

LA QUÊTE PERPÉTUELLE DE LA CROISSANCE FAVORABLE AUX PAUVRES?

UNE ANALYSE DE LA STRATÉGIE SUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DURABLE DE L'ACDI

Document de discussion du CCCI

Écrit par

Brian Tomlinson, AidWatch Canada
et Fraser Reilly-King, CCCI

pour

Le Conseil canadien pour la coopération internationale
Décembre 2011

Formé en 1968, le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) est une coalition d'organisations du secteur bénévole canadien œuvrant à l'échelle internationale pour un développement humain viable. Le CCCI cherche à mettre fin à la pauvreté dans le monde et à promouvoir la justice sociale et la dignité humaine pour tous.

Le CCCI est reconnaissant de l'appui financier de ses membres. Les points de vue exprimés dans le présent document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux des bailleurs de fonds du CCCI ou de ses membres.

Ce document peut être reproduit intégralement ou partiellement et être utilisé à des fins non lucratives, pour autant qu'il soit indiqué clairement que le CCCI en est la source. L'utilisation intégrale ou partielle de ce document à des fins commerciales est interdite sans l'assentiment écrit du CCCI.

Pour en savoir plus sur le CCCI :

Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI)
450, rue Rideau, bureau 200, Ottawa (Ontario) K1N 5Z4
613-241-7007 • info@ccic.ca • www.ccic.ca

Un rapport de Brian Tomlinson et Fraser Reilly-King.
Décembre 2011

Tous droits réservés.

© Conseil canadien pour la coopération internationale, 2011

Table des matières

Remerciements.....	i
Sigles	ii
Résumé	iii
1. Introduction	1
2. La <i>Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable</i> en contexte : les soubresauts de l'établissement d'un nouveau paradigme de croissance économique	2
3. Survol de la <i>Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable</i>	6
3.1 Objectifs et principales priorités de la <i>Stratégie</i>	6
3.2 Profil des décaissements actuels de l'ACDI pour la croissance économique durable.....	7
3.2.1 Pays cibles actuels des investissements pour la CED de l'ACDI	8
3.2.2 Ventilation par secteur des programmes pour la CED	9
3.2.3 Investissements en matière d'aide pour le commerce	11
3.2.4 Projets de responsabilité sociale des entreprises	11
4. Contribution du Canada au Groupe de la Banque mondiale pour le thème de la croissance économique durable	12
4.1 Innovation dans l'agriculture pour la croissance économique	13
4.2 Investissement dans l'infrastructure des pays à faible revenu pour stimuler la croissance.....	14
4.3 Financement climatique	14
5. Les hypothèses de la <i>Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable</i>	15
5.1 Hypothèse n° 1 : Ce qui est bon pour la croissance économique est également bon pour les stratégies de développement du gouvernement et pour tous les citoyens.	16
5.1.1 La croissance doit cibler les pauvres pour contribuer à réduire la pauvreté.	16
5.1.2. L'État doit veiller à ce que les politiques publiques permettent à tous de bénéficier de la croissance.	17
5.1.3. La croissance économique qui dure et la croissance économique durable ne sont pas des concepts interchangeables.....	18
5.1.4. Créer un environnement propice au développement.....	19
5.2 Hypothèse n° 2 : En investissant dans les compétences professionnelles des citoyens et en modifiant les lois habilitantes au profit de la conjoncture commerciale, on contribue à une croissance économique dans le cadre de laquelle « ceux qui vivent dans la pauvreté [...] réalise[nt] leur plein potentiel ».....	20
5.2.1 Mettre les besoins des pauvres (et non ceux des entreprises) au centre de votre	

stratégie de croissance.....	20
5.3 Hypothèse n° 3 : L'augmentation de l'emploi dans l'économie officielle profite automatiquement aux personnes défavorisées, aux femmes et aux autres groupes victimes de discrimination.....	22
5.3.1 S'intéresser à l'économie parallèle plutôt que de simplement régulariser celle-ci.....	22
5.3.2 Développer les compétences en plus de consolider les conditions de travail et les systèmes de protection sociale dans les économies parallèles et officielles.....	23
5.4 Hypothèse n° 4 : En ouvrant de nouvelles zones de croissance à l'aide d'une libéralisation du commerce et de l'investissement, on offre de nouveaux débouchés aux pauvres dans les pays en développement.....	24
5.4.1 Le choix du bon moment et l'organisation sont essentiels à la libéralisation du commerce et de l'investissement.....	24
5.4.2 Mettre l'accent sur l'épargne publique, l'investissement et la taxation attirera l'investissement privé provenant de l'étranger.....	25
5.4.3 Les politiques commerciales doivent être adaptées à chaque pays et demandent un traitement spécial et différencié.....	26
5.4.4 Les politiques en matière d'investissement ne peuvent pas faire abstraction des droits, des sexes et de l'égalité.....	26
5.4.5 L'appui à l'investissement dans les ressources doit tenir compte, de façon proactive, des droits des populations touchées.....	27

6. L'ACDI, l'autonomisation économique des femmes, l'égalité des sexes et les droits des femmes 28

7. Conclusions et recommandations..... 29

1. Respecter les critères énoncés dans la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle.....	30
2. Élaborer des outils de reddition de comptes favorables aux pauvres.....	30
3. Processus de gouvernance faisant participer les pauvres.....	30
4. Indicateurs d'égalité des sexes, de gouvernance et de durabilité de l'environnement.....	30
5. Étudier les liens entre les secteurs informel et formel.....	30
6. Élaborer une stratégie relative au secteur privé.....	31
7. Conditions de travail et principales normes du travail.....	31
8. Responsabilité sociale des entreprises.....	31
9. Soutenir le développement industriel national.....	31
10. Réaliser des études d'impact sur les droits de la personne.....	32

Annexe 1 : Activités appuyées par la Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable 33

Annexe 2 : Déclarations des donateurs sur la croissance économique et la promotion du secteur privé..... 35

Remerciements

Le présent document de discussion a été écrit pour le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) par Brian Tomlinson, directeur général d'AidWatch Canada, et par Fraser Reilly-King, analyste politique au CCCI.

Les auteurs souhaitent remercier les personnes suivantes, qui ont servi de groupe de référence pour le document et qui ont fourni des conseils constructifs et précieux sur une version précédente : David Bruer, Éthel Côté, Catherine Coumans, Mark Fried, Teresa Healy, Kate Higgins, John Julian, Shannon Kindornay, and Gauri Sreenivasan.

Le groupe de référence n'est pas responsable du contenu final du document. Les auteurs assument l'entière responsabilité de toute fausse interprétation des données ou toute erreur factuelle dans le présent document.

Sigles

ACDI	Agence canadienne de développement international
AID	Association internationale de développement
APD	Aide publique au développement
BMD	Banque multilatérale de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CCCI	Conseil canadien pour la coopération internationale
CED	Croissance économique durable
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DFID	Department for International Development (ministère du Développement international) du Royaume-Uni
EIDP	Étude d'impact sur les droits de la personne
FHN4	Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide
FMI	Fonds monétaire international
G8	Groupe des Huit
G20	Groupe des Vingt
GBM	Groupe de la Banque mondiale
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PFR	Pays à faible revenu
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
RNB	Revenu national brut
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SEWA	Self-Employed Women's Association
SFI	Société financière internationale
TIC	Technologies de l'information et des communications

Résumé

En octobre 2010, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) publiait sa *Stratégie sur la croissance économique durable* (CED), se penchant ainsi sur le dernier de ses trois thèmes prioritaires – les deux autres portaient sur la sécurité alimentaire et l'avenir des enfants et des jeunes. La priorité thématique de l'ACDI visant à « favoriser une croissance économique durable » rejoint l'attention accrue portée par un groupe de donateurs aux vues similaires à la « croissance économique forte, durable et équilibrée » dans le cadre de la coopération au développement, le tout dans le contexte de l'émergence de nouvelles puissances économiques au sein du Groupe des Vingt (G20).

Le but est de rendre la croissance plus accessible à la majorité de la population mondiale et à réserver au secteur privé un rôle important dans l'accomplissement de ce mandat. On y voit encore un rôle important pour l'Etat afin de faire des interventions sélectives dans le fonctionnement du marché, de façon à en corriger les défaillances qui entraînent la pauvreté et l'exclusion sociale. Mais ce changement de politique survient également dans un contexte d'austérité fiscale qui réduit les budgets de l'aide et forcent les bailleurs de fonds à compenser pour des budgets d'aide en stagnation en ayant recours à des moyens novateurs qui catalysent les ressources du secteur privé et qui mettent l'accent sur l'optimisation des ressources existantes en matière d'aide.

Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, principal résultat du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (FHN4), accorde également une place importante au secteur privé en tant que partenaire égal du développement, lui assignant un rôle dans « l'élaboration et [...] la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement, afin de favoriser l'instauration d'une croissance pérenne et la réduction de la pauvreté ». Les donateurs espèrent que cette nouvelle approche stimulera la croissance et la création d'emplois, tandis que les profits et les revenus générés contribueront dans la foulée à la lutte contre la pauvreté. Les OSC redoutent que cette approche ne se solde que par une « version augmentée » du Consensus de Washington.

C'est dans ce contexte que l'ACDI promet une stratégie sur la croissance qui produira des revenus, créera des emplois et contribuera à réduire la pauvreté. La Stratégie privilégiera trois domaines d'intervention : établir des assises économiques afin de mettre en place l'environnement législatif et réglementaire nécessaire à la conduite des affaires; favoriser la croissance des entreprises en augmentant la viabilité financière, la productivité et la compétitivité des micro, petites et moyennes entreprises; investir dans le potentiel d'employabilité du capital humain dans le secteur formel et informel en ayant recours au perfectionnement des compétences et à la formation. La Stratégie fournit également une série de conditions préalables nécessaires à la croissance économique durable, notamment des politiques et institutions efficaces, des marchés ouverts et efficaces, des investissements importants dans les infrastructures, un capital humain compétent, l'égalité des chances et une saine gestion des ressources naturelles.

Dans la pratique, l'ACDI a en 2009-2010 affecté 741,4 millions de dollars, soit 22,3 % de ses décaissements totaux pour l'année, à la mise en œuvre de la Stratégie sur la CED. Les décaissements pour la CED en 2009-2010 ont été légèrement inférieurs à ceux des deux années précédentes. Pour douze de ses vingt pays prioritaires, l'ACDI cible la CED dans le cadre de sa stratégie par pays. La CED représente plus de 30 % des décaissements dans six pays prioritaires (Afghanistan, Haïti, Caraïbes, Indonésie, Ukraine et Pérou). Plusieurs pays non prioritaires reçoivent également pour la CED des versements importants en argent et en pourcentage (Nicaragua, Afrique du Sud, Philippines, Chine, Népal et Égypte).

Ces programmes mettent principalement l'accent sur la gestion économique publique et sur l'environnement et les ressources naturelles (les deux concepts étant liés au domaine d'intervention de la Stratégie d'établissement des assises économiques). La quasi-totalité des activités soutient la gestion par l'État des finances et du secteur public ou le développement à grande échelle du secteur privé. Les dépenses liées à l'aide pour le commerce représentent une grande proportion des engagements de l'ACDI pour ce thème. À l'inverse, le perfectionnement des compétences, en lien avec le domaine d'intervention de la Stratégie visant l'investissement dans le capital humain, représente seulement 3 % de tous les décaissements pour la CED en 2009-2010. Les projets de « responsabilité sociale des entreprises » augmentent en nombre et en valeur.

Si le thème de la croissance économique durable ne s'applique qu'aux programmes de l'ACDI, celui-ci s'apparente de plus en plus à certains programmes d'aide du Canada relevant de Finances Canada au sein du Groupe de la Banque mondiale (GBM). Dans le GBM, le Canada accorde la priorité à trois principaux domaines : 1) les initiatives favorisant les investissements dans les PME; 2) l'utilisation des ressources de la Banque pour stimuler l'investissement privé dans les biens publics mondiaux (en particulier en ce qui concerne l'agriculture et la sécurité alimentaire, les infrastructures dans les pays à faible revenu et le financement de la lutte contre les changements climatiques); 3) la recherche de meilleures façons de coordonner et d'intégrer les organismes du GBM chargés des prêts aux secteurs public et privé. Le thème de la CED se reflète aussi en pratique dans plusieurs des activités du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), en particulier en ce qui concerne le commerce et les priorités d'investissement dans les pays en développement, l'attention particulière portée aux industries extractives et la responsabilité sociale des entreprises.

Que dire de la Stratégie elle-même? En général, elle échoue vraisemblablement à tirer parti d'un important ensemble de travaux portant sur la croissance favorable aux pauvres, notamment les anciennes politiques de l'ACDI sur la réduction de la pauvreté et le développement du secteur privé, de même que d'anciennes déclarations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les pratiques exemplaires soutenant la croissance favorable aux pauvres. La Stratégie aurait également gagné à comprendre une description plus précise des liens analytiques et méthodologiques entre les activités de promotion de la croissance économique durable de l'ACDI et la façon dont ces activités contribuent à réduire la pauvreté.

Plusieurs des hypothèses qui sous-tendent la Stratégie semblent également hors de propos.

