouvelables) (2021-2026)
Fonds globaux ou thématiques	Mécanismes de financement commun spécifiques à une problématique	Fonds mondial, GAVI
Droits de tirage spéciaux (DTS)	Les actifs de réserve du FMI	Réaffectations des DTS du Canada au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FFRPC) et au Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité (FRD)

Source: construction de l'auteur; *pourraient être comptabilisées comme APD si elles respectent les critères de cette dernière.

Les contributions remboursables sans condition (URC) sont fournies dans le cadre du PIAI évoqué ci-dessus, ainsi que du programme international de financement de la lutte contre le changement climatique, qui représente un engagement de 5,3 milliards de dollars pour la période 2021-2026 et se compose à 40 % de subventions et à 60 % d'URC. Les URC sont similaires aux prêts concessionnels et ont pour objectif d'encourager les investissements du secteur privé dans des activités à faible intensité de carbone, principalement dans les pays à revenu intermédiaire et à revenu intermédiaire inférieur. Le programme international de financement climatique comprend à la fois des composantes bilatérales (avec les gouvernements des pays en développement et les ONG) et multilatérales, telles que le Fonds vert pour le climat et les banques multilatérales de développement. La différence entre les URC et les CRC réside dans le fait que les URC (garantie de remboursement plus élevée; faible risque) doivent être remboursées sans condition, tandis que les CRC (risque plus élevé) ne sont remboursables, en totalité ou en partie, que sous certaines conditions.

L'institution financière canadienne de développement, FinDev Canada, est une société d'État et une filiale d'Exportation et développement Canada (EDC). Elle a été créée en 2018 pour soutenir le secteur privé dans les pays en développement en proposant des **prêts (dettes)**, des **prêts de financement mixte, des capitaux propres** et une assistance technique. Plus précisément, FinDev Canada gère actuellement un mécanisme de relance Covid-19 sensible au genre, « 2X Canada », lancé en 2021, financé par Affaires mondiales Canada et axé sur le secteur financier et les PME ; un autre mécanisme de financement concessionnel a été annoncé lors du sommet du G7 de 2024, axé sur l'agroalimentaire et la foresterie, le secteur financier et les infrastructures durables. Elle dirige également une plateforme de financement mixte, GAIA, pour les projets d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets. FinDev soutient la croissance dans les pays en développement par le biais d'investissements du secteur privé ; ses services sont fournis à des taux commerciaux et son objectif est de rester financièrement viable. Sa capacité à prendre des

risques commerciaux plus importants que les investisseurs privés lui permet d'investir là où le soutien financier est le plus nécessaire et où les investisseurs privés jugent le risque trop élevé. FinDev a reçu des capitaux supplémentaires de la part du gouvernement canadien afin d'intensifier ses activités et de répondre à la demande croissante, ce qui n'est pas inhabituel pour les IFD.

Dans le cas des **capitaux propres**, il s'agit essentiellement de la part d'une société ou d'une entreprise détenue par un investisseur une fois la dette de celle-ci déduite. Cela permet aux entreprises privées des pays en développement d'obtenir des capitaux et aux partenaires financiers de poursuivre des stratégies plus risquées mais potentiellement plus rémunératrices ; les investisseurs ont davantage d'influence sur les décisions de l'entreprise. Comme l'expliquent Habbel et al. (2021), différents instruments et mécanismes de financement mixte sont utilisés dans le financement du développement. Outre les capitaux propres, **les instruments de dette privés** sont les instruments de financement du développement les plus couramment utilisés ; ils comprennent les prêts, les lignes de crédit et **les obligations**. Certaines obligations, telles que les obligations vertes, sont spécialement conçues pour atteindre des objectifs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). D'autres types d'obligations, à savoir les obligations à impact sur le développement, sont liées à des résultats ; les organismes du secteur public ou les partenaires financiers remboursent le capital et le rendement aux investisseurs s'ils obtiennent des résultats. Ces obligations spécialement conçues contribuent à mobiliser des capitaux et permettent de se concentrer sur les résultats. Il en va de même pour les subventions basées sur la performance, qui sont versées lorsque les résultats préétablis sont atteints. Enfin, il existe des instruments qui mettent en commun les ressources, tels que les prêts syndiqués, qui permettent le partage des risques. La principale différence entre la dette et les capitaux propres réside dans le fait que, malgré des rendements plus faibles, le risque lié aux instruments de dette est également plus faible et qu'ils peuvent donc constituer un moyen de réduire le risque dans un portefeuille comprenant des capitaux propres et d'autres produits.

Les garanties sont un autre instrument utilisé dans le financement du développement ; comme leur nom l'indique, elles sont utilisées en cas de non-paiement ou de perte de valeur et peuvent donc être intéressantes pour les investisseurs peu enclins à prendre des risques. Comme l'expliquent Mirabile et al. (2013), les garanties ont traditionnellement été utilisées plus fréquemment par les institutions financières multilatérales que par les IFD bilatérales. Plus précisément, la préoccupation était que les institutions bilatérales ont l'obligation d'offrir des produits admissibles à l'APD et que les garanties ne sont pas comptabilisées comme APD car elles n'impliquent pas de flux financier. Fait intéressant, FinDev Canada a principalement utilisé la dette plutôt que les garanties comme instrument de financement. Cependant, au niveau multilatéral, y compris dans le cadre des initiatives auxquelles le Canada a contribué, les garanties sont de plus en plus utilisées, même si des efforts supplémentaires pourraient être faits.

Comme indiqué dans la section précédente, il convient de le rappeler ici que récemment le CAD a modifié ses règles afin que les donateurs puissent désormais comptabiliser la capitalisation des

Instruments du secteur privé (ISP) et l'équivalent-subvention des garanties sur les capitaux propres, les prêts et les garanties d'investissements comme APD. Concrètement, dans le contexte canadien, cela signifierait que la récente recapitalisation de FinDev Canada serait comptabilisée comme APD. **Les OSC ont fait part de leurs préoccupations quant au fait que cette extension des garanties et la manière dont les IPS sont comptabilisés dans l'APD augmenteraient son niveau sans nécessairement accroître l'effort des donateurs et pourraient inciter ces derniers à s'éloigner davantage des subventions et des prêts concessionnels.** On ne sait pas comment l'additionnalité par rapport à l'objectif de réduction de la pauvreté – le mandat principal de l'APD – est prise en compte en ce qui concerne les IPS.

