



**Le Groupe McLeod**



# UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT POUR LE CANADA

## La pauvreté : un défi mondial

L'élimination de la pauvreté compte parmi les principaux défis mondiaux d'aujourd'hui. C'est l'objectif principal du Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté par le Canada et tous les 192 autres membres de l'Assemblée générale des Nations Unies. En général, on constate que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue a fortement diminué au cours des dernières années. Cependant, les statistiques sont trompeuses. Comme *pourcentage* de la population du monde, le nombre a effectivement diminué, et ce, surtout en Chine et en Inde. Mais même là, les données induisent en erreur. Alors qu'à de nombreux endroits le nombre de personnes qui subsistent avec moins de 1,25 \$ par jour a diminué, le nombre de celles qui subsistent avec moins de 2 \$ par jour a souvent *augmenté*. Autrement dit, le passage de la pauvreté absolue à la pauvreté « simple » est en grande partie une question de quelques dollars – ou de sémantique. Cependant, en Afrique subsaharienne, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue a *augmenté* de 63 millions entre 1995 et 2010 pour atteindre un total de 414 millions.

Parmi les organismes d'aide, la tendance est de dire, en raison de la *proportion* réduite des personnes qui subsistent avec moins de 1,25 \$, qu'on a réalisé d'importants progrès. Cela est justifié à certains aspects, mais le fait frappant est qu'il y a autant de personnes vivant dans la pauvreté abjecte aujourd'hui qu'il y en avait en 1980 : un milliard ou plus.

L'objectif de l'ONU de mettre fin à l'extrême pauvreté d'ici à 2030 échouera presque certainement à moins qu'on ne prenne des mesures concertées supplémentaires. L'aide extérieure et, de façon plus générale, la « coopération pour le développement », sera essentielle à la réalisation de l'objectif (*consulter l'encadré sur la page suivante*).

## Pertinence au Canada

Mettre fin à la pauvreté est la bonne chose à faire. En effet, les pays ne peuvent pas se développer lorsque leurs populations ont faim, sont malades et manquent d'éducation. Les investisseurs s'intéressent peu aux pays instables où la base des ressources humaines est faible. La croissance, si elle a lieu, est ralentie et biaisée.

La pauvreté contribue à l'instabilité politique, à la violence et au conflit. C'est un lieu de reproduction pour les pandémies et une cause des mouvements de populations plus en plus impossibles à gérer. Elle aggrave les problèmes environnementaux à l'échelle mondiale. Elle peut engendrer et alimenter le terrorisme.

## Le Groupe McLeod œuvre au renforcement de la contribution du Canada à un monde meilleur.

Le Groupe McLeod est composé de professionnels possédant de nombreuses années d'expérience au sein du gouvernement, de la société civile et du milieu universitaire, qui travaillent dans tous les domaines du développement international, de la diplomatie et de la politique étrangère. Nous collaborons avec d'autres intervenantes et intervenants qui apprécient les droits de la personne, l'intégration, l'égalité et le développement durable pour faire avancer la politique et l'action du Canada dans les domaines de la coopération internationale et des affaires étrangères.

260, rue Metcalfe, bureau 6A, Ottawa (Ont.) K2P 1R6

[McLeodGroup.ca](http://McLeodGroup.ca) | [mcleodgroup12@gmail.com](mailto:mcleodgroup12@gmail.com) | [@theMcLeodGroup](https://www.instagram.com/theMcLeodGroup)

© Le Groupe McLeod 2014-16 / Cette œuvre est mis à disposition selon les termes de la [Licence Creative Commons Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

### Qu'est-ce après tout un nom ?

*L'aide publique au développement (APD)* est un terme forgé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour définir et mesurer *l'aide extérieure*. *L'aide humanitaire*, un sous-ensemble de l'APD, renvoie à l'aide pour les désastres naturels et les urgences complexes. *La coopération pour le développement* est un terme plus large qui comprend l'APD, mais il peut aussi comprendre le commerce, la sécurité et les politiques d'immigration qui peuvent avoir une influence importante sur le développement et le bien-être d'un pays.

Pour le Canada et les Canadiennes et Canadiens, mettre fin à la pauvreté est d'une importance stratégique primordiale. C'est dans notre propre intérêt à long terme. On ne devrait pas traiter la pauvreté comme un domaine politique facultatif à faible priorité. Cela devrait constituer une partie clé de la politique étrangère globale du Canada, dont on tient sérieusement compte dans le cadre de nos politiques relatives au développement, au commerce, à nos investissements, à l'environnement et au domaine militaire.