D'abord, on présume dans la Stratégie sur la CED que la pauvreté extrême diminue davantage « dans les pays qui créent et qui maintiennent une croissance économique robuste ». Des recherches de la Banque mondiale démontrent que la croissance améliore bien avec le temps certaines conditions liées à la pauvreté absolue, mais qu'elle accentue souvent certaines inégalités qui touchent les populations pauvres. La croissance doit donc cibler les pauvres pour réduire la pauvreté. Ainsi, la Stratégie sur la CED devrait s'attarder davantage à l'endroit où la croissance a lieu, s'assurer qu'elle se produit dans des zones ou des secteurs où les pauvres vivent et se livrent à des activités économiques et vérifier si elle a un effet positif sur les moyens de subsistance, les biens et les capacités des pauvres. Les conditions entourant la pauvreté et l'inégalité sont propres à chaque pays; il n'existe aucune relation directe entre les politiques de croissance économique et la réduction de la pauvreté et des inégalités. Par conséquent, l'État doit jouer un rôle important pour s'assurer que lui et ses citoyens tirent profit de la croissance (par rapport aux intervenants du secteur privé) et pour que les politiques publiques permettent la distribution équitable de ces bénéfices pour tous. La croissance économique qui dure et la croissance économique durable ne sont pas des concepts interchangeable. Il semble y avoir confusion, dans la Stratégie sur la CED, entre les approches de la croissance économique qui aident les gouvernements à bénéficier de périodes de forte croissance soutenue et une croissance qui est durable d'un point de vue social, environnemental et des droits de la personne, de même qu'économique. Finalement, tout en encourageant la création de conditions propices au développement des affaires et du secteur privé, la Stratégie sur la CED doit faire en sorte que les ressources en matière d'aide favorisent un environnement permettant à ces secteurs de contribuer au développement et à l'élimination de la pauvreté.

Deuxièmement, la Stratégie suppose qu'en investissant dans les compétences professionnelles des citoyens et en instaurant les conditions habilitantes au profit de la conjoncture commerciale, on contribue à une croissance économique dans le cadre de laquelle « ceux qui vivent dans la pauvreté [...] réalise[nt] leur plein potentiel ». L'amélioration de la gestion économique et des cadres juridiques et réglementaires assure sans conteste les assises économiques des entreprises. Toutefois, pour que la croissance profite également aux pauvres, il faut cibler plus précisément les besoins de cette population (et non seulement ceux des entreprises où elle peut décrocher un emploi). Il ne suffit pas d'investir dans le développement des compétences; il faut s'assurer que les pauvres participent aux processus d'élaboration de politiques qui tiennent compte de leurs intérêts et avoir recours à des stratégies économiques, sociales et politiques qui permettent aux gens de se sortir de la pauvreté et de bénéficier comme il se doit des processus de croissance économique. La Stratégie de l'ACDI sur la CED doit en dire beaucoup plus sur les liens avec l'autonomisation politique et sociale.

Troisièmement, on émet l'hypothèse que l'augmentation de l'emploi dans l'économie officielle profite automatiquement aux personnes défavorisées, aux femmes et aux autres groupes victimes de discrimination. Selon cette hypothèse, l'économie officielle est préférable. C'est

peut-être vrai, mais il existe une foule de raisons pour lesquelles les personnes travaillent dans le secteur informel, et la plupart des pays ciblés de l'ACDI possèdent un important secteur informel. La transition des travailleurs vers le secteur formel est un processus lent. La Stratégie sur la CED doit donc équilibrer l'attention accordée aux besoins de l'économie officielle avec une attention égale pour la nature, les difficultés et les besoins inhérents au secteur informel qui fournit de l'emploi pour les pauvres, surtout les femmes. Cela signifie qu'il faut renforcer les compétences et la formation des travailleurs des secteurs formel et informel, mais également modifier les conditions socioéconomiques sous-jacentes qui coincent les gens dans le secteur informel. Pour ce faire, on doit améliorer les conditions de travail et les systèmes de protection sociale dans les secteurs formel et informel.

Finalement, il est présumé dans la Stratégie qu'en ouvrant de nouvelles zones de croissance à l'aide d'une libéralisation du commerce et de l'investissement, on offre de nouveaux débouchés aux pauvres dans les pays en développement. Bien qu'aucun pays n'ait pu se développer sans le commerce et l'investissement, le choix du bon moment pour s'ouvrir à une telle libéralisation, surtout dans les économies pauvres extrêmement vulnérables, a été une question de premier plan dans la contribution du commerce et de l'investissement à la croissance. Par ailleurs, la Stratégie dénote un penchant pour l'investissement étranger comme source de croissance économique. Au contraire, le fait de mettre l'accent sur l'épargne publique, l'investissement et la taxation intérieurs, particulièrement dans les domaines de l'infrastructure, de l'éducation et de la santé, attirera l'investissement privé provenant de l'étranger. Les politiques relatives au commerce et à l'investissement doivent également être adaptées aux besoins et aux contraintes de chaque économie, tenir compte des droits, des sexes et de l'égalité, et encourager des initiatives d'aide au commerce qui permettent d'accorder aux pays en développement le traitement spécial et différencié dont ils ont besoin, plutôt que de se concentrer sur l'application de règles commerciales existantes, plusieurs d'entre elles n'ayant que très peu servi les intérêts des pays en développement. Au final, bien que la Stratégie reconnaisse l'importance de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour la gestion des ressources naturelles, il faudra aller plus loin, notamment en légitimant les droits des populations et des communautés touchées par les investissements dans les ressources.

Dans le cadre de la Stratégie sur la CED, l'ACDI s'est récemment intéressé plus sérieusement à l'autonomisation économique des femmes, condition essentielle pour que la croissance économique contribue à réduire la pauvreté. Toutefois, comme on le soulève dans la Stratégie, les femmes se heurtent à plusieurs obstacles et types de discrimination. L'ACDI espère remédier à la situation en s'associant à des organisations qui partagent sa vision, en élargissant l'accès des femmes et des filles à l'éducation et à la formation, en améliorant la productivité des agricultrices propriétaires de petites exploitations agricoles, en ciblant des initiatives qui offrent aux femmes davantage de débouchés économiques, en établissant des cadres législatifs équitables dans les domaines des affaires et de l'emploi, et en accroissant l'accès des femmes aux services financiers. En complément de cette approche, l'ACDI doit accorder une attention prioritaire à la budgétisation sexospécifique, à la collecte de données ventilées par sexe, à la lutte contre la discrimination juridique et culturelle dont sont victimes les femmes dans l'économie, au soutien des groupes de femmes et à la prise en compte des

obligations familiales des femmes. Mais ultimement, l'autonomisation économique des femmes ne pourra se réaliser que si les principes d'égalité des sexes et de respect des droits de la femme font partie intégrante de la Stratégie.

À la lumière de ces observations, nous émettons les recommandations suivantes :

1. Les projets et les programmes relatifs à la Stratégie doivent respecter les critères énoncés dans la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*;
2. L'ACDI devrait élaborer des outils de reddition de comptes favorables aux pauvres, particulièrement dans le cadre d'une CED, qui prennent appui sur les pratiques exemplaires existantes;
3. Les programmes-pays de l'ACDI, en particulier ceux où la CED est prioritaire, devraient appuyer des mesures qui permettent aux pauvres de participer aux processus d'élaboration de politiques qui tiennent compte de leurs intérêts;
4. L'ACDI devrait mettre en place des indicateurs pour évaluer dans quelle mesure ses stratégies de gestion du rendement par pays respectent les principes d'égalité des sexes (inclusion et autonomisation des femmes), de gouvernance et de durabilité de l'environnement (thème qui comprend les contributions aux changements climatiques);
5. Pour renforcer les compétences et les capacités professionnelles dans le secteur formel, l'ACDI devrait établir une approche équilibrée et intégrée en ce qui a trait aux secteurs formel et informel, laquelle comprendrait d'importantes mesures de protection sociale;
6. Les programmes de l'ACDI visant à améliorer les compétences et l'accès à l'emploi dans l'économie officielle devraient tout autant se concentrer sur les conditions de travail et l'application des principales lois et normes du travail dans ce secteur;
7. En se basant sur les pratiques exemplaires existantes, l'ACDI devrait coordonner un processus multipartite afin de déterminer le cadre et les principes qui devraient guider son approche à l'égard du secteur privé;
8. Les actions de l'ACDI en faveur d'un environnement propice au développement du secteur privé devraient être guidées par l'application de principes précis et devraient revêtir deux dimensions complémentaires : les finances et le développement. Les projets et les programmes de l'ACDI en matière de développement du secteur des ressources devraient tenir compte des droits des populations et des communautés touchées par les investissements à ce chapitre;
9. Les mesures de l'ACDI en faveur d'un environnement propice au commerce et à l'investissement dans les pays en développement devraient être adaptées aux besoins et aux contraintes de chaque économie, ce qui permettrait un traitement spécial et différencié dans les pays en développement;
10. Aidée de ses partenaires, notamment des OSC, l'ACDI devrait réaliser des études sur l'impact des systèmes commerciaux et les régimes d'investissement sur les droits de la personne(EIDP)

1. Introduction

La quête de la croissance économique, qu'elle soit durable, équitable, favorable aux pauvres ou inclusive, est une quête complexe et perpétuelle. Depuis 50 ans, les gouvernements expérimentent différentes façons de promouvoir la croissance comme moyen de réduire la pauvreté, que ce soit par la substitution des importations, la croissance orientée vers l'exportation, et l'ajustement structurel, tels que formulés dans le « Consensus de Washington » ou le « Consensus post-Washington ».

Depuis 2008, des changements aux régimes politiques de certains donateurs bilatéraux, dont le Canada, et l'émergence de nouvelles puissances économiques dans le Groupe des Vingt (G20), ont ravivé l'attention accordée à la « croissance économique forte, durable et équilibrée » dans le cadre de la coopération au développement. À une époque où les restrictions budgétaires limitent les nouvelles ressources allouées à l'aide, et en vue du dernier effort pour l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2015, le secteur privé est considéré à la fois comme un bassin de nouvelles ressources et comme un partenaire égal du développement. Le G20, en tant que « premier forum pour la coopération économique internationale », a abordé le sujet durant le sommet de novembre 2010 dans le cadre de son « Consensus de Séoul en matière de développement pour une croissance partagée ». Depuis, lors de chaque réunion, les intervenants ont mis l'accent sur les initiatives de coopération au développement.

En octobre 2010, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a publié sa Stratégie sur la croissance économique durable (CED)¹, conformément à son engagement de 2009 de mettre l'accent sur trois thèmes : la sécurité alimentaire, l'avenir des enfants et des jeunes et la croissance économique durable². Le thème prioritaire de l'ACDI, « favoriser une croissance économique durable », rejoint à bien des égards la tendance générale des donateurs à se préoccuper davantage de la croissance économique. L'approche de l'Agence est toutefois enracinée dans ses anciennes stratégies visant à soutenir la croissance économique et à renforcer le rôle du secteur privé dans le développement; ces stratégies étaient définies dans les programmes et projets des dernières décennies qui portaient sur la gouvernance, le développement du secteur privé et l'environnement. Ce qui distingue la Stratégie de 2010, c'est qu'elle contient ces éléments tout en mettant davantage l'accent sur la croissance et le secteur privé.

Le présent document de discussion du CCCI présente un examen et une évaluation des différents aspects de la Stratégie sur la CED. Nous situons d'abord le soutien de l'ACDI à la CED dans le contexte de la tendance générale observée chez les organismes de

¹ Agence canadienne de développement international. *Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable*, consulté en août 2011 à l'adresse suivante : [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/EconomicGrowth/\\$file/Sustainable-Economic-Growth-f.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/EconomicGrowth/$file/Sustainable-Economic-Growth-f.pdf).

² Un quatrième thème portant sur la santé des mères et des enfants a été introduit lors des sommets du G8 et du G20 au Canada en juillet 2010. Les activités en lien avec ce thème sont toutefois intégrées à la stratégie sur l'avenir des jeunes et des enfants.

d'importance aux fondements économiques nécessaires à la réalisation de progrès.

Plusieurs « économies émergentes » redécouvrent également l'importance de la croissance économique comme fondement du développement. Dans le cadre du G20, ces pays jouent un rôle de plus en plus important dans les discussions sur les politiques mondiales. Bien qu'ils aient rejeté en bloc le paradigme de commerce ouvert et d'ajustement structurel de l'investissement des décennies passées, ils misent sur une combinaison de politiques économiques qui a entraîné une forte croissance économique et une amélioration des indicateurs sociaux durant des décennies. L'influence de cette approche peut être mesurée par l'adoption du Canada, avec d'autres donateurs du G20, d'une « vision commune » « sur la voie d'une croissance solide, durable et équilibrée » au-delà de la crise, vision qui a été articulée au Sommet du G20 de Séoul en novembre 2010 comme le « Consensus de Séoul en matière de développement pour une croissance partagée⁵ ».

Ces récents changements aux politiques ont pour caractéristique principale d'accroître le rôle d'intervention sélective de l'État dans le fonctionnement du marché, rôle qui est de plus en plus considéré comme essentiel pour corriger les lacunes du marché entraînant la pauvreté et l'exclusion sociale. On note les faits suivants : une attention accrue aux politiques de perfectionnement des compétences professionnelles, l'utilisation sélective du contrôle des capitaux, l'accroissement de l'attention portée à la mobilisation des ressources intérieures et à l'administration des impôts, une plus grande priorité accordée aux investissements pour la productivité agricole et aux préoccupations liées à la volatilité des prix des aliments, ainsi que l'établissement d'un niveau minimal de protection sociale; l'État et les donateurs jouant un rôle plus actif sur tous ces fronts. Également, on réclame de plus en plus une « croissance verte », un « nouveau pacte vert »⁶, et que soit reconnu le fait que les conditions climatiques et la crise alimentaire s'enveniment et touchent les plus pauvres et marginalisés de façon disproportionnée.