Parmi les autres acteurs majeurs dans le domaine du financement mixte au Canada, on peut citer Grand Challenges Canada, qui utilise le financement mixte en déployant des capitaux catalytiques pour attirer les investissements privés, investit dans des fonds d'investissement mondiaux dans le domaine de la santé et s'engage dans des investissements tenant compte de la dimension de genre. Affaires mondiales Canada a également été le partenaire financier fondateur du réseau mondial pour le financement mixte, Convergence, une plateforme visant à mettre en relation, à informer et à aider les investisseurs publics et privés à réaliser des transactions de financement mixte afin d'accroître les investissements privés dans les marchés émergents. Mennonite Economic Development Associates (MEDA) est également présente dans le domaine de l'investissement à impact social depuis des décennies. En 2013, elle s'est associée au gouvernement du Canada et a utilisé des financements concessionnels pour mobiliser des capitaux privés. MEDA utilise des fonds d'investissement à impact social qui combinent des subventions avec des prêts concessionnels ou des prises de participation ; elle offre également une assistance technique et des instruments d'atténuation des risques tels que des garanties. Le MEDA Risk Capital Fund (MRCF) utilise à la fois des fonds provenant de donateurs et du secteur privé et comble les lacunes de financement en investissant dans des PME des marchés en développement.

Le financement mixte au Canada – et donc l'utilisation croissante de fonds autres que l'APD traditionnelle pour financer le développement – a véritablement pris son essor lors de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement en 2015, lorsque les États membres de l'ONU examinaient comment financer le programme de développement pour l'après-2015. À l'époque, le ministère canadien des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement a pris l'initiative en matière de financement mixte et a renforcé sa collaboration avec le secteur privé, après des années de stagnation de l'APD en montants absolus et de baisse de l'APD en pourcentage du revenu national. Le lancement de Convergence a été annoncé en 2015 lors des négociations sur le financement du développement, tandis que FinDev a été lancé trois ans plus tard, en 2018. Depuis lors, une part croissante de l'APD a été consacrée au financement mixte, avec diverses annonces, notamment celles concernant le PAIP, le CRC et l'URC décrites ci-dessus. Un autre exemple spécifique est la création du Fonds pour l'égalité en 2018/19, lorsque le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire d'Affaires mondiales Canada, s'est engagé à verser 300 millions de dollars afin de mobiliser des contributions financières

supplémentaires de la part des gouvernements, des particuliers, des fondations, du secteur privé et d'autres donateurs. Des ressources supplémentaires devaient être générées grâce à des investissements tenant compte de la dimension de genre (et à des investissements à impact) afin de soutenir la PAIF. En mars 2024, plus de 150 organisations de défense des droits des femmes et fonds pour les femmes avaient reçu des subventions, ce qui a permis d'atteindre près de 1 000 autres organisations de défense des droits des femmes¹⁷.

Une décennie plus tard, il est évident que l'APD a été davantage orientée vers le financement mixte, allant au-delà de l'aide traditionnelle qui comprend des projets, des programmes et un soutien budgétaire aux gouvernements des pays en développement. **Comme nous entendons encore parler de projets pilotes lancés et mis en œuvre, il semblerait que bon nombre de ces programmes ne soient pas encore bien établis et qu'il n'existe pas de cadre global clair permettant de différencier l'APD traditionnelle de l'APD utilisée pour mobiliser des capitaux privés.** Il est également difficile de trouver des données complètes et facilement accessibles sur la répartition réelle entre l'APD traditionnelle et non-traditionnelle (et les plans de dépenses prévisionnels), le coût de ces programmes et leurs impacts réels. Comme nous l'avons déjà souligné, et en nous appuyant sur des données mondiales, force est de constater que l'effet de levier promis ne s'est pas produit et que les fonds mobilisés n'ont pas été dirigés là où ils étaient le plus nécessaires.

Plus précisément, le financement mixte tend à cibler les pays à revenu intermédiaire, car ils présentent un meilleur profil de risque. En ce sens, le financement privé est plus risqué, et c'est pourquoi le soutien des pouvoirs publics est nécessaire. Il est également plus difficile de connaître exactement les ratios de levier, et contrairement à l'APD, la comptabilité et le suivi sont plus difficiles, car les investissements privés impliquent généralement plusieurs niveaux et acteurs qui ne sont pas tenus de respecter les mêmes normes de transparence que les financements publics. Enfin, le ciblage de l'APD traditionnelle vers des secteurs tels que la santé et l'éducation, qui nécessitent des investissements publics, tend à être négligé par les initiatives de financement mixte, celles-ci se concentrant sur d'autres secteurs tels que les services financiers et l'énergie¹⁸. Si cela peut être une bonne chose compte tenu de la valeur comparative de chaque type de financement, elle devient problématique lorsque l'APD destinée aux secteurs traditionnels est détournée pour financer des initiatives de financement mixte.

¹⁷ https://www.oecd.org/en/publications/2021/03/development-co-operation-tips-tools-insights-practices_d307b396/bridging-the-funding-gap-for-women-s-rights-organisations-canada-s-support-through-the-equality-fund_048ded61.html (Consulté le 1er octobre 2025).

¹⁸ Voir <https://www.convergence.finance/blended-finance#sectors> (consulté le 3 décembre 2025).