Un fait important est que, sous son principe d'universalité, le Programme à l'horizon 2030 des Nations Unies s'applique tant aux pays en voie de développement qu'aux pays développés, y compris le Canada. Ceci donne de la substance à l'idée d'un partenariat mondial et reconnaît que tous les pays ont une responsabilité partagée dans le changement. Notre gouvernement a maintenant besoin de créer son propre programme de politiques et de programmes publics dirigés à promouvoir le bien-être de nos citoyens désavantagés et négligés, de même que prioriser la réduction de la pauvreté dans nos efforts de politique étrangère.

### Le Canada : un intervenant international terni

La fière histoire du Canada en matière de leadership international comme porte-parole de la raison et avocat de la concertation a été gâchée au cours de la dernière

décennie. En effet, notre désengagement a considérablement accéléré pendant la période de Harper. Notre perspective en matière de coopération pour le développement s'est rétrécie en faveur de la satisfaction à court terme des considérations électorales au pays et de l'opportunisme commercial, surtout dans le secteur de l'extraction minière. Le gouvernement a aussi ignoré la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle (*consulter l'encadré à la page 5*). De nombreuses organisations et de nombreux donateurs internationaux ne trouvent plus dans le Canada un partenaire crédible en raison de nos positions idéologiques et de notre manque de fiabilité.

Année	2011	2013	2014
APD milliards \$ CAN	5,93	4,95	4,42
Rapport APD/RNB	0,34 %	0,28 %	0,24 %

La tendance récente de notre performance en matière d'ADP est résumée dans le tableau précédant. Celui-ci dresse un portrait plutôt sombre au niveau des montants absolus et de la générosité relative – l'APD comme pourcentage du revenu national (RNB). Le portrait est encore pire lorsque nous comparons les figures récentes avec les efforts d'aide canadienne dans les années 1970 et 1980, alors que l'APD dépassait toujours 0,40 % du RND avec un pic à 0,54 %.

Les premiers indicateurs au sujet du renversement de cette tendance inquiétante par le gouvernement libéral sont mitigés. Le premier budget du gouvernement Trudeau n'a pas engagé le Canada à un plan qui restaurerait, et éventuellement augmenterait davantage, l'APD du Canada. Par contre, la lettre de mandat de la ministre de Développement international l'appelait à « recentrer l'aide au développement consentie par le Canada sur l'aide aux personnes les plus pauvres et les plus vulnérables, et sur le soutien aux États fragiles ». Elle mentionne également un processus consultatif pour déterminer une nouvelle politique de développement et un nouveau cadre de financement.

Le fusionnement de l'ACDI dans le nouveau ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement en 2013 a été supposément justifié comme l'amélioration de la « cohérence des politiques ». Cependant, il y a encore du travail à effectuer pour atteindre cet objectif. Il n'y a aucune preuve claire d'un dialogue étroit et coordonné entre les différentes sections de ce qui est maintenant appelé Affaires mondiales Canada (AMC, le nouveau nom du MAECI). Il est important de mettre en place des conditions plus égales et d'établir un mandat de travail qui assure que les considérations politiques et en matière de commerce soient conditionnées par les perspectives des pays en voie de développement qui sont les partenaires mondiaux du Canada. Il mérite également d'être examiné si, au sein de la structure fusionnée, le nom et la marque de l'ACDI, bien connue à travers le monde, peuvent être restaurés.

## Un monde en constante évolution

### *Les pays émergents du Sud*

Les économies émergentes, telles que le Brésil, l'Inde et la Chine, sont en train de changer le paysage mondial. Elles sont devenues des intervenants clés dans les domaines du commerce et de l'investissement mondiaux, et ces pays deviennent d'importants donateurs bilatéraux et des rivaux économiques, ainsi que d'importants marchés et partenaires. Toutefois, dans le Sud, de nombreux pays demeurent désespérément pauvres, comme nous l'avons indiqué plus haut.

### *Un monde en constante évolution pour les donateurs*

L'efficacité de l'aide est essentielle. Au cours des dernières années, un programme d'efficacité de l'aide internationale a été mis au point dans le cadre d'une série de réunions multilatérales de haut niveau dont le point culminant a été le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement en 2011.<sup>1</sup> À Busan, le forum a réuni toutes les principales parties prenantes, notamment les donateurs traditionnels et les nouveaux donateurs des économies émergentes, les gouvernements bénéfi-

ciaires, les organisations de la société civile et le secteur privé. On a élargi l'optique en « efficacité du développement », qui va au-delà de l'aide traditionnelle vers une perspective multidimensionnelle, y compris des éléments tels que le commerce, l'investissement et les droits de la propriété intellectuelle.

Il reste plusieurs étapes à franchir pour atteindre le véritable partenariat. Mais les principes clés ont été établis : **l'appropriation** des priorités de développement par les pays en développement. L'efficacité, non seulement la souveraineté, exige que les pays en développement établissent et mettent en œuvre leur propre programme de développement ; les donateurs ont d'**aligner** leurs programmes sur celui des bénéficiaires et d'**harmoniser** leurs approches afin d'éviter le chevauchement inutile. La **responsabilité réciproque**, les défis communs et la confiance doivent remplacer le paternalisme. La **gestion axée sur les résultats** et la **transparence** sont aussi des éléments essentiels.