Ces changements ont lieu alors que des programmes d'austérité budgétaire réduisent ou gèlent les ressources allouées aux budgets d'aide. Dans la pratique, cela veut dire que les donateurs accordent moins d'importance aux effets à long terme de leurs ressources sur le développement; tout comme le grand public, ils privilégient davantage les approches qui témoignent de la « rentabilité », de l'« optimisation » ou de la « valeur ajoutée » de leurs ressources limitées, le tout dans une optique de résultats à court terme. En plus de ces approches, on tente de compenser pour des budgets d'aide en stagnation au moyen de mécanismes de financement novateurs; l'aide sert de « capital de base » pour mobiliser des

⁵ Voir le Consensus de Séoul en matière de développement pour une croissance partagée à l'adresse suivante : http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/2010/G20_seoul_annex-annexes%201.aspx?lang=fra&view=d.

⁶ Voir par exemple *A Green New Deal – Joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate change and high oil prices*, *The First Report of the New Green Deal Group*, New Economics Foundation, juillet 2008; *Déclaration syndicale internationale pour le sommet de crise du G20 – Déclaration syndicale internationale de Washington*, Confédération syndicale internationale, Commission syndicale consultative, Global Unions, novembre 2008; *Put People First – Ensuring a response to the economic crisis that delivers democratic governance of the economy for: Jobs: decent jobs and public services for all; Justice: End global poverty and inequality; Climate: Build a green economy*, Coalition Put People First, avril 2009.

ressources additionnelles du secteur privé et des fondations privées, ou pour les inciter à trouver des solutions inédites aux défis en matière de développement. On espère que cette nouvelle approche favorisera la croissance et la création d'emplois, tandis que les profits et les revenus générés contribueront dans la foulée à la lutte contre la pauvreté.

Enfin, le rôle du secteur privé en tant que partenaire égal du développement a été reconnu lors du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (FHN4), qui a eu lieu à Busan, en République de Corée, à la fin de novembre 2011, par le *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement*. Dans cette déclaration, une place prépondérante est accordée au « rôle essentiel que joue le secteur privé dans la promotion de l'innovation, la création de richesses, de revenus et d'emplois, et dans la mobilisation des ressources intérieures, ce qui contribue à la réduction de la pauvreté ». Les gouvernements et les donateurs offriront leur concours en améliorant « le cadre juridique, réglementaire et administratif nécessaire pour promouvoir l'investissement privé [et le] développement du secteur privé », en facilitant « la participation du secteur privé à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement, afin de favoriser l'instauration d'une croissance pérenne et la réduction de la pauvreté » et en promouvant « "l'aide pour le commerce" en tant que moteur du développement durable »⁷.

Ce résultat obtenu lors du FHN4 était à prévoir. L'année précédant Busan, lors de la conférence de haut niveau de l'ONU sur les OMD de septembre 2010, 11 donateurs bilatéraux ont publié une déclaration en soutien aux partenariats du secteur privé pour le développement par l'intermédiaire de leur participation au Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise⁸. En janvier 2011, un document de consensus élaborant un programme commun pour les résultats du développement en vue de Busan a également été rédigé par certains donateurs aux vues similaires, pour la plupart des gouvernements conservateurs (Grande-Bretagne, Canada, Suède, Danemark et États-Unis). Aux côtés des résultats et de l'optimisation des ressources, de la transparence et de la responsabilisation, l'établissement de partenariats avec le secteur privé faisait partie des quatre principales priorités. Les intervenants croient en effet que c'est le secteur privé qui génère les emplois, renforce les compétences et produit les biens, les services et la richesse dont les peuples les plus pauvres ont désespérément besoin⁹. Enfin, en venant à Busan, plusieurs donateurs (les États-Unis, les Pays-Bas, la République de Corée, la Suède et l'Allemagne) ont proposé un « élément constitutif » en vue d'une coopération future pour sur la participation du secteur

⁷ Voir le *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement* à l'adresse suivante : http://www.aideeffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_FINAL_FR.pdf

⁸ *Bilateral Donors' Statement in Support of Private Sector Partnerships for Development*, 22 septembre 2010, consulté en juillet 2011 à l'adresse suivante : <http://www.enterprise-development.org/download.aspx?id=1645>.

⁹ La stratégie prévoyait sept approches : l'utilisation des ressources des donateurs pour partager les risques et attirer les investissements additionnels; la concertation avec les gouvernements partenaires pour créer un cadre réglementaire porteur; la promotion de partenariats entre le secteur privé, le gouvernement et la société civile; le soutien en priorité du développement économique des femmes; l'affectation de l'assistance technique aux partenaires nationaux du secteur privé afin de favoriser les pratiques socialement responsables; la promotion de la prestation de services privée et rentable; la promotion du rôle potentiel des marchés inclusifs pour l'atteinte des OMD.

privé au développement¹⁰. Ces donateurs ont produit une déclaration commune pour l'accroissement et l'amélioration de la coopération public-privé en vue d'une croissance à grande échelle, favorable à tous et durable, déclaration qui a par la suite été signée par 15 donateurs bilatéraux, dont le Canada, et un groupe d'autres organisations¹¹.

Les OSC appréhendent que tous ces changements stratégiques annoncent le retour aux politiques d'ajustement structurel axées sur la croissance de la fin des années 1980, qui rappellent le Consensus de Washington dans une version légèrement révisée. Ces politiques prévoyaient la stimulation de la croissance économique par le libre-échange et la libéralisation financière, l'intégration régionale et mondiale des marchés nationaux, l'élaboration de politiques protégeant les investisseurs et la stabilité des prix; le secteur privé, le développement de grandes infrastructures et les partenariats public-privé revêtaient une importance capitale sur tous les plans. Ces politiques sont depuis longtemps qualifiées d'échecs dans la plupart des pays en développement.

En vue de Busan, les OSC recommandaient plutôt, en ce qui concerne le secteur privé, l'adoption de stratégies de développement économique axées sur l'emploi et les moyens de subsistance; ces stratégies reposeraient sur la reconnaissance des droits sociaux et économiques, ainsi que sur l'inclusion sociale, la protection et le dialogue. Les politiques de développement – et les ressources affectées à l'aide – devraient prioriser l'établissement de moyens de subsistance durables pour les populations pauvres et marginalisées dans les milieux urbains et ruraux, et faciliter l'accès aux ressources, particulièrement pour les femmes et les couches vulnérables de la société qui interviennent à la fois dans l'économie formelle et informelle. L'importance du secteur privé dans le développement est reconnue; toutefois, si les compagnies du secteur privé sont considérées comme des acteurs du développement, elles doivent rendre des comptes aux structures d'appropriation démocratique des pays en développement. Leurs pratiques d'investissement doivent être encadrées par une série de normes internationales ayant force exécutoire, c'est-à-dire des objectifs de développement et des normes en matière de développement durable, de travail décent et de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale. Selon les OSC, l'appui au secteur privé ne doit en rien diminuer le rôle légitime et essentiel de l'État : promouvoir la livraison équitable pour tous des biens et services publics¹².

Ce sont là des dimensions importantes du contexte politique mondial changeant dans lequel l'ACDI promeut et applique sa Stratégie sur la croissance économique durable.

¹⁰ Élément constitutif relatif au secteur privé, accessible à l'adresse suivante :

http://www.aideeffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/Private_Sector_BB_concept_note_French_Final.pdf.

¹¹ *Expanding and Enhancing Public and Private Co-operation for Broad-Based Inclusive and Sustainable Growth - A joint Statement for endorsement by representatives from the public and the private sectors at the Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness*, accessible à l'adresse suivante :

<http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/1dc62200495568b588bfac849537832d/Joint+Declaration+on+expanding+and+enhancing+public+private+cooperation+for+development.pdf?MOD=AJPERES>; pour connaître le point de vue de la société civile sur cette déclaration, consultez <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=4740> (en anglais seulement).

¹² Voir la déclaration de BetterAid, *Statement on Private Sector and Development*, novembre 2011, à l'adresse suivante : http://www.betteraid.org/en/member-downloads/doc_download/423-statement-by-civil-society-organisations-on-private-sector-and-development.html.

3. Survol de la Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable

3.1 Objectifs et principales priorités de la Stratégie

La Stratégie de l'ACDI sur la CED vise à « favoriser une croissance économique durable et à long terme qui augmentera la production de revenus, créera des emplois et contribuera à réduire la pauvreté dans les pays en développement » [Stratégie sur la CED, page 3].

Les investissements de l'ACDI soutiendront « directement la croissance économique durable des secteurs industriels et commerciaux des pays en développement » [Stratégie sur la CED, page 3]. Les résultats globaux de la Stratégie sont considérés comme « un fondement stable sur lequel des industries et des entreprises viables pourront prospérer, ce qui augmentera les possibilités d'emploi des citoyens dans l'économie officielle ainsi que leurs contributions aux ressources publiques, qui seront en retour investies dans le bien-être de la population » [Stratégie sur la CED, page 3].

Afin d'atteindre ses objectifs, la Stratégie privilégiera trois domaines d'intervention :

- établir des assises économiques « en offrant un soutien aux gouvernements disposés à mettre en place les cadres législatif, réglementaire, industriel et financier nécessaires à une croissance durable »;
- favoriser la croissance des entreprises « en augmentant la viabilité financière, la productivité et la compétitivité des micro, petites et moyennes entreprises du secteur privé, ce qui accroîtra les possibilités d'emploi pour les pauvres »;
- investir dans le capital humain « en améliorant le potentiel d'employabilité des personnes pour qu'elles puissent accéder davantage aux possibilités d'emploi dans les secteurs économiques formel et informel, et pour qu'elles puissent en tirer profit. » [Stratégie sur la CED, page 3]

Dans sa Stratégie, l'ACDI affirme mais sans élaborer que chacun de ces trois « domaines d'intervention » intégrera les priorités transectorielles de l'Agence, soit l'égalité des sexes, la viabilité de l'environnement et la gouvernance. Elle reconnaît également l'importance d'établir des liens avec ses autres stratégies portant sur la sécurité alimentaire et sur les enfants et les jeunes. Elle fournit toutefois peu de détails sur la façon dont ces objectifs prioritaires seront pris en compte dans les programmes découlant de la Stratégie durant les prochaines années. L'Annexe 1 présente un tableau des activités prioritaires que l'ACDI entreprendra pour atteindre les objectifs de chacun des domaines d'intervention de la Stratégie.

Les plans qui ont été définis pour les trois domaines d'intervention de la Stratégie reposent sur un sommaire des principales conditions et entraves à la croissance économique durable, notamment :

- Des politiques et des institutions efficaces fondées sur des gouvernements responsables et transparents, une gestion financière et économique publique saine, un système d'allocation efficace et des mesures visant la réduction de la corruption;
- Des marchés ouverts et efficaces favorisant un environnement commercial qui

stimule l'entrepreneuriat et qui est ouvert à la concurrence, à l'expansion des marchés, à l'intégration économique régionale et mondiale ainsi qu'aux connaissances extérieures, et qui maximise les possibilités d'investissement;

- Des investissements dans les infrastructures fournissant des systèmes routiers, ferroviaires et portuaires, ainsi que l'énergie et les télécommunications qui facilitent l'apport en biens sur le marché;
- Un capital humain compétent possédant les connaissances pertinentes à leur contexte national, et dont les compétences répondent aux demandes de l'économie;
- L'égalité des chances par la promotion de la pleine participation des femmes au sein de la main-d'œuvre;
- Une saine gestion de l'environnement par la gestion responsable des ressources naturelles et l'adaptation aux changements climatiques.

Il vaut la peine de noter que ces conditions et entraves concernent les « défis qui limitent la croissance économique » [Stratégie sur la CED, page 1] pour les acteurs du secteur privé, alors que les conditions qui affectent les personnes vivant dans la pauvreté et les incidences sur leur contribution potentielle à la croissance économique durable ne sont mentionnées que de façon indirecte. Cela dit, l'accès des personnes pauvres « à la terre, aux ressources et à la propriété, et [leur] capacité de jouir de leurs biens de façon productive et durable » ainsi que les « lois et [les] codes du travail justes et équitables » sont traités dans le cadre du domaine d'intervention prioritaire « établir des assises économiques » [Stratégie sur la CED, page 4].