Recommandations

- Les différentes modalités de financement du développement présentent chacune des forces et des limites distinctes, et doivent être envisagées comme complémentaires — et non comme des substituts — à l'aide publique au développement (APD) traditionnelle.
- La soi-disant « privatisation » de l'aide, ou le recours à diverses modalités de financement du développement autres que les dons et les prêts concessionnels, devrait avant tout être guidée par nos objectifs de développement, et non simplement constituer une réaction aux contraintes budgétaires.
- Le recours croissant au financement mixte exige une plus grande transparence et une reddition de comptes accrue, ainsi qu'une meilleure analyse de l'additionnalité, des acteurs impliqués dans les opérations et des bénéficiaires ultimes. Cela s'applique notamment à FinDev Canada, qui a été récemment recapitalisée.
- Le gouvernement du Canada devrait exiger que FinDev Canada consacre une partie de ses activités aux pays à faible revenu par l'entremise d'un mécanisme de financement concessionnel dédié, afin de ne pas compromettre sa viabilité financière.
- Dans un contexte de contraction du budget de l'APD, il est impératif de connaître la proportion des fonds d'aide utilisée pour mobiliser des capitaux privés. Parallèlement, le recours au financement d'APD non-traditionnelle devrait être transparent, complémentaire au financement de l'APD traditionnelle, et ne pas évincer l'investissement privé.
- Comparativement à ses pairs, le Canada a développé un avantage comparatif dans certains domaines, notamment l'égalité des genres (et sa Politique d'aide internationale féministe) et le financement climatique, que ce soit par l'entremise de FinDev Canada ou des fonds climatiques canadiens via IDB Invest. Ces approches — y compris l'intégration d'incitatifs liés au genre dans le financement climatique — ont fait leurs preuves et devraient être étendues.

4. Contributions du Canada aux réformes des architectures financière et de développement international

Malgré les appels à la réforme des architectures financière et de développement international, les pays développés continuent de dominer la prise de décision dans les principales institutions financières internationales. La gouvernance des institutions de Bretton Woods ne représente pas suffisamment les intérêts des pays en développement, qui n'ont pas assez de pouvoir pour influencer les politiques qui les concernent directement. Aujourd'hui, trop de pays en développement consacrent davantage de dépenses au service de la dette qu'à des secteurs clés tels que l'éducation, la santé et les infrastructures, qui sont pourtant essentiels afin d'assurer une croissance durable. Les mécanismes de financement existants pour les capitaux privés et l'aide publique au développement (APD) se sont avérés insuffisants pour combler le déficit de

financement des ODD, et les milliards, voire les milliers de milliards, qui avaient été promis, en partie grâce à des financements innovants provenant du secteur privé, ne se sont pas matérialisés. Le financement de la lutte contre le changement climatique ne rejoint pas les populations les plus vulnérables, même si le changement climatique touche de manière disproportionnée les pays les plus pauvres où habitent ces populations. Par ailleurs, l'architecture financière actuelle a tendance à réagir lentement aux chocs mondiaux et à leurs conséquences ; des règles rigides en matière d'allégement de la dette, par exemple, peuvent aggraver la situation au lieu de la résoudre. Toutes ces observations indiquent qu'il est clairement nécessaire de réformer les architectures internationales du développement et des finances.

En tant que puissance moyenne, le Canada a été un fervent défenseur du multilatéralisme, apportant des ressources et des idées aux institutions et forums multilatéraux (tels que l'ONU, le G7, le G20, le CAD de l'OCDE et les institutions de Bretton Woods). Dans le passé, les sommets internationaux ont donné des résultats concrets sous la direction du Canada. Par exemple, lorsque le G20 s'est tenu à Toronto en 2010, alors que les pays se remettaient encore de la crise financière mondiale de 2008, des objectifs spécifiques ont été adoptés concernant le droit de vote des pays en développement et en transition à la Banque mondiale, la réforme des quotes-parts du FMI et plusieurs mesures liées à la réforme du secteur financier. Lors du sommet du G7 à Charlevoix en 2018, un engagement a été pris en faveur du financement innovant pour le développement.

Aujourd'hui, l'isolationnisme croissant des États-Unis, l'impérialisme russe et la montée en puissance d'autres pays comme la Chine et l'Inde créent un nouvel ordre mondial qui rend plus difficile le fonctionnement d'un système mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. **D'autre part, il existe de nombreux autres pays – alliés traditionnels et non traditionnels – qui représentent collectivement un bloc important et avec lesquels le Canada pourrait former des alliances sur des questions liées à la réforme des architectures financière et du développement international.**

Il existe d'autres domaines dans lesquels le Canada peut exercer son *leadership* et montrer l'exemple. Par exemple, au plus fort de la pandémie de Covid-19, le Canada a accordé un prêt d'un milliard de dollars au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FFRPC) du FMI, qui est le mécanisme concessionnel destiné aux pays à faible revenu. Il a également contribué à l'Initiative (du G20) de suspension du service de la dette (ISSD), créée en mai 2020 et qui a pris fin en décembre 2021. Le Canada s'est également engagé à affecter 20 % de sa nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux (DTS) aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire vulnérables dans le cadre de ses engagements au sein du G7 et du G20. En 2023, davantage de DTS canadiens ont été alloués au FFRPC pour l'adaptation au changement

climatique et la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu, faisant du Canada l'actionnaire qui a alloué la plus grande part de ses DTS aux pays du Sud¹⁹.

Le Canada participe depuis longtemps à des initiatives d'allégement de la dette, étant membre fondateur du Club de Paris et ayant contribué à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et à l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (voir tableau 1). Cependant, la nature de la dette contractée aujourd'hui par les pays en développement, y compris certains des plus vulnérables, a changé. La dette envers la Chine et les prêteurs commerciaux est plus importante que par le passé ; les coûts d'emprunt sont plus élevés et les pays consacrent une part importante de leurs revenus au service de la dette au lieu d'investir dans des secteurs clés tels que l'éducation, la santé et l'action climatique.