Un nouveau cadre crucial en faveur des pauvres façonnera bientôt la programmation en matière de développement à l'échelle mondiale : **le Programme du développement durable à l'horizon 2030** des Nations unies. Ce programme est fondé sur les **Objectifs du Millénaire pour le développement**, mais il a créé un programme beaucoup plus complexe et inclusif avec les 17 thèmes des **Objectifs pour le développement durable (ODD)**, qui vont des versions mises à jour des OMD originaux à des thèmes plus larges tels que l'équité, l'inclusion et la durabilité. En plus de l'objectif-clé de l'élimination de l'extrême pauvreté d'ici 2030, il englobe maintenant les villes, l'infrastructure et le climat et même des principes clés de société comme l'égalité hommes-femmes, les droits humains, la paix et la justice.

### Envois de fonds et rôle du secteur privé

En 2013, les personnes vivant à l'extérieur de leur pays de naissance ont envoyé 511 milliards de dollars à leur pays d'origine. Bien que très importants pour les familles, ces envois de fonds sont mal ciblés, irréguliers et biaisés, et ne remplacent pas l'aide au développement. Près de la moitié de tous les envois de

fonds vont à quatre pays : l'Inde (71 milliards \$), les Philippines (26 milliards \$) et le Mexique (22 milliards \$). La France, l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne comptent parmi les dix principaux récipiendaires de remises de fonds. Seulement 6 % du montant total va aux pays à faible revenu.<sup>2</sup>

Dans les pays en développement, l'investissement direct étranger (IDE) augmente et peut constituer une partie importante de la croissance et du développement national, comme c'est le cas au Canada. Mais l'IDE, qui est épisodique et fortement biaisé en faveur du secteur de l'extraction minière, peut aussi faire l'objet d'évasion fiscale. En Afrique, l'IDE se chiffrait à 56,3 milliards de dollars en 2012, mais il était fortement concentré dans seulement quelques pays.<sup>3</sup> Et l'IDE a lieu dans deux directions : en effet, les *sorties* de l'IDE de l'Afrique ont presque triplé en 2012 pour se chiffrer à 14 milliards de dollars.<sup>4</sup>

L'IDE est parfois confondu avec le terme « développement du secteur privé ». Il peut aider au développement du secteur privé local lorsqu'il ajoute de la valeur localement ou crée des industries qui ont des retombées. Mais l'IDE et le développement du secteur privé sont loin d'être synonymes. L'IDE peut être une source de distorsion économique et, en fait, peut réduire l'emploi. Le développement du secteur privé local doit faire l'objet d'une promotion distincte qui le vise en particulier, et cela peut cibler le plus efficacement le secteur de la petite ou moyenne entreprise (PME). Les PME contribuent le plus à l'emploi dans le monde, et cela est surtout vrai dans les pays en développement, qui ont aussi les plus hauts taux de croissance de l'emploi.<sup>5</sup>

### Éléments d'une meilleure voie à suivre pour le Canada

La réduction de la pauvreté devrait devenir un pilier de la politique étrangère du Canada, et viser à ce que les politiques relatives à la *coopération* pour le développement s'étendent au-delà de l'aide au développement, de sorte que la fusion du MAECI et de l'ACDI au sein d'AMC agisse en faveur de la politique étrangère *globale* du Canada, et non simplement en faveur de ses programmes en matière de diplomatie et de commerce.

Le Groupe McLeod recommande de prendre les mesures suivantes :

#### *Aide au développement*

- Inverser la tendance à la réduction de l'aide extérieure ; s'engager de nouveau à la cible de 0,7 % avec des augmentations annuelles de 0,1 % jusqu'à ce qu'elle soit atteinte ; passer à la budgétisation pluriannuelle pour améliorer la prévisibilité.
- Augmenter considérablement le volume et la part de l'APD allant aux pays à faible revenu et aux États fragiles, et veiller à ce que tout soit effectué sur la base de subventions. Faire pression afin d'obtenir des changements semblables de la part des organismes des Nations unies et des institutions financières internationales.
- S'opposer aux efforts internationaux visant à diluer la définition de l'APD.
- Mettre fin au « manège » de pays ciblés en constante évolution.
- Mettre fin à l'utilisation de l'APD à des fins commerciales du Canada.
- Poursuivre l'engagement du Canada à l'endroit des initiatives en matière de santé des mères et des nouveau-nés, mais inclure des mécanismes nationaux qui favoriseront l'égalité des sexes et renforceront la capacité des femmes d'atteindre leurs droits liés au sexe et à la reproduction.
- Poursuivre l'engagement du Canada à l'égard de la sécurité alimentaire et de la nutrition.
- Soutenir les programmes qui renforcent les secteurs privés *locaux* dans les pays en développement, en mettant l'accent sur les PME.
- Allouer 1 % du budget de l'APD à un plan de communications qui sollicite la participation des Canadiennes et Canadiens et approfondit leur compréhension des défis dans le domaine du développement.
- Rétablir le programme adapté aux besoins pour les partenariats de cofinancement avec les ONG.
- Mettre en œuvre un plan d'action canadien national sur les questions des femmes, de la paix et de la sécurité en rapport avec la résolution 1625 du

Conseil de sécurité de l'ONU, qui traite en particulier de ce sujet.