3.2 Profil des décaissements actuels de l'ACDI pour la croissance économique durable

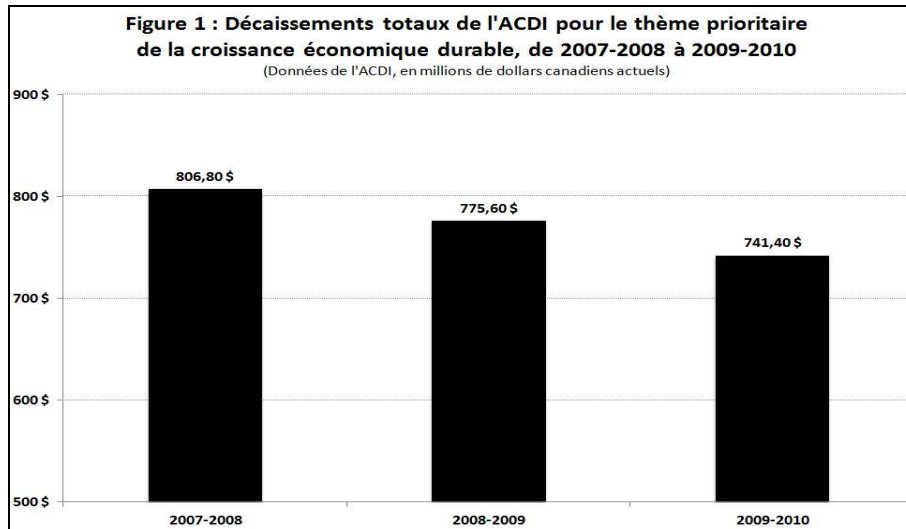
L'ACDI a élaboré un profil de base de sa programmation actuelle pour la croissance économique durable¹³. Selon l'information fournie, l'ACDI a déboursé en 2009-2010 741,4 millions de dollars pour la CED, soit 22,3 % de ses décaissements totaux pour la même année. Les décaissements en 2009-2010 ont été relativement inférieurs à ceux des deux années précédentes (voir la figure 1).

Il est important de comprendre que ces données sont calculées à partir de la répartition de l'APD fournie par l'ACDI selon différents codes sectoriels établis par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE¹⁴. À ce titre, certains de ces codes n'ont pas été conçus pour tenir compte de la « croissance économique durable ». Par exemple, le code « politiques publiques et gestion » est compris dans le total, alors que des activités de l'ACDI relevant de ce code ont peu ou rien à voir avec la CED. La proportion des programmes de

¹³ Le CCCI a accédé à l'Annexe 1 : *Profil de base – Analyse globale* grâce à une demande d'accès à l'information. Le document que complétait l'Annexe n'a pas été fourni. L'examen des tendances est un sommaire des données présentées dans le Profil de base.

¹⁴ Les activités prises en considération sont classées selon plus de 100 codes sectoriels à cinq chiffres du CAD; elles portent notamment sur l'éducation et la formation, l'eau et l'assainissement, les politiques publiques générales et la gestion administrative, la politique de l'énergie, les infrastructures et la production d'énergie, la politique des finances et les services de soutien commerciaux, les activités de sylviculture et de pêche, les petites et moyennes entreprises, les différentes activités industrielles comme celles de l'industrie métallurgique de base et des minerais industriels, la politique commerciale et l'administration, le tourisme, le développement rural ainsi que la politique de l'environnement et les activités connexes.

l'ACDI qui est consacrée au thème de la CED (tout comme aux autres thèmes) est calculée d'après des hypothèses quant à la pertinence des codes du CAD par rapport au thème en question. On lui accordera donc une valeur indicative et non définitive.



3.2.1 Pays cibles actuels des investissements de l'ACDI pour la CED

Pour douze de ses vingt pays prioritaires, l'ACDI cible la CED dans le cadre de sa stratégie par pays¹⁵. Ce nombre ne comprend pas Haïti et l'Afghanistan, bien que la CED y soit le plus important secteur de programmation, puisque, selon le document de l'ACDI, « leurs stratégies de pays sont harmonisées aux objectifs plus généraux du gouvernement plutôt qu'aux thèmes prioritaires de l'ACDI ».

La CED a reçu plus de 30 % des décaissements dans six pays prioritaires (Afghanistan, Haïti, Caraïbes, Indonésie, Ukraine et Pérou). Puisque certains codes couvrent des secteurs considérablement larges, il est difficile de déterminer dans quelle mesure la priorité est accordée aux activités qui soutiennent plus directement le secteur privé et la croissance économique en soi. Plusieurs pays non prioritaires reçoivent également des décaissements importants pour la CED en argent (plus de 4 millions de dollars) et en pourcentage (plus de 30 %) : le Nicaragua (8,2 M\$/70 %), l'Afrique du Sud (7,6 M\$/53 %), les Philippines (7,4 M\$/72 %), la Chine (6,4 M\$/38,6 %), le Népal (4,6 M\$/73,8 %) et l'Égypte (4,2 M\$/39,9 %).

Pays prioritaire	Décaissement 2009-2010 (en millions \$CA)	Pourcentage du décaissement affecté à la CED en 2009-2010

¹⁵ Les Caraïbes, la Cisjordanie et la bande de Gaza, la Tanzanie, l'Indonésie, le Bangladesh, l'Ukraine, le Pérou, le Vietnam, le Mozambique, le Pakistan, la Bolivie et la Colombie.

Pays prioritaire	Décaissement 2009-2010 (en millions \$CA)	Pourcentage du décaissement affecté à la CED en 2009-2010
Afghanistan	65,8 \$	32,0
Haïti	44,9 \$	56,8
Caraïbes	24,6 \$	59,0
Ghana	23,2 \$	25,1
Cisjordanie et bande de Gaza	15,8 \$	25,9
Tanzanie	13,1 \$	18,6
Mali	13,0 \$	14,0
Indonésie	12,5 \$	63,7
Bangladesh	12,2 \$	21,4
Soudan	10,2 \$	18,4
Ukraine	8,7 \$	50,7
Éthiopie	6,7 \$	8,8
Pérou	6,0 \$	34,6
Vietnam	5,9 \$	25,5
Mozambique	3,7 \$	4,2
Pakistan	3,7 \$	11,6
Bolivie	3,3 \$	23,3
Sénégal	3,3 \$	10,4
Colombie	1,6 \$	11,1
Honduras	0,8 \$	4,5

Tableau 1 : 20 pays prioritaires et programmation de la CED, 2009-2010

3.2.2 Ventilation par secteur des programmes pour la CED

La figure 2 présente une ventilation des principaux secteurs de programmation liés à la Stratégie sur la CED de l'ACDI. Comme il a été mentionné précédemment, certains de ces montants peuvent avoir été affectés à des activités qui vont au-delà des objectifs thématiques de l'ACDI en matière de croissance économique durable.

Près du tiers des décaissements pour la CED est affecté à la gestion économique publique (en lien avec le domaine d'établissement d'assises économiques de la Stratégie); 179 millions de dollars ont été alloués en 2009-2010 aux « politiques publiques et à la gestion administrative ». Ce secteur couvre un large éventail de programmes, notamment la gestion macroéconomique et les cadres réglementaires, mais aussi par exemple les Unités d'appui aux programmes dans les pays de l'ACDI. De plus petits montants ont également été affectés à la gestion des finances publiques, à la décentralisation et au soutien aux administrations infranationales. L'annexe *Profil de base* fait ressortir qu'en 2009-2010, les dépenses pour ce secteur « ont davantage visé des résultats axés sur la gouvernance que sur la croissance économique » (*Annexe 2 : Profil de base*, page 1).

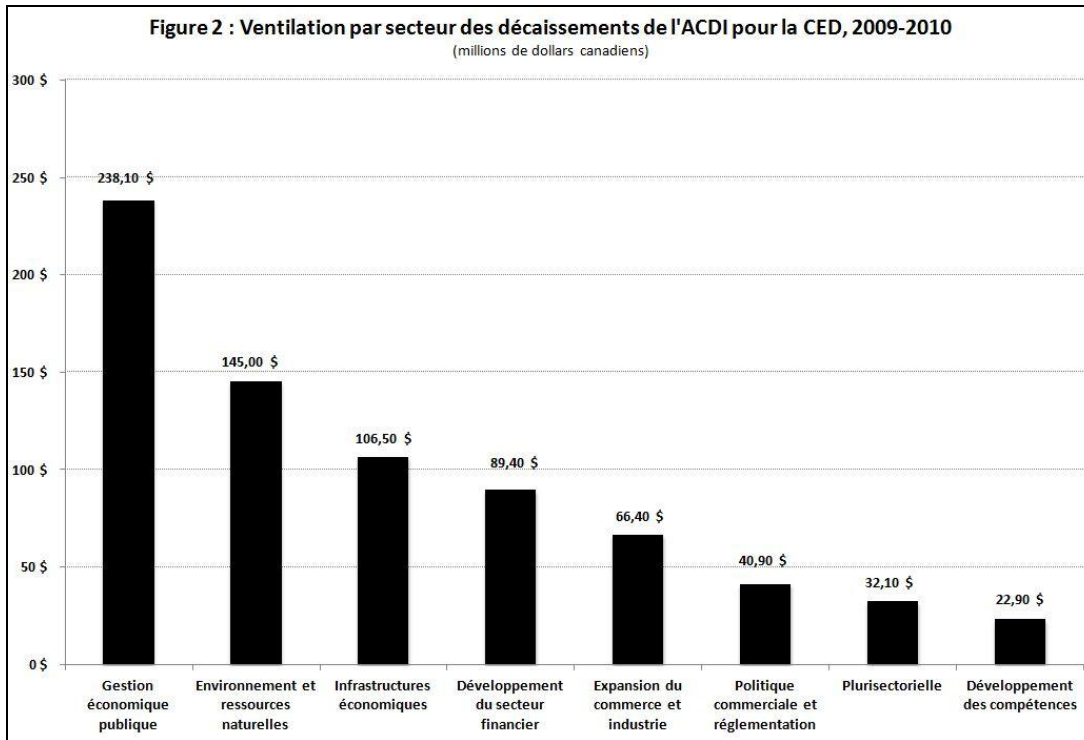
Au deuxième rang des secteurs ciblés par les décaissements pour la CED en 2009-2010 se trouve « l'environnement et les ressources naturelles » (encore une fois en lien avec le

domaine de la Stratégie visant l'établissement d'assises économiques). La plupart des programmes couverts par ce code ont été conçus pour la poursuite d'objectifs environnementaux, et non pas nécessairement pour favoriser la croissance économique durable. La quasi-totalité des décaissements est destinée à « l'environnement et aux ressources en eau » (133 millions de dollars). Selon l'*Annexe 2 : Profil de base*, « dans le secteur de l'industrie extractive, l'ACDI a axé ses efforts sur le renforcement des capacités des gouvernements locaux », surtout au Pérou et en Bolivie, ainsi que dans le cadre d'efforts multilatéraux (Initiative pour la transparence dans les industries extractives [ITIE] et ARPEL)¹⁶.

Quant aux autres secteurs, les « infrastructures économiques » comprennent une combinaison d'infrastructures de transport et de projets liés à l'énergie (263 millions de dollars en 2009-2010) ainsi que des activités en lien avec les communications et les technologies de l'information et des communications (TIC). (Notons que les infrastructures liées à l'eau et à l'assainissement, ainsi que les infrastructures sociales, comme les écoles et les hôpitaux, sont financées par la Stratégie sur les enfants et les jeunes.) Le volet « développement du secteur financier » est principalement consacré à la microfinance (36,8 millions de dollars) et à la gestion des politiques financières (programme de gouvernance locale au Ghana). Celui sur « l'expansion du commerce et de l'industrie » comprend les services de soutien commerciaux (44,3 millions de dollars) principalement destinés aux petites et moyennes entreprises (PME), de même que les activités de valeur ajoutée pour la production de produits agricoles. Quant au volet « Politique commerciale et réglementation », il comprend les activités soutenant les accords commerciaux régionaux et les négociations commerciales multilatérales (8,8 millions de dollars) ainsi que les réformes douanières et tarifaires (10,6 millions de dollars).

Presque toutes les activités consignées dans l'annexe *Profil de base* sont liées à la gestion par l'État des finances et du secteur public, ou au développement à grande échelle du secteur privé. Outre le soutien à la microfinance et aux PME, ce sont uniquement 22,9 millions de dollars qui sont investis dans le « développement des compétences » (en plus des 19,9 millions de dollars pour l'éducation et la formation qui sont associés à d'autres activités de programme); ce décaissement est lié au domaine d'intervention de la Stratégie visant l'investissement dans le capital humain, domaine qui touche le plus directement la vie des gens pauvres. Le développement des compétences représente seulement 3 % de tous les versements pour la CED en 2009-2010.

¹⁶ Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), <http://eiti.org/fr>; ARPEL (Regional Association of Oil, Gas and Biofuels Sector Companies in Latin America and the Caribbean), <http://www.arpel.org/>.



3.2.3 Investissements en matière d'aide pour le commerce

Selon l'ACDI, en 2009-2010, les investissements en matière d'aide pour le commerce¹⁷ associés à la Stratégie sur la CED totalisaient 315 millions de dollars, ce qui représente une portion importante de l'engagement de l'ACDI pour ce thème¹⁸. Le CAD est d'avis que l'aide pour le commerce permet aux pays en développement de tirer profit de la libéralisation des échanges. Par aide pour le commerce, le CAD entend toutefois un large éventail de dépenses en matière d'aide, c'est-à-dire pas uniquement le développement du secteur public et la gestion des politiques commerciales, mais aussi d'autres investissements considérés comme essentiels aux stratégies commerciales, comme ceux effectués dans l'infrastructure économique, dans les secteurs productifs et financiers ainsi que dans le secteur des ressources. Les dépenses de l'ACDI en matière d'aide pour le commerce reflètent cet éventail.