Le Canada n'est pas un grand pays créancier, de sorte que toute décision qu'il prendrait de suspendre le remboursement de la dette ou de réorienter les DTS n'aurait qu'un impact limité. Il peut toutefois user de son *leadership* dans les instances multilatérales en appuyant les appels lancés par la Banque mondiale et l'ONU aux prêteurs commerciaux pour qu'ils participent à l'allégement de la dette – sous le cadre commun du G20 ou d'autres cadres émergents – au lieu de profiter des efforts déployés par d'autres, principalement des donateurs bilatéraux. Il semblerait que le cadre commun du G20 ait atteint ses limites. Alors qu'il était destiné à fournir un moyen rapide et efficace de restructurer la dette des pays à faible revenu, sa mise en œuvre a été trop lente, insuffisante et peu suivie par les créanciers privés. **Le Canada pourrait soutenir les pays du Sud qui ont fait pression pour l'adoption d'une convention-cadre des Nations unies sur la dette souveraine, qui constituerait un mécanisme mondial et juridiquement contraignant de résolution de la dette souveraine.**

Il peut également soutenir les efforts visant à fournir une protection juridique aux débiteurs qui font l'objet de poursuites judiciaires pour rembourser leur dette. Les initiatives passées en matière d'allégement de la dette ont montré qu'elles ne garantissent pas que les pays ne se retrouveront pas à nouveau en situation de surendettement. En fait, plus de vingt ans après les initiatives PPTE et d'allégement de la dette multilatérale, la dette est à nouveau un problème majeur pour de nombreux pays en développement qui sont sous pression pour trouver des ressources afin de financer les ODD et l'adaptation au changement climatique tout en gérant leur environnement macroéconomique, ce qui nécessite des ajustements budgétaires. Les pays africains, en particulier, sont confrontés à un coût du capital plus élevé que d'autres pays ayant des fondamentaux similaires, en raison d'une prime de risque plus élevée évaluée par les agences internationales de notation de crédit. **Dans le cadre de sa stratégie Canada-Afrique, le Canada pourrait soutenir la nouvelle agence africaine de notation de crédit**, dont l'objectif est d'accroître la transparence et de contrer les biais des agences internationales de notation. Cela contribuerait à un accès plus équitable et accru au capital.

¹⁹ <https://www.one.org/ca/press/one-campaign-applauds-canadas-1-3-billion-contribution-of-special-drawing-rights-to-accelerate-climate-finance-and-poverty-reduction/> (Consulté le 1er octobre 2025).

Nous savons que très peu d'aide est consacrée au renforcement des capacités de mobilisation des ressources nationales, comme l'amélioration de l'administration fiscale, et qu'il existe également une limite à ce qui peut être mobilisé au niveau national, en particulier dans les pays où l'assiette fiscale est faible et où le secteur informel est relativement important. Il faut redoubler d'efforts et faire preuve de *leadership* pour soutenir la viabilité de la dette des pays en développement, non seulement en annulant les paiements de la dette, mais aussi en annulant la dette elle-même. En fin de compte, il faut à la fois une architecture internationale du développement qui inclue des évaluations équitables de la notation de crédit pour tous les pays et des subventions pour les pays à faible revenu afin qu'ils ne retombent pas dans l'engrenage de l'endettement.

Le Canada peut également exercer son *leadership* dans le domaine **des discussions internationales sur la fiscalité**. Le Canada a participé de manière constructive au processus mené par l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (BEPS). Le BEPS fait référence aux stratégies de planification fiscale utilisées par les entreprises multinationales pour transférer artificiellement leurs bénéfices vers des juridictions à faible taux d'imposition ou sans imposition en exploitant les lacunes fiscales. Cependant, le Canada a été l'un des huit pays qui a voté contre le mandat – sous l'égide du Groupe africain et du G77 – du processus visant à transférer les discussions fiscales de l'OCDE à l'ONU, afin de créer à terme une **convention fiscale des Nations Unies**. L'argument selon lequel cette initiative compromettrait les efforts déjà déployés par l'OCDE en matière de BEPS et créerait un système fragmenté n'est pas très convaincant, étant donné que la plupart des pays du Sud considèrent le processus des Nations Unies comme plus inclusif et démocratique. L'évasion fiscale et les flux financiers illicites affectent de manière disproportionnée les pays en développement, qui considèrent qu'un processus mené par les Nations Unies est plus efficace qu'un processus susceptible de protéger les intérêts des pays riches. En novembre 2025, le Canada s'est abstenu de voter sur une résolution fiscale des Nations Unies en faveur d'une coopération fiscale internationale inclusive et efficace, présentée par le Groupe africain.

La position du Canada sur les mesures climatiques qui profiteraient aux pays en développement est également pour le moins mitigée. D'une part, le Canada a pris d'importants engagements financiers, tels que le programme international de financement climatique qui cible la transition vers les énergies propres, les solutions fondées sur la nature et la perte de biodiversité, l'agriculture et les systèmes alimentaires intelligents face au climat, ainsi que la gouvernance climatique. D'autre part, au niveau national, le Canada continue d'augmenter sa production et ses exportations de combustibles fossiles ; le Canada n'a jamais atteint ses objectifs nationaux et internationaux en matière d'émissions. Le gouvernement nouvellement élu a également abandonné la taxe sur le carbone, une mesure que de nombreux économistes soutiennent pour réduire les émissions de carbone en raison de son efficacité et de sa transparence. Le financement international de la lutte contre le changement climatique est également largement accordé sous forme de prêts remboursables plutôt que de subventions, ce qui, comme nous

l'avons déjà souligné, alourdira la dette des pays en développement. Malheureusement, les pays en développement qui ont le moins contribué aux émissions de gaz à effet de serre et au changement climatique doivent faire face à un impact disproportionné du changement climatique. Au niveau multilatéral, les montants consacrés au financement climatique par la Banque mondiale, par exemple, font l'objet d'une attention particulière car ils sont difficiles à suivre (Oxfam, 2024). Il s'agit là encore d'un domaine dans lequel le Canada pourrait faire preuve d'un plus grand *leadership* et plaider en faveur d'une transparence accrue de la part de la Banque mondiale et d'autres organisations multilatérales.