- Accroître le soutien aux droits et aux organisations de lesbiennes, gais, bisexuels et transgenres (LGBT) au moyen d'actions concrètes au niveau international.
- Adopter une approche ciblée et intentionnelle à l'endroit du financement amélioré en ce qui concerne le changement climatique, au moyen de mécanismes bilatéraux et multilatéraux.

### *Multilatéralisme*

- S'engager de nouveau à l'endroit du système multilatéral mondial, payer la cotisation du Canada à temps et veiller à ce que le Canada fournisse au moins deux tiers de son financement comme soutien de base qui ne soit pas exclusivement affecté, engagé sur une base pluriannuelle.
- Le Canada, qui ne participe plus au maintien de la paix des Nations unies depuis les années 1990, devrait y participer sensiblement de nouveau.
- Faire pression pour accorder au Sud un plus grand pouvoir de parole dans les institutions financières internationales, le G20 et ailleurs.

### *Commerce et investissement*

- Appliquer une perspective cohérente en matière de développement, y compris une partialité en faveur des pauvres, à l'élaboration de toutes les politiques canadiennes. Charger la section du développement de l'AMC de diriger la promotion et la surveillance de cet engagement au sein du Cabinet.
- Établir des priorités où le Canada peut mener dans la réduction des barrières commerciales multilatérales, la libéralisation agricole et industrielle, et les politiques sur l'antidumping qui profiteront aux pays à faible revenu.
- Appuyer les efforts des pays à faible revenu qui visent à renforcer *leurs* capacités humaines, institutionnelles et de réglementation dans le cadre des politiques et des négociations relatives au commerce dans des domaines tels que l'entrée sur le marché et l'accès à celui-ci, les tarifs, la douane, la concurrence, l'investissement et la technologie, ainsi que l'intégration régionale.
- Créer des possibilités spéciales pour l'accès préférentiel aux marchés canadiens à l'intention des producteurs et des fabricants dans les pays les moins développés.
- Veiller à la responsabilité des entreprises canadiennes en ce qui concerne leur comportement à l'étranger, dans les tribunaux canadiens, quel que soit le lieu d'un abus présumé.

### **Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle**

La *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* de 2008 exige que le ministre « soit d'avis » qu'elles respectent les trois critères énoncés suivants :

- contribuer à la réduction de la pauvreté ;
- tenir compte des points de vue des pauvres ;
- être compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne.

Une aide fournie en vue d'alléger les efforts d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ou de toute autre situation d'urgence qui touche un pays admissible à l'aide publique au développement n'est pas assujettie à ces trois critères.

Source : Gouvernement du Canada, Site Web de la législation (Justice), <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/O-2.8/TexteComple.html>.

## NOTES

---

<sup>1</sup> Le parcours actuel a commencé avec le Consensus de Monterrey (2002), puis la Déclaration de Paris (2005) et le Programme pour l'action d'Accra (2008). L'Accord de Busan a été suivi par le Forum mondial sur les partenariats, tenu à Mexico en avril 2014.

<sup>2</sup> Pew Research Center, « Top-10 Remittance Receiving Countries by Country Income Group, 2013 », [www.pewsocialtrends.org/2013/12/17/changing-patterns-of-global-migration-and-remittances/sdt-2013-12-17-global-migration-04-02/](http://www.pewsocialtrends.org/2013/12/17/changing-patterns-of-global-migration-and-remittances/sdt-2013-12-17-global-migration-04-02/)

<sup>3</sup> Centre d'actualités de l'ONU, « Global foreign direct investment rises to pre-crisis levels, UN reports », [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47029](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47029) et Development Initiatives, *Investments to End Poverty*, Bristol, 2013, p.140.

<sup>4</sup> CNUCED « Contrairement à la tendance mondiale pour 2012, l'investissement étranger direct vers l'Afrique augmente », <http://unctad.org/fr/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=136>.

<sup>5</sup> Asli Demirgüç-Kunt, « Generating Jobs in Developing Countries: A Big Role for Small Firms », Blog de la Banque mondiale, 6 décembre 2011, <http://blogs.worldbank.org/allaboutfinance/generating-jobs-in-developing-countries-a-big-role-for-small-firms>.