3.2.4 Projets de responsabilité sociale des entreprises

Les projets de responsabilité sociale des entreprises, bien qu'ils ne fassent pas l'objet d'un code sectoriel du CAD, sont un domaine de programmation de la CED auquel on accorde de l'attention depuis quelques mois. En octobre 2011, le premier ministre Harper a annoncé la

¹⁷ L'« aide pour le commerce » couvre non seulement les activités de programme de la Stratégie sur la CED liées aux politiques commerciales et à la réglementation, mais aussi le volet d'infrastructure économique (activité de programme pour l'infrastructure économique) et de renforcement de la capacité de production (activités de programme liées à l'expansion commerciale et à l'industrie, à l'environnement et aux ressources naturelles et au développement du secteur financier, de même qu'aux programmes axés sur l'agriculture de la Stratégie sur la sécurité alimentaire). En tout, elle couvre cinq des sept secteurs d'activités de programme pour la CED.

¹⁸ ACDI. *Annexe 1 : Profil de base – Analyse globale*, Stratégie sur la CED, document transmis au CCCI à la suite d'une demande d'accès à l'information, août 2011.

création de l'Institut canadien international pour les industries extractives et le développement, qui vise à soutenir et à renforcer la capacité de gestion des ressources naturelles du secteur minier des pays en développement, et ce, grâce à « un partenariat entre le gouvernement fédéral, le secteur privé et des organisations de la société civile du Canada »¹⁹. L'Institut fera partie d'une stratégie plus large sur la responsabilité sociale des entreprises, dans le cadre de la *Stratégie de responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger*²⁰. L'ACDI jouera un rôle important quant à l'assistance technique et au renforcement des capacités. De plus, en septembre 2011, la ministre responsable de l'ACDI a annoncé trois projets pilotes rassemblant des OSC canadiennes et des partenaires du secteur privé. Ces projets, qui représentent une somme de 26,7 millions de dollars, soutiennent la Stratégie de RSE et la priorité de l'ACDI concernant la croissance économique durable²¹.

4. Contribution du Canada au Groupe de la Banque mondiale pour le thème de la croissance économique durable

Bien que le thème de la croissance économique durable ne s'applique qu'à la programmation de l'ACDI, celui-ci s'apparente étroitement à certains programmes d'aide du Canada relevant de Finances Canada au sein du Groupe de la Banque mondiale (GBM). Même si cela dépasse la portée du présent document, le thème de la CED se reflète également en pratique dans plusieurs activités du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), notamment dans les priorités du Canada en matière de commerce et d'investissement auprès des pays en développement, l'attention particulière portée aux industries extractives et son approche de la responsabilité sociale des entreprises.

En avril 2011, le ministre des Finances, Jim Flaherty, à titre de représentant du Canada au sein du Comité de développement de la Banque mondiale, a salué le fait que « le Groupe de la Banque mondiale accorde un solide soutien à ces initiatives, notamment par l'entremise de la Société financière internationale et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, qui aident les pays pauvres à atteindre un taux de croissance économique durable grâce aux efforts de développement déployés par le secteur privé. Ces initiatives sont conformes à la nouvelle Stratégie sur la croissance économique durable de l'Agence canadienne de développement international »²². Au sein du GBM, le Canada accorde la priorité à trois principaux domaines d'intérêt : 1) les initiatives favorisant les investissements

¹⁹ *Renforcement des capacités dans les pays en développement dans le domaine de la gestion des ressources naturelles* (document d'information), 27 octobre 2011, accessible à l'adresse suivante : <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=4436&cachecommand=bypass>.

²⁰ Pour plus de détails, voir <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ds/csr-strategy-rse-strategie.aspx?lang=fra&view=d>.

²¹ Pour plus de détails, voir <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/CAR-929105317-KGD>.

²² Comité de développement. *Déclaration de Monsieur James M. Flaherty, ministre des Finances du Canada, pour le compte d'Antigua-et-Barbuda, des Bahamas, de la Barbade, du Belize, du Canada, de la Dominique, de la Grenade, du Guyana, de l'Irlande, de la Jamaïque, de Saint-Kitts-et-Nevis, de Sainte-Lucie et de Saint-Vincent-et-les-Grenadines*, DC/S/2011-0023 (E), le 16 avril 2011, consulté en août 2011 à l'adresse suivante : http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22891426/DCS2011-0023_E.-Canada.pdf (anglais seulement). Version française disponible à <http://www.fin.gc.ca/activty/g20/g200411-1-fra.asp>.

dans les PME; 2) l'utilisation des ressources de la Banque pour stimuler l'investissement privé dans les biens publics mondiaux; 3) la recherche de meilleures façons de coordonner et d'intégrer les organismes du GBM chargés des prêts aux secteurs public et privé²³.

Le Canada verse actuellement une contribution de 20 millions de dollars au Fonds pour le financement de l'innovation dans les PME, qui est administré par la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale. En 2011, le Canada vise le développement, par l'intermédiaire du GBM, de mécanismes additionnels novateurs de financement des PME par le secteur privé.

Le Canada soutient également le programme de la Banque mondiale pour l'innovation dans la participation du secteur privé au développement, qui crée, au moyen des ressources financières de la Banque, des incitatifs financiers (« mécanismes de renouvellement ») afin d'encourager les investissements du secteur privé dans les biens publics mondiaux. Par exemple, le Canada cherche à développer des partenariats avec d'autres donateurs bilatéraux ou multilatéraux pour élaborer en agriculture des mécanismes similaires à la garantie de marché du Canada pour un vaccin antipneumococcique. Il vise à « créer un nouveau mécanisme qui favoriserait l'innovation dirigée par le secteur privé, au profit des agriculteurs des pays en développement »²⁴.

4.1 Innovation dans l'agriculture pour la croissance économique

Si la sécurité alimentaire constitue déjà l'un des trois thèmes prioritaires de l'ACDI, la Stratégie sur la CED mentionne aussi l'agriculture comme une importante source potentielle de croissance pour les pays en développement; cette composante fait partie de ce que promeut le Canada dans sa stratégie à la Banque mondiale.

Le Canada a joué un rôle primordial dans l'instauration à la Banque du fonds fiduciaire pour le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Il s'agit d'un fonds fiduciaire alimenté par plusieurs donateurs qui a été constitué en 2010 pour assurer la coordination des engagements politiques et financiers dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire pris par le G8+ au sommet de L'Aquila en 2009. Ses cinq objectifs sont étroitement liés aux priorités de la CED : 1) accroître la productivité agricole; 2) renforcer les liens des petits exploitants agricoles avec les marchés internationaux et les chaînes de valeur mondiales; 3) réduire les risques (par exemple, ceux liés à la volatilité des prix des aliments); 4) améliorer les investissements dans l'agriculture; 5) améliorer la gestion durable des ressources agricoles. Le Canada a versé 230 millions de dollars en tout, y compris 50 millions de dollars pour le volet des prêts au secteur privé visant le financement des petites et moyennes agroentreprises et

²³ Le secteur privé a également gagné en importance au sein des banques multilatérales de développement (BMD) au cours de la dernière décennie. Durant cette période, la SFI a vu ses investissements dans le secteur privé quadrupler (Ellmers, Bodo, Nuria Molina et Visa Tuominen. *Development diverted: How the International Finance Corporation fails to reach the poor*, EURODAD, décembre 2010). La proportion des portefeuilles de développement de l'ensemble des BMD qui est composée de prêts, de placements et de garanties du secteur privé est passée de 21 % en 2003 à 35 % en 2008 – soit de 9,6 milliards \$US à 27,7 milliards \$US. (Perry, Guillermo. *Growing Business or Development Priority? Multilateral Development Banks' Direct Support to Private Firms*, Center for Global Development, avril 2011, p. 5.)

²⁴ Déclaration de James Flaherty, *op. cit.*, note 22.

exploitations agricoles des pays en développement²⁵.

4.2 Investissement dans l'infrastructure des pays à faible revenu pour stimuler la croissance

L'un des investissements les plus importants en matière d'APD canadienne consiste en la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID), l'organisme de la Banque mondiale chargé des subventions et des prêts à des conditions de faveur aux pays à faible revenu (PFR). Pour la période allant de 2011 à 2013, le Canada s'est engagé à fournir 1,4 milliard \$CA²⁶. Bien que l'AID vise la « croissance favorable aux pauvres », ses politiques d'investissement ne laissent pas deviner qu'elles ont été adoptées dans cette optique. L'AID accorde la priorité aux infrastructures matérielles (énergie, transport, eau et assainissement ainsi que technologies de l'information et des communications) dont l'absence constitue un « goulot d'étranglement » de la croissance. Elle encourage également les améliorations aux infrastructures immatérielles, c'est-à-dire les réformes stratégiques, institutionnelles et structurelles qui promeuvent un environnement propice au développement du secteur privé, dont les partenariats public-privé (PPP). Enfin, l'AID favorise les investissements accrus dans le capital humain (amélioration des services de santé et de l'éducation) et dans la protection sociale (droits des travailleurs, pensions, services sociaux pour les groupes vulnérables, rémunération en espèces du travail, transferts de liquidités et subventions aux prix temporaires).

4.3 Financement climatique

Le Canada a également donné la priorité à l'établissement de programmes de financement du Groupe de la Banque mondiale pour la lutte contre les changements climatiques, programmes qui favorisent l'accroissement de la participation du secteur privé; le Canada a notamment versé en 2010-2011 une contribution de 291,5 millions \$CA à la SFI afin de catalyser l'investissement privé dans un portefeuille étoffé de projets d'énergie propre²⁷. Le gouvernement considère cette contribution comme de l'APD et affirme qu'elle soutient la Stratégie sur la CED « en permettant le développement d'énergie à faibles émissions de

²⁵ On note certaines dissidences au sein du comité directeur du Programme, qui compte des représentants des OSC, sur la gestion des deux volets – public et privé. Le volet public est acheminé par les gouvernements et cible en théorie les petits exploitants agricoles et la réduction de la pauvreté, et ce, en fonction des décisions prises par les organismes de développement comme l'ACDI qui visent la réduction de la pauvreté et bénéficient d'une expertise à ce chapitre. En revanche, le volet privé sera supervisé par Finances Canada et acheminé par la SFI aux entreprises privées et aux institutions financières, dont les compétences en matière de réduction de la pauvreté ne sont pas aussi reconnues. Théoriquement, le volet du secteur privé devrait aider les intervenants de ce secteur à surmonter les obstacles qui entravent leurs activités avec les petits exploitants agricoles, afin d'offrir un meilleur service selon le principe du recouvrement des coûts. Dans la pratique toutefois, on doute fortement de la capacité du secteur privé à rejoindre efficacement les petits exploitants agricoles; même s'il y parvenait, il subsiste un doute sur le bien-fondé de la SFI et du Programme en tant que mécanisme pour ce faire.

²⁶ Banque mondiale. « Table 1: Contributions to the Sixteenth Replenishment », dans *Report from the Executive Directors of the International Development Association To the Board of Governors – Addition to IDA Resources: Sixteenth Replenishment*, 15 février 2011, page 86, consulté en août 2011 à l'adresse suivante : http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA16_Report-English-Final.pdf.

²⁷ Le Canada a également investi 100 millions de dollars dans les Fonds d'investissement pour le climat de la Banque, mais ceux-ci ne sont pas spécifiquement axés sur le secteur privé.

carbone, un élément clé de la croissance économique durable »²⁸. En décembre 2011, le ministre de l'Environnement Peter Kent a annoncé, pour la période de 2011 à 2013, une injection de 800 millions de dollars en fonds nouveaux et supplémentaires pour la lutte contre les changements climatiques; la proportion de cet investissement qui sera consentie à la SFI n'a toutefois pas été précisée.

5. Les hypothèses de la Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable

Selon la Stratégie sur la CED, la réduction de la pauvreté est l'objectif principal qui façonne toutes les stratégies programmatiques de l'ACDI. La Stratégie se serait toutefois avérée plus informative si on y avait clairement exposé les liens analytiques et méthodologiques entre les activités de promotion de la croissance économique durable de l'ACDI et la façon dont ces activités contribuent à réduire la pauvreté.

Selon la Stratégie sur la CED, « toutes les activités liées à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la présente stratégie sont conformes à la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* », qui exige que tous les décaissements de l'ACDI en matière d'APD visent la réduction de la pauvreté [Stratégie sur la CED, page 7]. Aucune preuve n'est toutefois fournie pour étayer cette affirmation, particulièrement en ce qui concerne la compatibilité « avec les normes internationales en matière de droits de la personne » qu'exige la *Loi* quant aux décaissements d'APD²⁹. À cet égard, la Stratégie échoue vraisemblablement à tirer parti d'un important ensemble de travaux, composé notamment d'anciennes politiques de l'ACDI sur la réduction de la pauvreté et le développement du secteur privé, dans lesquels sont précisés la nature de ces liens et l'importance des droits de la personne.

Bien qu'il soit généralement admis que la croissance est essentielle à la réalisation de progrès en matière de développement, on ne saurait présumer que toute croissance est favorable au développement. S'appuyant sur des leçons tirées au fil des décennies au sein de leur organisme de développement respectif, les ministres du CAD de l'OCDE, y compris la ministre de la Coopération internationale du Canada de l'époque, ont convenu dans leur déclaration de principe de 2006 que « le rythme et la structure de la croissance sont déterminants pour obtenir un recul durable et conséquent de la pauvreté » [nous soulignons].