La quatrième Conférence sur le financement du développement, qui s'est tenue à Séville du 30 juin au 3 juillet 2025, a adopté le *Compromiso de Sevilla* ou « l'Engagement de Séville » (Nations Unies, 2025). Le mot « architecture » (financière et de la dette) est mentionné à plusieurs reprises : poursuite de la réforme de l'architecture financière internationale afin de combler le déficit de financement, notamment en renforçant le rôle de l'ONU et des IFI ; mobilisation de ressources financières supplémentaires et innovantes ; inclusion de la voix et de la représentation des pays en développement dans l'architecture fiscale internationale ; réforme de l'architecture de la coopération au développement afin de la rendre plus efficace, inclusive et cohérente ; réforme de l'architecture de la dette souveraine afin d'accélérer les restructurations de dette, d'améliorer la transparence de la dette et l'analyse de sa viabilité. La réduction des budgets d'aide a fait de la mobilisation des ressources nationales une priorité, notamment la réforme fiscale nationale et le soutien à la Convention-cadre des Nations unies sur la coopération fiscale internationale. Mais le document final montre clairement que l'action multilatérale dans d'autres domaines – l'allégement de la dette et le financement par des subventions, pour n'en citer que deux – restera pertinente, et peut-être plus que jamais. Comme d'habitude, il sera intéressant de voir comment, et si, les engagements pris se traduiront en actions concrètes.

En fin de compte, qu'il s'agisse de négociations fiscales internationales ou de mesures contre les changements climatiques, le Canada doit faire preuve **d'une plus grande cohérence sur le plan politique**. À l'échelle nationale, il faut davantage de cohérence entre les divers ministères et organismes fédéraux – par exemple Affaires mondiales Canada et Ressources naturelles Canada – qui poursuivent des objectifs contradictoires, et reconnaître que les priorités nationales telles que l'extraction des ressources peuvent entrer en conflit avec les objectifs internationaux de développement tels que les efforts en faveur de la lutte contre les changements climatiques. Alors que de plus en plus de pays, dont le Canada, tentent de faire valoir leurs intérêts stratégiques nationaux tout en réduisant leurs budgets d'APD, il est essentiel que les fonds restants ne soient pas également affectés par l'incohérence des politiques. En fin de compte, il s'agit de veiller à ce que nos discours internationaux soient en accord avec nos actions et nos valeurs nationales.

Recommandations

Dans un contexte de ressources budgétaires limitées, le Canada doit montrer l'exemple et mobiliser de manière stratégique et audacieuse son capital politique. Plus précisément :

- Le Canada devrait travailler de concert avec des pays partageant les mêmes vues afin de faire avancer des dossiers tels que l'allégement de la dette et la lutte contre les changements climatiques. Des forums comme le G7, le G20 et les réunions des Nations Unies constituent des tribunes privilégiées pour défendre ces enjeux, adopter des résolutions assorties d'objectifs précis et exercer un *leadership* politique. Le Canada devrait appuyer les négociations sur la dette qui se déroulent aux Nations Unies et soutenir, dans le cadre de sa stratégie Canada–Afrique, la nouvelle Agence africaine de notation de crédit.
- Le Canada devrait tirer parti de sa position au sein des conseils d'administration des institutions financières internationales (IFI) pour promouvoir une gouvernance plus inclusive, une meilleure représentation des pays en développement, l'expansion du financement multilatéral et un accent accru sur les investissements climato-intelligents.
- Au-delà de l'allégement de la dette, la corruption et les flux financiers illicites représentent des pertes de revenus considérables pour les pays en développement, en particulier en Afrique. En veillant à ce que les entreprises canadiennes adoptent des pratiques responsables — notamment dans le secteur des minéraux critiques et de l'industrie minière en général — le gouvernement du Canada peut contribuer à la mobilisation des ressources intérieures et à la réduction des flux financiers illicites. Plutôt que de s'en remettre à l'autoréglementation volontaire, le Canada devrait adopter une législation contraignante obligeant les entreprises canadiennes à se comporter à l'étranger de manière aussi responsable qu'au pays. Cela permettrait également de démontrer le leadership par l'exemple.
- Le Canada devrait réaffecter une part encore plus importante de ses droits de tirage spéciaux (DTS) aux fonds fiduciaires du FMI axés sur les pays vulnérables, et ainsi inciter d'autres pays à revenu élevé à suivre cet exemple.
- La programmation canadienne en matière de développement devrait se concentrer sur les domaines dans lesquels le Canada dispose d'avantages comparatifs, notamment l'égalité des genres et le financement climatique. En collaborant avec d'autres pays et institutions internationales, le Canada pourrait contribuer à un système d'aide « moins fragmenté ».
- Coopération Canada pourrait également collaborer avec des organisations de plaidoyer telles que Résultats Canada afin de faire valoir auprès du gouvernement canadien la nécessité de réformer l'architecture internationale et du développement au-delà du simple accroissement des ressources financières. Une partie de ce plaidoyer devrait porter sur la nécessité d'assurer la cohérence des politiques en faveur du développement durable.

5. Quel rôle pour la société civile ?

Les réductions des budgets de l'APD par le Canada et d'autres grands donateurs accélèrent l'évolution du paysage du financement du développement vers un recours accru au financement mixte et aux investissements du secteur privé, même si les données existantes ont démontré les limites d'une telle approche. Pour les raisons déjà évoquées, l'APD ne disparaîtra pas complètement. Dans le contexte canadien, la plupart des ONG et des praticiens du développement s'appuient sur l'APD traditionnelle pour mettre en œuvre des programmes et des projets dans les pays en développement. Cet écosystème de développement a acquis une expertise considérable au fil des ans et contribue à la promotion du développement durable à l'échelle mondiale. Il ressort clairement de nos échanges avec certains acteurs du secteur du financement du développement que bon nombre des petites ONG de développement n'ont ni la capacité ni l'expertise technique nécessaires pour s'engager dans des modalités de financement du développement autres que l'APD traditionnelle, dans la mesure où celles-ci concernent la structuration des accords eux-mêmes. **Cependant, nous estimons qu'il existe divers moyens pour les OSC de s'engager dans le financement du développement au-delà de l'APD traditionnelle.**