²⁸ Ministère des Finances Canada. *Document de consultation : Consultations menées par le ministère des Finances au sujet de l'aide au développement officielle*, décembre 2010, consulté en juillet 2011 à l'adresse suivante : <http://www.fin.gc.ca/activty/consult/oda-ado-fra.asp>.

²⁹ Selon la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, le ministre doit être « d'avis » que la Stratégie est « compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne », lesquelles sont, au sens de la *Loi*, « fondées sur les conventions internationales en matière de droits de la personne auxquelles le Canada est partie et sur le droit coutumier international ». Les normes en matière de droits de la personne pertinentes comprennent non seulement les conventions en matière de droits de la personne des Nations unies (ONU) et des institutions régionales, mais aussi les normes fondamentales du travail de l'Organisation internationale du Travail (OIT). La demande d'accès à l'information visant des documents qui viendraient appuyer l'assertion de la Stratégie nous a valu la réponse qu'aucun document n'avait pu être trouvé sur le sujet.

En survolant les pratiques exemplaires, le CAD constate que « la réduction de la pauvreté économique connaît des évolutions très différentes dans des pays en développement affichant pourtant des taux de croissance économique similaires, situation qui s'explique en partie par la disparité des conditions initiales et en partie par la mesure dans laquelle la croissance intervient dans des secteurs où les pauvres ont une activité économique et dans des régions où ils vivent »³⁰. La Déclaration résume l'importance de la « croissance économique pro-pauvres » afin que les activités des bailleurs de fonds et des gouvernements atténuent les inégalités, améliorent la protection sociale, réduisent la vulnérabilité des pauvres et mettent l'accent sur les défaillances du marché qui nuisent aux pauvres de façon disproportionnée³¹.

Vu l'importance de la structure de la croissance économique des pays, il est primordial de se pencher sur les façons dont la Stratégie sur la CED de l'ACDI reflète les pratiques exemplaires tirées de l'expérience des donateurs en matière de croissance économique favorable aux pauvres. Quelles sont les hypothèses concernant la croissance, la pauvreté et les droits qui sous-tendent actuellement la Stratégie? Quelles en seront les incidences sur la mise en œuvre dans les prochaines années?

5.1 Hypothèse n° 1 : Ce qui est favorable à la croissance économique est également favorable aux stratégies de développement du gouvernement et à tous les citoyens.

5.1.1 La croissance doit cibler les pauvres pour contribuer à réduire la pauvreté.

On formule dans la Stratégie l'hypothèse voulant que « la pauvreté extrême diminue plus vite et de façon plus durable dans les pays qui créent et qui maintiennent une croissance économique robuste » (Stratégie sur la CED, page 1). La croissance économique, peu importe sa cause et sa forme, suffirait donc à réduire la pauvreté. Les recherches de la Banque mondiale démontrent que la croissance améliore bien avec le temps certaines conditions liées à la pauvreté absolue, mais qu'elle accentue souvent certaines inégalités qui touchent les populations pauvres³². Fort de vingt ans de croissance importante, le Ghana, par exemple, a récemment atteint le statut de pays à « revenu faible-moyen », a réduit son taux de mortalité infantile et augmenté le taux d'inscription dans les écoles. Pourtant, le nombre de personnes pauvres subsistant avec moins de 1,25 \$ par jour est uniquement passé de légèrement au-dessus de 7 millions à légèrement en deçà de 7 millions, et ce, malgré une hausse du revenu par habitant³³.

Les fondements économiques de la croissance importent également en raison de leurs

³⁰ CAD de l'OCDE. *Vers une croissance pro-pauvres : Déclaration de principe*, 2006, accessible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/1/30/44474932.pdf>

³¹ CAD, *op. cit.*, p. 2.

³² Ferreira, Francisco et Martin Ravallion. *Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence*, document de travail sur les recherches en politiques de la Banque mondiale n° 4623, mai 2008, accessible à l'adresse suivante : http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000158349_20080519142850.

³³ Bind. *Growth and Development: A Discussion Paper*, juillet 2011, accessible à l'adresse suivante : <http://www.bond.org.uk/news.php/196/growth-and-development-paper>.

répercussions sur la vie des pauvres et des personnes marginalisées. Le rapport de 2010 de la CNUCED sur *Les pays les moins avancés* (PMA) laisse entendre qu'après l'envolée des prix des produits de base survenue entre 2002 et 2007 dans les PMA, plus de 50 % de la population de ces pays vivait encore dans la pauvreté absolue. Fait plus surprenant : « le nombre de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté dans les PMA a continué à augmenter de plus de 3 millions par an, y compris durant la période de forte croissance du PIB entre 2002 et 2007 »³⁴. La Stratégie sur la CED devrait donc s'attarder davantage à l'endroit où la croissance a lieu. Se produit-elle dans des zones ou des secteurs où les pauvres vivent et se livrent à des activités économiques? Cette croissance a-t-elle un effet positif ou négatif sur les moyens de subsistance, l'actif et les capacités des pauvres?

5.1.2. L'État doit veiller à ce que les politiques publiques permettent à tous de bénéficier de la croissance.

La Stratégie reconnaît que « chaque pays a ses propres contraintes, difficultés et possibilités lorsqu'il s'agit de favoriser une croissance économique durable » [Stratégie sur la CED, page 4]. Pourtant, les conditions entourant la pauvreté et l'inégalité sont elles aussi propres à chaque pays; il n'existe aucune relation directe entre les politiques de croissance économique et la réduction de la pauvreté et des inégalités.

À l'instar de plusieurs autres, le récipiendaire du prix Nobel d'économie Amartya Sen souligne que le revenu national brut (RNB), en tant que mesure de la croissance économique, est un indicatif peu fiable du bien-être des personnes pauvres; le Bangladesh, dont le RNB par habitant représente la moitié de celui de l'Inde, affiche pourtant un meilleur rendement que celle-ci relativement à une gamme d'indicateurs sociaux de base importants pour les personnes pauvres. Social Watch évalue le bien-être des personnes au moyen de l'« Indice des capacités de base » (ICB) qui reflète les améliorations quant à la mortalité infantile, la santé reproductive et l'éducation primaire. L'organisation a remarqué qu'entre 1990 et 2010, les exportations mondiales avaient quintuplé et les revenus mondiaux avaient plus que doublé, mais que l'ICB moyen avait augmenté de seulement 10 % au cours de ces 20 années³⁵.

M. Sen, en prenant l'exemple du Bangladesh et de l'Inde, soutient que dans ce dernier pays, on a trop mis l'accent sur la croissance économique rapide et l'intégration dans l'économie mondiale et négligé les politiques de distribution de la croissance. Selon lui, une croissance économique accrue améliore considérablement les conditions de vie, surtout si le pays se sert de la croissance comme d'un outil pour réaliser des progrès, plutôt que de considérer la croissance économique et un revenu par habitant élevé comme des résultats en soi. Au Bangladesh, le militantisme imaginatif des ONG bangladaises, la promotion des droits de la femme et les politiques publiques engagées du gouvernement ont davantage influé sur la condition des

³⁴ CNUCED. *Les Pays les moins avancés : Rapport 2010*, Genève, novembre 2010, page 26, accessible à l'adresse suivante : http://www.unctad.org/fr/docs/ldc2010_fr.pdf.

³⁵ Social Watch. *Basic Capacities Index 2011*, accessible à l'adresse suivante : <http://www.socialwatch.org/node/13749>.

personnes pauvres que la croissance économique plus lente du pays³⁶. Le *Rapport sur le développement humain 2010* du PNUD présente cette conclusion : « ces divers chemins du développement humain constituent bien la preuve qu'il n'existe pas de formule universelle pour un progrès soutenable, et qu'il est effectivement possible d'enregistrer des gains considérables sur le long terme même sans pour autant enregistrer une croissance économique régulière »³⁷.

Les marchés et la croissance favorisent certains sans discernement. Comme la Commission sur la croissance et le développement de 2008 nous le rappelle, aux premières étapes de la croissance (et même dans plusieurs pays à faible et moyen revenu), on constate que les écarts de revenu ont naturellement tendance à se creuser; les gouvernements doivent remédier à cette situation par la protection sociale et les systèmes d'aide sociale³⁸. Ainsi, l'importante responsabilité de veiller à ce que les avantages découlant de la croissance soient distribués équitablement incombe aux gouvernements. Qui plus est, la Stratégie sur la CED présume que la croissance génère les revenus nécessaires aux gouvernements pour ce faire (ce qui est possible en principe); nombre de preuves démontrent toutefois que, sans une réforme fiscale majeure empêchant notamment la fuite illégale des capitaux à l'échelle internationale et améliorant l'encaissement des revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles, les gouvernements du sud sont considérablement mal outillés pour assumer ce rôle³⁹.

5.1.3. La croissance économique qui dure et la croissance économique durable ne sont pas des concepts interchangeables.

Il semble y avoir confusion, dans la Stratégie sur la CED, entre les approches de la croissance économique qui aident les gouvernements à bénéficier de périodes de forte croissance soutenue et les approches visant une croissance durable en ce qui concerne le volet social, l'environnement et les droits de la personne, de même que l'économie. La dernière approche ne considère pas la croissance comme une fin en elle-même, mais plutôt comme un moyen d'intégrer la résilience aux programmes et projets de développement; permettant alors de créer des moyens de subsistance durables, de promouvoir l'utilisation et la gestion durable des ressources et de l'énergie, de créer des emplois respectueux de l'environnement, et de promouvoir des pratiques commerciales écologiques et la redistribution équitable des bénéfices de la croissance.

³⁶ Sen, Amartya. « Quality of Life: India vs China », *New York Review of Books*, 12 mai 2011.

³⁷ PNUD. *Rapport sur le développement humain 2010 : La vraie richesse des nations*, sommaire sur le Web, accessible à l'adresse suivante : <http://hdr.undp.org/fr/rapports/mondial/rdh2010/>.

³⁸ Commission sur la croissance et le développement. *Rapport sur la croissance : stratégies pour une croissance durable et un développement solidaire*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Banque mondiale au nom de la Commission sur la croissance et le développement, 2008, p. 7, consulté en août 2011 à l'adresse suivante : http://www.growthcommission.org/index.php?Itemid=169&id=96&option=com_content&task=view. La Commission rassemblait 19 dirigeants issus principalement de pays en développement et deux universitaires qui ont mené de vastes consultations et étudié les expériences en matière de croissance et de développement axés sur la réduction de la pauvreté, la santé, l'éducation et les emplois productifs.

³⁹ Voir les documents et les analyses du Réseau mondial pour la justice fiscale des OSC à l'adresse suivante : http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=103&lang=5.

Bien que la Stratégie sur la CED reconnaisse l'importance de la durabilité de l'environnement, le rôle de l'ACDI y est limité à la « gestion de l'environnement », au moyen de politiques et de règlements qui améliorent la gestion des ressources naturelles et l'utilisation durable des ressources [Stratégie sur la CED, page 2]. Par exemple, elle désigne l'agriculture comme un moteur de la croissance économique des pays en développement, demandant « des améliorations en matière de productivité et d'innovation agricoles » [Stratégie sur la CED, page 2]. La mise en œuvre de la Stratégie devrait concilier ces approches visant l'amélioration de la productivité avec le caractère central des petites exploitations agricoles. Celles-ci ont besoin que soit portée une plus grande attention au rôle des femmes dans l'économie rurale et aux exigences en matière d'agriculture durable sur le plan écologique; elles requièrent également l'accès aux services financiers, aux intrants agricoles et aux recherches qui sont utiles aux petites fermes à ce chapitre.

La Stratégie reste muette sur la diligence raisonnable dans le financement des infrastructures d'envergure (routes, barrages, centrales électriques, etc.) en lien avec les conditions qui touchent les populations locales et la durabilité de l'environnement à long terme. Quelles sont les mesures qui permettent d'évaluer les répercussions sur les droits des petits agriculteurs, des peuples autochtones et des autres populations marginalisées touchées par ces projets? L'ACDI doit sans tarder mettre à jour ses stratégies relatives à l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques; grâce à des outils analytiques, elle serait en mesure de cerner l'empreinte écologique de plusieurs approches de la CED ainsi que la résilience aux changements climatiques des populations vulnérables, afin de promouvoir une croissance économique verte⁴⁰.

5.1.4. Un environnement propice au développement, pas seulement aux affaires.

Finalement, la Stratégie attire l'attention sur des enjeux essentiels de gouvernance et de responsabilisation, lesquels concernent la capacité des pauvres à jouer un rôle dans la société et l'économie. Il y est toutefois surtout question de la création de conditions propices aux affaires : lois et règlements équilibrés pour diriger les économies, entrées sur les marchés régionaux et mondiaux et gestion financière et économique. Plutôt que de s'attarder uniquement aux conditions nécessaires à la création d'un environnement propice au développement des affaires et du secteur privé, la Stratégie sur la CED doit mettre l'accent sur la façon dont les ressources en matière d'aide peuvent créer un environnement permettant à ces secteurs de contribuer à l'élimination de la pauvreté et à la réduction des inégalités. La différence est subtile, mais essentielle.

Comment l'ACDI peut-elle déployer sa Stratégie de façon à « créer les conditions propices et mettre en place les cadres institutionnels » qui soient adaptés à l'éventail des politiques propres au pays visant les personnes pauvres? Cette question conduit à l'hypothèse n° 2 de la Stratégie.