Tout d'abord, le plaidoyer des OSC reste important, tant pour les flux d'APD que pour les flux non liés à l'APD, afin de garantir que ces flux restent transparents et conformes aux objectifs politiques du gouvernement canadien en matière de développement durable. Le projet de « financement du développement au-delà de l'APD traditionnelle » au Canada reste en cours, malgré plus d'une décennie de présentation du Canada comme un *leader* en matière de financement innovant (et mixte). **Le Canada est arrivé tardivement dans ce domaine et n'a pas encore élaboré de stratégie cohérente en matière d'APD non-traditionnelle, même s'il s'est engagé sur plusieurs fronts.** Certains programmes font actuellement l'objet d'une évaluation (par exemple, ceux de FinDev Canada), mais il n'existe pas d'informations complètes et systématiques sur le montant des capitaux privés mobilisés et leur destination. Des données empiriques montrent des résultats prometteurs, mais nous ne disposons pas, par exemple, d'informations de base sur les ratios de levier ou les scénarios contrefactuels qui pourraient témoigner de l'additionnalité.

Au-delà de l'APD traditionnelle, rien ne prouve que le Canada ait fait mieux que d'autres pays pour atteindre ceux qui ont le plus besoin de financement pour le développement. Par exemple, un spécialiste du financement du développement avec lequel nous nous sommes entretenus a mentionné que d'autres IFD leur offraient actuellement de meilleures conditions que FinDev Canada. Il y a donc lieu d'exiger plus de transparence et de responsabilité, et de veiller à ce que le financement du développement du Canada soit aligné sur le développement durable et ne soit pas uniquement motivé par le profit, comme on peut s'y attendre de la part d'acteurs privés. Nous sommes d'accord avec les personnes avec lesquelles nous avons discuté pour dire que les OSC manquent souvent de capacités techniques ou de connaissance. Il est donc essentiel d'éduquer les praticiens du développement et le public canadien sur les différents mécanismes

de financement du développement mis en place par le Canada, leurs implications, y compris les risques potentiels²⁰. Pour les ONG, cela leur permettrait de comprendre comment s'engager et collaborer avec le secteur privé en faveur du développement durable. Le partenariat avec ceux qui sont déjà impliqués dans les mécanismes « au-delà de l'APD traditionnelle » et l'investissement dans la formation et l'éducation pour comprendre comment les différents mécanismes de financement contribueraient à renforcer les capacités et l'expertise des OSC.

L'APD traditionnelle est souvent critiquée pour son manque de résultats ou son incapacité à démontrer son impact. Les ressources au-delà de l'APD traditionnelle ne sont pas non plus à l'abri de ces critiques, notamment en raison de leur forte dépendance à l'égard du financement privé du développement, dont l'objectif principal est le profit. **Le mélange de ressources publiques et de financement privé nécessite la divulgation complète des types d'investissements réalisés et des résultats obtenus en matière de développement, ce que la société civile devrait préconiser. La même recommandation en matière de responsabilité s'applique aux institutions multilatérales de développement, y compris les banques multilatérales de développement où sont acheminés les fonds canadiens.**

Les OSC possèdent une expertise unique qui est nécessaire, même dans les cas où les projets impliquent à la fois des financements publics et privés. Cela inclut des liens avec les communautés locales ou la capacité de travailler avec elles, des compétences spécifiques telles que celles liées à l'égalité des sexes et au renforcement des capacités locales grâce à leurs réseaux établis, à l'autonomisation des femmes et aux questions environnementales, ainsi qu'une attention particulière aux principes éthiques et ESG qui sont alignés sur les ODD. Les OSC comprennent mieux que les entreprises privées des enjeux tels que la localisation, entretiennent des contacts avec les organisations locales et sont en mesure de les appuyer. Leur expertise sociale et environnementale peut compléter les compétences financières nécessaires à la structuration des transactions, et elles peuvent ainsi être des partenaires fiables. Il n'est pas certain que les petites ONG canadiennes puissent se permettre les capitaux nécessaires à certaines transactions ; cependant, elles peuvent participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de projets en proposant des idées mûres pour des investissements privés.

Les ONG devraient également diversifier leurs sources de financement, en particulier si elles dépendent fortement des fonds publics, en créant des modèles d'entreprises sociales ou en s'associant à des entreprises qui partagent leurs valeurs. Les OSC devraient plaider en faveur d'une plus grande représentation au sein d'organisations telles que FinDev Canada et d'autres acteurs impliqués dans l'écosystème du financement du développement qui va au-delà de l'APD traditionnelle, et également s'associer avec elles pour défendre des questions internationales telles que le changement climatique, l'autonomisation des femmes et une stratégie globale de financement du développement qui s'aligne sur la politique d'aide au développement du Canada et les ODD. Pour combler les lacunes en matière de financement et continuer à progresser vers

²⁰ Nous espérons que le présent article contribuera en partie à atteindre cet objectif.

la réalisation des ODD, divers acteurs – publics, privés, fondations et ONG – doivent s'unir. **En fin de compte, les ONG possèdent des compétences spécifiques qui peuvent être utiles aux investisseurs privés, et le gouvernement canadien pourrait jouer un rôle de premier plan en défendant cette cause auprès du secteur privé.**

Les OSC canadiennes ont tout à gagner à s'allier à des organisations et réseaux internationaux oeuvrant pour des réformes de l'architecture financière, la transparence fiscale internationale et l'allégement de la dette. En fin de compte, la société civile peut aller au-delà de son rôle de surveillance de l'utilisation du financement innovant (et mixte) et s'intégrer à l'écosystème, aux côtés des IFD et des partenaires privés. Bien que des partenaires financiers, tels que le Canada, fassent parfois appel à des OSC comme intermédiaires pour des projets de financement mixte, ils pourraient agir de manière plus réfléchie à cet égard. Cela permettrait de garantir la réalisation des objectifs de développement et d'intégrer l'expertise locale, le renforcement des capacités, le suivi et l'évaluation, etc., domaines dans lesquels les OSC disposent d'un avantage comparatif.

Il existe très peu d'exemples de partenariats étroits entre les OSC et les institutions de financement du développement qui puissent servir de modèles au Canada. Par exemple, la Banque mondiale a récemment lancé l'Alliance pour la société civile et l'innovation sociale (CIVIC), dont l'objectif est d'intégrer les connaissances et les solutions de la société civile aux programmes de la Banque mondiale afin d'avoir un impact à grande échelle. La CIVIC devrait travailler avec le Groupe de la Banque mondiale, y compris la Société financière internationale (IFC)a, ainsi qu'avec des innovateurs sociaux, des entreprises et des gouvernements. Qu'il s'agisse de Proparco ou de British International Investment – respectivement les IFD française et britannique –, leur engagement auprès des OSC tend à s'articuler autour de leurs propres mandats, par opposition aux méthodes traditionnelles d'attribution des subventions. En conséquence, leur engagement auprès des OSC est assez limité et porte sur des questions spécifiques.

Nos recherches n'ont pas permis de mettre en évidence un donateur qui se démarquerait à cet égard, mais il existe certainement des études de cas où le financement mixte a permis de tirer parti des contributions des OSC en tant que partenaires dans des transactions (OCDE, 2025d)²¹. Ce qui semble différent, c'est que les IFD bilatérales sont des filiales d'agences d'aide bilatérales, ce qui rend la coordination, y compris avec les ONG, plus probable. Dans le cas du Canada, le fait que FinDev Canada soit une filiale d'EDC et non d'Affaires mondiales Canada complique la situation. Cependant, comme le montrent nos recommandations ci-dessous, cela pourrait être l'occasion pour le Canada de faire quelque chose d'unique et de faire pression pour une collaboration accrue entre FinDev Canada et les OSC canadiennes à un moment où une part croissante de l'APD est détournée vers des initiatives mixtes et du secteur privé.

²¹ Pour une liste et une discussion d'études de cas où les OSC ont eu recours à la finance mixte, voir OCDE (2025d).

Recommandations

- Coopération Canada devrait collaborer avec des organisations de plaidoyer et poursuivre ses efforts auprès du gouvernement du Canada afin d'obtenir une plus grande transparence concernant le financement de l'APD, notamment quant à la part de ces fonds qui est — et sera — utilisée pour mobiliser des capitaux privés.
- Avec l'appui du gouvernement du Canada, FinDev Canada et les organisations de la société civile (OSC) devraient s'engager dans un dialogue structuré sur les domaines potentiels de collaboration. Cela devrait inclure une meilleure représentation de la société civile au sein du conseil d'administration de FinDev Canada, ainsi que la participation des ONG canadiennes de développement à de futures opérations avec le secteur privé, dans une logique de reconnaissance mutuelle des avantages comparatifs.
- Le gouvernement du Canada devrait exiger que FinDev Canada fasse appel, lorsque cela est pertinent, à l'expertise des OSC canadiennes. Cela pourrait inclure l'organisation de dialogues multipartites afin d'identifier des champs d'intérêt communs, la co-conception de mécanismes de financement spécifiques avec les OSC, ainsi qu'un renforcement de l'assistance technique pour appuyer le développement des capacités (là où les OSC disposent de l'expertise nécessaire).
- À mesure que l'aide se « privatise » de plus en plus, il existe une occasion de renforcer les capacités techniques et l'expertise, et de partager les pratiques exemplaires, tant avec les organisations gouvernementales que non gouvernementales, afin d'améliorer l'engagement avec les différentes modalités de financement du développement.

6. Conclusion

À mesure que les ressources traditionnelles de l'APD deviennent plus limitées et que, par conséquent, les méthodes conventionnelles de mise en œuvre des projets ou des programmes deviennent plus difficiles, il est possible de s'adapter à cet environnement changeant de plusieurs façons. **Premièrement, l'APD traditionnelle reste pertinente, et c'est un point qui doit être souligné par les différents acteurs du domaine du développement, même si de nombreux donateurs, dont le Canada, ont pris la décision de réduire leurs budgets d'aide.** De nombreux défis en matière de développement ne génèrent aucun profit – par exemple dans les domaines de la santé et de l'éducation – et ne sont donc pas attrayants pour les investisseurs privés à la recherche de profits. À l'avenir, la proportion de personnes vivant dans la pauvreté absolue sera de plus en plus concentrée dans les États fragiles et touchés par des conflits, ainsi que dans les milieux à faibles revenus, où les autres ressources sont insuffisantes pour compenser la réduction de l'APD. C'est sur ces régions que l'APD devrait se concentrer. **Une meilleure communication sur la valeur ajoutée de l'aide internationale du Canada contribuerait grandement à améliorer l'allocation budgétaire de l'APD.** À l'heure actuelle, le gouvernement n'investit pas assez dans la communication auprès des Canadiens et des Canadiens afin d'expliquer l'importance de l'APD et sa contribution à notre sécurité et à notre prospérité collective.

Deuxièmement, il est possible de **protéger l'APD**, qui est en baisse, des autres demandes relevant des BPM, et de se concentrer plutôt sur les efforts de réduction de la pauvreté. Par définition, les BPM sont non exclusifs et pourraient donc profiter à des pays qui n'ont pas besoin de l'APD. Le déficit de financement des BPM est trop important, ce qui rend l'APD insuffisante de toute façon. Par conséquent, l'APD devrait se concentrer autant que possible sur ses objectifs fondamentaux, tandis que le financement des BPM devrait, dans la mesure du possible, s'ajouter au financement de base de l'APD. En outre, il convient d'envisager l'octroi de subventions ou de prêts concessionnels pour les BPM aux pays qui sont déjà confrontés à des niveaux d'endettement élevés. Et comme l'APD reste pertinente, il faut redoubler d'efforts pour montrer son impact là où elle est déployée et pourquoi elle constitue une excellente utilisation de l'argent des contribuables canadiens (par exemple, en aidant les pays à mobiliser des ressources au niveau national et à être ainsi moins dépendants des flux d'aide futurs, en tant qu'outil de *soft power*, en créant des opportunités futures pour le commerce et les investissements canadiens, etc.).