⁴⁰ Bond, *op. cit.*

5.2 Hypothèse n° 2 : En investissant dans les compétences professionnelles des citoyens et en modifiant les lois habilitantes au profit de la conjoncture commerciale, on contribue à une croissance économique dans le cadre de laquelle « ceux qui vivent dans la pauvreté [...] réalise[nt] leur plein potentiel ».

5.2.1 Les besoins des pauvres (et non ceux des entreprises) au centre de la stratégie de croissance.

La Stratégie reconnaît que les pauvres doivent « [avoir] accès à la terre, aux ressources et à la propriété, et [avoir] la capacité de jouir de leurs biens de façon productive et durable » [Stratégie sur la CED, p. 5] pour participer pleinement à la croissance économique et à l'économie officielle. Les pauvres, plus particulièrement les femmes et les jeunes, feraient ainsi davantage entendre leur voix. Toutefois, les investissements prioritaires de l'ACDI dans le cadre de la Stratégie (et les tendances actuelles en matière de dépenses de programmes) semblent se limiter principalement au renforcement d'une bonne gestion économique et à l'amélioration des cadres juridiques et réglementaires profitant uniquement aux entreprises.

Ces dépenses affectées à l'aide dans les lois et les règlements assurent les assises économiques des entreprises. Or, en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, l'ACDI doit veiller, de façon proactive, à ce que les populations pauvres et marginalisées profitent de ces investissements et ce en protégeant et en respectant leurs droits. Comment l'ACDI peut-elle accroître ses dépenses actuelles (et minimales) sur l'acquisition de compétences? Quelles autres mesures, outre celles énoncées dans la Stratégie, sont nécessaires pour permettre aux pauvres de « réaliser leur plein potentiel » grâce à la croissance économique?

Pour que les pauvres puissent bénéficier de la croissance économique, il faut mettre en place non seulement des politiques appropriées, mais aussi des processus inclusifs pour développer de telles politiques au bénéfice du plus grand nombre. Dans le document *Vers une croissance pro-pauvres : déclaration de principe*, publié en 2006, le CAD demande aux donateurs de s'assurer que les pauvres « disposent des informations et des moyens nécessaires pour s'associer au processus d'élaboration des politiques afin que celui-ci tienne compte de leurs intérêts [...] et non [...] d'étroits intérêts acquis⁴¹ ». La grande importance accordée à la gouvernance devrait attirer l'attention sur des processus où tous les points de vue, non seulement ceux du secteur formel des entreprises, sont pris en compte, et où des mécanismes de reddition de comptes fondés sur un système de freins et de contrepoids préviennent la corruption et l'application de politiques collusoires.

Dans une note d'orientation accompagnant la déclaration de principe du CAD, Rosalind Eyben, professeure au Royaume-Uni, élabore des stratégies économiques, sociales et politiques permettant aux gens de sortir de la pauvreté et de bénéficier comme il se doit des

⁴¹ CAD. *op. cit.*, p. 3.

processus de croissance économique⁴². Elle indique que les pauvres peuvent participer à la croissance et à l'économie officielle (comme ce fut le cas par le passé) sans pour autant profiter personnellement de ces nouvelles occasions de croissance.

Dans un tableau rigoureusement conforme aux normes en matière de droits de la personne, Eyben présente des moyens, pour les donateurs comme l'ACDI, de faire participer davantage les pauvres à la croissance économique durable :

- Renforcer leur pouvoir économique 1) en permettant aux pauvres d'avoir un meilleur accès aux moyens de production et de mieux les maîtriser; 2) en favorisant un travail décent, qu'il soit rémunéré ou non; 3) en mettant davantage les marchés de marchandises et les marchés financiers au service des pauvres.
- Renforcer leur pouvoir politique 1) en consolidant la capacité de représenter directement les pauvres sur la scène politique; 2) en appuyant l'action collective (société civile, coopératives, syndicats) au profit de changements économiques, sociaux et politiques, étant donné que le renforcement du pouvoir politique des pauvres est complexe et prend du temps.
- Renforcer leur pouvoir social 1) en favorisant l'inclusion sociale et la non-discrimination; 2) en consolidant la capacité de sensibiliser les acteurs sociaux aux conditions influençant la vie des pauvres et des populations discriminées; 3) en insistant sur l'importance des capacités humaines pour les pauvres, au moyen d'une prestation de services équitables, adaptés à leurs besoins et responsables (en éducation et en santé).

La Stratégie de l'ACDI sur la CED laisse entrevoir des priorités programmatiques relatives aux investissements dans quelques domaines favorables au renforcement du pouvoir économique, mais elle doit développer davantage sur les liens qui unissent ce type de pouvoir à l'autonomisation politique ou sociale. À cet effet, la Stratégie pourrait être mise en place à l'aide d'outils élaborés dans le cadre de la Politique de l'ACDI en matière de développement du secteur privé de 2003 et conformes à la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*.

Dans cette politique de 2003, l'ACDI visait une « croissance économique favorable aux pauvres », soit « une croissance dans laquelle les pauvres participent activement à des activités qui produisent une croissance économique dont ils peuvent profiter directement⁴³ ». L'ACDI a élaboré le « point de vue favorable aux pauvres » pour évaluer dans quelle mesure le processus de croissance intègre les pauvres (hommes et femmes)⁴⁴. Cet outil vise à déterminer comment les pauvres participent aux activités économiques,

⁴² Eyben, Rosalind. *Empowerment and Pro-Poor Growth: Policy Guidance Note*, ébauche du document de principe produit pour le POVNET de l'ACDI, décembre 2010, document non publié.

⁴³ ACDI (2003). *op. cit.*, p. 6. Voir aussi l'étude du CCCI sur cette politique dans *Une analyse de la politique de l'ACDI relative au développement du secteur privé*, août 2003, accessible à l'adresse suivante : http://www.cci.ca/resources/archives_aid_2003-09_expanding_opportunities_f.php.

⁴⁴ Voir *ibid.* et ACDI. *Lens Analysis Tools: Supporting CIDA's PSD Policy*, ébauche n° 5, 25 janvier 2005, document non publié. Les deux autres points de vue se rapportent aux entreprises et à la gouvernance.

quels effets la croissance a sur eux et quelles organisations sociales leur permettent de tirer parti d'occasions économiques. Il faut tenir compte de toutes ces questions si l'on veut faire montre de la « diligence requise » pour évaluer les répercussions de la croissance et du secteur privé sur les droits socioéconomiques et politiques des populations pauvres.

5.3 Hypothèse n° 3 : L'augmentation de l'emploi dans l'économie officielle profite automatiquement aux personnes défavorisées, aux femmes et aux autres groupes victimes de discrimination.

5.3.1 S'intéresser à l'économie parallèle.

La Stratégie de l'ACDI sur la CED met grandement l'accent sur l'amélioration du contexte institutionnel et réglementaire et sur l'appui aux infrastructures qui renforceront les secteurs formels des affaires. Ce faisant, elle favorise l'emploi dans le secteur formel [Stratégie sur la CED, p.4] et encourage vraisemblablement la croissance et les investissements. L'économie officielle est préférable, y insinue-t-on.

Dans la plupart des pays en développement, le manque d'entrepreneuriat ne constitue pas l'une des causes de la pauvreté. Comme l'a récemment fait remarquer l'économiste Ha-Joon Chang, ces pays fourmillent d'entrepreneurs, dont plusieurs travaillent dans des microentreprises extrêmement vulnérables; parmi ceux-ci, de 30 à 50 % sont travailleurs autonomes dans le secteur non agricole. Ce n'est pas pour rien que ces économies demeurent majoritairement parallèles : plusieurs travailleurs du secteur informel sont vulnérables aux importantes difficultés politiques, sociales et économiques qui mettent à l'épreuve ces talents informels d'entrepreneurs⁴⁵.

Certes, la Stratégie reconnaît l'importance du « secteur informel » dans le cadre de la transition vers le secteur formel, mais on doit également tenir compte de la lenteur du processus et équilibrer l'attention accordée aux besoins de l'économie officielle et aux besoins, à la nature et à la taille du secteur informel pour les pauvres, surtout les femmes.

Dans plusieurs pays où l'ACDI entend concentrer ses activités dans le cadre de la Stratégie, le secteur informel est la principale source de revenus des « plus défavorisés », i.e. les bénéficiaires visés par cette Stratégie. Par exemple en Haïti, ce secteur contribue à près de 60 % du revenu national brut (RNB). Dans 16 des 20 pays prioritaires de l'ACDI pour lesquels des données sont disponibles, une économie parallèle grandement diversifiée produit en moyenne plus de 45 % du RNB. Qui plus est, dans tous ces pays, la taille de ce secteur a augmenté lors des années les plus récentes étudiées⁴⁶.

L'emploi dans le secteur informel ne représente pas une catégorie résiduelle que l'on doit

⁴⁵ Chang, Ha-Joon. « Poverty, Entrepreneurship and Development », bulletin d'information d'UNU-WIDER, octobre 2010, consulté en août 2011 à l'adresse suivante : http://www.wider.unu.edu/publications/newsletter/articles-2010/en_GB/10-2010-Chang/.

⁴⁶ Schneider, Friedrich. *Shadow Economies of 145 Countries all over the world: What do we really know?*, CREMA Research, Suisse, juin 2005, consulté en août 2011 à l'adresse suivante : <http://www.crema-research.ch/papers/2005-13.pdf>

enrayer à court terme au moyen d'interventions axées principalement sur la promotion de l'investissement commercial dans l'économie officielle. Nombreux sont ceux dans les pays en développement – et dans les pays ciblés de l'ACDI – qui gagnent leur vie soit comme travailleurs autonomes, travailleurs du secteur informel ou membres de famille non rémunérés, y compris comme travailleurs juvéniles. Selon le PNUD, une grande proportion d'enfants âgés de 5 à 14 ans sont travailleurs juvéniles (par exemple, 34 % au Ghana, 21 % en Haïti, 19 % au Pérou et 16 % au Vietnam)⁴⁷. Étrangement, la Stratégie de l'ACDI sur la CED ne s'intéresse pas du tout au travail des enfants, alors que l'une des priorités de l'Agence consiste à garantir l'avenir des enfants et des jeunes.

La Stratégie priorisera les activités qui consolident l'appui au développement et à la croissance des microentreprises et des petites et moyennes entreprises du secteur privé, incluant la microfinance, comme modes de transition vers le secteur formel. Hormis l'idée sous-entendue voulant que « le secteur formel soit meilleur », la Stratégie ne rend pas compte des récentes préoccupations fondées sur le fait que les programmes de microfinance n'ont pas réussi à démontrer une amélioration des conditions économiques des pauvres et n'ont que très peu démontré avoir renforcé le pouvoir des femmes⁴⁸. On ne s'y interroge pas non plus à savoir si la formation professionnelle permettant aux « travailleurs de l'économie parallèle » d'avoir accès à l'emploi formel est suffisante. La Stratégie se doit de déterminer la nature des problèmes de ces travailleurs et leurs besoins.

5.3.2 Développer des compétences en plus de consolider les conditions de travail et les systèmes de protection sociale dans les économies parallèles et officielles.

L'économie parallèle est une « économie de survie » pour les pauvres et ne devrait pas être idéalisée en tant qu'« économie du développement ». Pour affronter les enjeux posés par une importante économie parallèle, il ne suffit pas de développer des compétences et de créer des emplois pour les populations marginalisées; la justice sociale importe également. L'ACDI doit donner la priorité aux interventions qui développent des compétences tout en modifiant les conditions socioéconomiques qui coincent les gens du secteur informel dans la pauvreté et souvent dans l'endettement.

Pour éviter l'informalisation massive de l'économie, il faut avant tout renforcer le pouvoir économique des citoyens en tâchant d'organiser les travailleurs informels, par exemple en créant des coopératives et des syndicats comme la Self-Employed Women's Association (SEWA) en Inde. Les pratiques exemplaires supposent une approche intégrée qui comprend d'importantes mesures de protection sociale visant à diminuer les risques, un accès à l'éducation et des soins de santé de base. Dans la Stratégie sur la CED, on émet comme hypothèse que le renforcement du pouvoir et la protection juridique ne peuvent s'obtenir que

⁴⁷ Voir PNUD. *Rapport sur le développement humain 2010*, tableau 12.

⁴⁸ Duvendack, M., R. Palmer-Jones, J. G. Copestake, L. Hooper, Y. Loke, et N. Rao. *What is the evidence of the impact of microfinance on the well-being of poor people?*, Londres, EPIL-Centre Social Science Research Unit, Institute of Education, Université de Londres, août 2011. Étude pour le DFID accessible à l'adresse suivante : www.eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=3178.

par une régulation de l'économie. La Stratégie devrait plutôt tenir compte d'une démarche qui orienterait progressivement les pauvres vers le secteur formel de l'emploi. Cette démarche nécessite des processus nationaux adéquats qui font participer les pauvres et qui se fondent sur leur situation et sur leurs besoins.