Troisièmement, le Canada doit fournir davantage d'informations sur les **priorités qui seront retenues à mesure que les dépenses d'APD seront réduites**. Par exemple, la PAIF continuera-t-elle à orienter l'aide au développement du Canada et comment fonctionnera-t-elle dans un contexte de restrictions budgétaires? De même, le gouvernement devrait élaborer un cadre complet indiquant comment il entend utiliser les fonds publics pour mobiliser des capitaux privés et quelle part de l'APD sera consacrée à cet effet. Nous estimons que le fait de réserver l'APD à ses objectifs fondamentaux et de déterminer la proportion qui devrait être consacrée aux initiatives mixtes/du secteur privé permettrait d'améliorer la transparence et la prévisibilité pour les différents acteurs du développement. Il serait également utile que le gouvernement du

Canada fournit davantage d'informations et de données sur les différentes façons dont l'APD est dépensée, sur ce qui relève ou non de l'APD et, plus important encore, sur ce qui a été accompli. Il est très difficile de savoir si le financement mixte est véritablement supplémentaire, quel est son effet de levier, quels sont les pays ciblés et touchés, etc. Quatrièmement, dans un contexte où les ressources financières sont plus limitées, **les connaissances et l'expertise canadiennes, ainsi que le capital politique, peuvent être déployés à un coût relativement inférieur**, notamment au sein d'organisations internationales et d'institutions multilatérales à la recherche de nouvelles idées et de solutions aux problèmes mondiaux.

Enfin, et en complétant des points précédemment abordés, il est essentiel d'harmoniser la coordination entre les organismes gouvernementaux responsables du développement international et ceux qui ne le sont pas, afin d'assurer la cohérence des politiques en matière d'objectifs de développement. Il est également nécessaire de mieux comprendre comment le financement innovant s'inscrit dans l'objectif global de l'aide au développement du Canada, et le gouvernement canadien devrait exiger une plus grande collaboration entre FinDev Canada et les OSC canadiennes.

Comme l'indique le récent examen par les pairs de la coopération pour le développement de l'OCDE pour le Canada, « l'intégration des objectifs de développement dans les politiques commerciales, de développement et étrangères peut être le fruit d'une démarche plus volontaire » (OCDE 2025c, p. 10). En ce qui concerne le financement innovant, l'examen par les pairs mentionne la nécessité de « clarifier les mécanismes de complémentarité et de coordination entre AMC et FinDev Canada » et « Affaires mondiales Canada devrait orienter ses financements innovants vers les contextes plus difficiles, tels que les marchés mal desservis, notamment en renforçant l'environnement favorable et en tirant des enseignements de ses instruments pilotes » (OCDE 2025c, p. 11 et 13). Nous ne pourrions être plus d'accord.

Liste de références

- Brautigam, D. (2010). "China, Africa and the International Aid Architecture." African Development Bank Group Working Paper Series No. 107 (April).
- Carment, D. and Samy, Y. (2019). "Aid Targeting to Fragile and Conflict-Affected States and Implications for Aid Effectiveness." *Politics and Governance*, 7(2), 93-102.
- Cobbett, E. (2022). "Canada in the World of Development Finance: No Middle Place in a Tight Space Sculpted by Infrastructure and Connectivity Projects." In Carment, D., Macdonald, L., Paltiel, J. (eds) *Canada and Great Power Competition*. Canada and International Affairs. Palgrave Macmillan.
- Devex: A Development Finance Glossary. Available at <https://www.devex.com/news/a-development-finance-glossary-90953>
- Government of Canada (2025). Canada Strong. Budget 2025 (November).
- Government of Canada. Report to Parliament on the Government of Canada's International Assistance, 2018-2019 to 2023-24.
<https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/international-assistance-report-stat-rapport-aide-internationale/index.aspx?lang=eng>
- Government of Canada. Global Affairs Canada website (re: innovative finance programs).
https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/innovative_financement_innovateurs.aspx?lang=eng
- Habbel, V., E. Jackson, M. Orth, J. Richter and S. Harten (2021), "Evaluating blended finance instruments and mechanisms: Approaches and methods", *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 101, OECD Publishing, Paris.
- International Monetary Fund (2022). "Making Debt Work for Development and Macroeconomic Stability." *Policy Papers*, Development Committee (March).
- Mirabile, M., J. Benn and C. Sangaré (2013). "Guarantees for Development", *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 11. OECD Publishing, Paris.
- Mitchell, I., S. Hughes, and E. Wickstead (2023). "UK development finance beyond ODA: mapping and assessing the UK's non-grant development finance." Center for Global Development Policy Paper 307 (September).
- OECD (2007). *Financing Development: Aid and Beyond*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2025a). States of Fragility 2025. OECD Publishing, Paris.

OECD (2025b). Cuts in Official Development Assistance: OECD Projections for 2025 and the Near Term. Policy Brief (26 June). Available at: https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/cuts-in-official-development-assistance_e161f0c5/full-report.html (Accessed on October 2, 2025)

OECD (2025c). OECD Development Co-operation Peer Reviews: Canada.

OECD (2025d). OECD DAC Blended Finance Guidance 2025, Best Practices in Development Co-operation, OECD Publishing, Paris.

Oxfam (2024). Climate Finance Unchecked. How much does the World Bank know about the climate actions it claims? Oxfam Briefing Paper (October).

Puerta, J. M., Ferreyra, G., Taddia, A. P., & Castellani, F. (2023). Development Lending for a New Reality: The Evolution of Financing Instruments across Multilateral Development Banks. InterAmerican Development Bank.

Tomlinson, B. (2021-2024). Various papers available at <https://aidwatchcanada.ca> on Canadian ODA, climate finance, TOSSD data and CSOs.

United Nations (2025). Outcome Document of the Fourth International Conference on Financing for Development.

Online sources/websites

Convergence: <https://www.convergence.finance/>

FinDev Canada: <https://www.findevcanada.ca/en>

MEDA: <https://www.meda.org/>