Bien que la Stratégie soulève l'importance des lois et des codes du travail pour réguler l'emploi formel, elle devrait davantage s'attarder aux conditions de travail actuelles des nombreux citoyens de l'économie officielle qui vivent à la limite du seuil de pauvreté. L'Agenda pour le travail décent de l'Organisation internationale du travail (OIT) pourrait servir de base au travail de l'ACDI et à ses programmes nationaux afin que l'Agence applique les principales normes du travail dans la mise en œuvre de sa Stratégie au niveau pays : donner accès à du travail productif et aux possibilités de revenus, respecter le droit au travail, promouvoir des mesures de protection sociale et renforcer la voix des travailleurs et de tous les intervenants grâce au dialogue social⁴⁹. Il est essentiel de défendre les droits des travailleurs si l'on veut s'attaquer à la précarité, à la piètre qualité et à la faible rémunération du travail pour auxquelles sont confrontées de nombreuses personnes dans l'économie officielle.

Le travail avec l'économie parallèle et officielle ainsi que la promotion des normes du travail dans les politiques en matière d'emploi devraient être à la base des stratégies de l'ACDI pour des initiatives favorables aux pauvres visant une croissance économique durable⁵⁰. L'ACDI pourrait contribuer à renforcer le dialogue entre les secteurs privé et public et appuyer la participation des syndicats et autres OSC dans le cadre d'un vaste dialogue social portant sur les plans de croissance durable.

5.4 Hypothèse n° 4 : En ouvrant de nouvelles zones de croissance à l'aide d'une libéralisation du commerce et de l'investissement, on offre de nouveaux débouchés aux pauvres dans les pays en développement.

5.4.1 Le choix du bon moment et l'organisation sont essentiels à la libéralisation du commerce et de l'investissement.

L'approche globale énoncée dans la Stratégie consiste à favoriser les « politiques gouvernementales [dans les pays en développement] qui ouvrent les marchés aux investissements touchant le commerce et les infrastructures afin de renforcer l'intégration aux économies locales, régionales et mondiales » [Stratégie sur la CED, p. 5], comme une solution s'appliquant à tous les contextes. On y précise, de façon discutable, que la propre histoire du Canada met en évidence l'importance du commerce ouvert et des marchés libres (bien que régis par des politiques prudentes et une saine réglementation).

⁴⁹ Gibbs, Heather et Anna Nitoslawska. « Le travail décent et la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* (ADP) » dans CCCI, *Le temps d'agir*, op. cit., p. 101-107.

⁵⁰ Fait intéressant, dans la Politique de l'ACDI en matière de développement du secteur privé de 2003, on citait la définition de l'OIT et on indiquait que l'ACDI est « tenue et guidée par un éventail d'instruments juridiques et d'ententes internationales », notamment par les normes du travail de l'OIT établies dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

Ce que la Stratégie ne mentionne pas, c'est qu'il faut choisir le bon moment. Le Canada et les États-Unis, sans parler des expériences récentes des « tigres asiatiques », ont bénéficié, à différents moments et pour des périodes prolongées lors de leur développement économique, de politiques protectionnistes dirigées par l'État en matière de commerce et d'investissement de même que de régimes informels de propriété intellectuelle, et qu'ils ont été progressivement exposés à la libéralisation commerciale. Ces politiques ont permis de délibérément bâtir des bases industrielles diversifiées avec des liens économiques internes forts en Amérique du Nord, comme plus récemment en Asie, avant de s'exposer à la compétition mondiale.

Les économies à forte croissance durable n'ont jamais été des « inconditionnels du libre-marché »; elles se sont ouvertes aux marchés mondiaux à différents moments et selon des circonstances économiques différentes. Tous ces gouvernements ont recommandé des politiques industrielles qui ciblent des secteurs nouveaux ou existants, parfois assorties de taux de change soumis à une réglementation, de contrôles des capitaux, de subventions temporaires et d'accumulation de réserves à différents degrés⁵¹. Aucun pays n'a pu se développer sans le commerce et l'investissement à l'échelle internationale, mais le choix du bon moment pour ouvrir une économie, surtout pour les économies pauvres extrêmement vulnérables, a été une question de premier plan dans la contribution du commerce et de l'investissement à la croissance⁵².

5.4.2 Mettre l'accent sur l'épargne publique, l'investissement et la taxation attirera l'investissement privé provenant de l'étranger.

La Stratégie dénote un penchant tacite pour l'investissement étranger comme source de croissance économique, ainsi que pour les politiques propices à un environnement ouvert. Bien qu'on y reconnaisse que la croissance peut aider les gouvernements à mobiliser davantage de ressources nationales, on boude l'importance de l'épargne publique et de l'investissement intérieur, et de la taxation progressive. Voici l'une des grandes conclusions de la Commission sur la croissance et le développement de 2008 :

« Les économies à croissance forte mettent en général de côté une partie considérable de leurs revenus : un taux d'épargne de 20 à 25 %, ou plus, n'est pas rare. [...] [L]e bilan des afflux de capitaux, au cours de plusieurs des décennies passées, est plutôt mitigé. Selon nous, l'épargne étrangère n'est pas un bon produit de remplacement de l'épargne du pays, y compris de l'épargne publique, pour financer les investissements dont a besoin une économie en pleine expansion⁵³. »

⁵¹ Commission sur la croissance et le développement. *op. cit.*, p. 9.

⁵² Sreenivasan, Gauri et Ricardo Grinspun. « Introduction », *Mondialisation du commerce – Mondialisation de la pauvreté. Les enjeux pour le Canada : perspectives des ONG*, CCCI, mai 2002, p. 6-8, consulté en août 2011 à l'adresse suivante : [http://ccic.ca/what we do/trade human rights f.php](http://ccic.ca/what_we_do/trade_human_rights_f.php).

⁵³ Commission sur la croissance et le développement. *op. cit.*, p. 3.

En priorisant l'épargne nationale, on appuie l'investissement national dans l'infrastructure, l'éducation et la santé, domaines qui, comme la Commission l'indique, attirent l'investissement privé⁵⁴. Mais si on n'appuie pas fortement une réforme fiscale et des politiques fiscales nationales qui acheminent une portion des profits issus de l'investissement étranger au gouvernement, les hypothèses relatives aux revenus publics énoncées dans la Stratégie tomberont à plat.

5.4.3 Les politiques commerciales doivent être adaptées à chaque pays et demandent un traitement spécial et différencié.

Les politiques relatives au commerce et à l'investissement doivent être adaptées aux besoins et aux contraintes de chaque économie; il faut donc accorder un traitement spécial et différencié aux pays en développement en ce qui concerne les règles commerciales. Souvent, lorsque les pays sont trop tributaires des exportations de produits de base, leurs secteurs manufacturiers, par exemple, dépérissent, ce qui entraîne la perte de possibilités d'emploi dans le secteur formel. Le rapport de 2010 de la CNUCED sur les pays les moins avancés précise que pour que ces pays bénéficient de la libéralisation du commerce et de l'investissement, les politiques doivent être modulées en vue de consolider la croissance industrielle nationale⁵⁵.

Comme il a été mentionné plus haut, l'ACDI investit considérablement, à travers la CED, dans des initiatives d'aide au commerce et appuie directement le renforcement des capacités liées aux politiques commerciales dans les pays en développement au moyen d'une assistance technique en matière de commerce. Ces initiatives doivent tenir compte des préoccupations selon lesquelles les initiatives d'aide au commerce visent trop souvent à assurer l'application de règles commerciales existantes, plusieurs d'entre elles ne servant que très peu les intérêts des pays en développement. L'assistance technique en matière de commerce devrait avant tout permettre aux pays en développement d'élaborer une approche relative aux politiques commerciales qui corresponde à leurs propres enjeux économiques⁵⁶.

5.4.4 Les politiques en matière d'investissement ne peuvent pas faire abstraction des droits, des sexes et de l'égalité.

Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, a souligné qu'« il devient de plus en plus évident que les politiques commerciales et d'investissement peuvent avoir de lourds impacts sur les droits de l'homme et notamment sur les droits économiques et sociaux⁵⁷ ». Nombre de pays en développement faisant partie

⁵⁴ *Ibid.*, p. 6-7.

⁵⁵ CNUCED. *op. cit.*, p. 7, 30 et 35.

⁵⁶ CCCI. « Renforcement des capacités liées au commerce (RCLC) et à l'assistance technique (RCAT) : Renforcer les capacités, dans quel but? », *Les enjeux pour le Canada : perspectives des ONG*, septembre 2003, accessible à l'adresse suivante : http://www.ccic.ca/files/fr/what_we_do/002_global_trade_paper_6.pdf.

⁵⁷ Cité dans la Déclaration de Berne du Conseil canadien pour la coopération internationale, et dans Misereor. *Études d'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits humains*, rapport du séminaire d'experts, 23-24 juin 2010, Genève, consulté en août 2011 à l'adresse suivante : http://ccic.ca/what_we_do/trade_human_rights_f.php.

des priorités de l'ACDI, particulièrement en Amérique latine, constituent des sociétés grandement inégalitaires et des économies tributaires des ressources. La capacité des pauvres, des populations marginalisées et des femmes victimes de discrimination de tirer parti des nouvelles occasions économiques émanant du commerce et de l'investissement à l'échelle internationale est grandement influencée par l'accès inégal aux ressources et aux compétences (agriculture, finance, santé et éducation) dont ils disposent⁵⁸. On tient compte de cette inégalité dans la Stratégie, mais cette dernière gagnerait à reconnaître également les implications des approches et des priorités programmatiques de l'ACDI à l'égard de ces questions d'inégalité.

Les organismes de défense des droits de la personne, les experts indépendants et les organisations de la société civile demandent la réalisation d'études d'impact sur les droits de la personne pour veiller à ce que les accords commerciaux et les régimes d'investissement appuient le respect des droits de la personne⁵⁹. L'accord bilatéral de libre-échange Canada-Colombie récemment ratifié était accompagné d'un nouveau traité unique exigeant de chaque gouvernement qu'il mène une évaluation annuelle des effets de l'accord sur les droits de la personne, et ce, même si le traité était déjà en vigueur.

5.4.5 L'appui à l'investissement dans les ressources doit tenir compte, de façon proactive, des droits des populations touchées.

En ce qui concerne le développement des ressources, la Stratégie implique que l'ACDI « renforce les capacités nationales et locales afin de favoriser une gestion durable et socialement responsable de l'environnement et des ressources naturelles, dans le but de *favoriser la croissance économique* [L'italique est de nous] » [Stratégie sur la CED, p. 5]. Pour ce faire, la CED insiste sur l'application des principes de responsabilité sociale des entreprises œuvrant dans l'industrie des ressources naturelles [Stratégie sur la CED, p. 5]. Toutefois, la Stratégie devrait davantage renvoyer à des principes précis, au moins à la version révisée des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales⁶⁰, et aux façons dont ces principes peuvent influencer l'action internationale de l'ACDI.

L'apparente orientation de la Stratégie en ce qui a trait à la responsabilité sociale des entreprises ne remet pas en question l'investissement comme tel, puisqu'il s'avère un moteur de la croissance économique. Une approche globale de la RSE reconnaît le droit, pour les populations et les communautés touchées par les investissements dans les ressources, de participer aux discussions sur la portée, le lieu ou l'approbation de ces investissements, et d'accorder au préalable leur consentement de façon libre et éclairée.

⁵⁸ Rodrik, Dani. *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, document d'information préparé pour le projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur le commerce et le développement humain durable, 2001.

⁵⁹ Voir Berne et coll., *op. cit.*, pour un aperçu de cette approche.

⁶⁰ Ces principes ont été cités dans l'énoncé de politique de 2003 de l'ACDI sur le rôle du secteur privé dans le développement.

6. L'ACDI, l'autonomisation économique des femmes, l'égalité des sexes et les droits de la femme

La Stratégie sur la CED reconnaît que l'égalité des sexes est un important thème « transsectoriel » dans ses trois domaines d'intervention prioritaires. Les femmes représentent près de la moitié de la population active mondiale et plus de la moitié des travailleurs du secteur informel, et participent grandement à l'économie des soins, souvent non rémunérés. L'autonomisation économique des femmes est une condition essentielle pour que la croissance économique contribue à réduire la pauvreté. Toutefois, comme on le soulève dans la Stratégie, les femmes se heurtent à plusieurs obstacles et types de discrimination dans des domaines tels que les droits légaux relatifs aux capitaux, l'accès aux crédits à la production et le droit fondamental de participer à l'économie et d'avoir un accès égal aux débouchés et aux bénéfiques. Lors d'une récente conférence s'étant tenue en octobre 2011, la ministre de la Coopération internationale, de concert avec ONU Femmes, s'est engagée à prendre des mesures pour surmonter ces obstacles⁶¹.

Bien que considérée comme un thème transsectoriel, il est difficile de dire à quel point l'égalité des sexes est prise en compte dans les actions prioritaires de la Stratégie. La Stratégie aurait pu souligner le fait que les hommes et les femmes ne sont pas liés à l'économie nationale de la même façon; la plupart des femmes, par exemple, doivent trouver un juste équilibre entre la demande pour du travail mal rémunéré souvent dans le secteur informel et le travail non rémunéré lié aux soins et à l'entretien ménager.

La ministre a relevé différents moyens permettant à l'ACDI de mettre l'accent sur l'autonomisation économique des femmes⁶². Les voici :

- S'associer à des organisations qui partagent sa vision pour éliminer les obstacles à l'autonomisation économique des femmes;
- Élargir l'accès équitable des femmes et des filles à l'éducation et à la formation, ce qui comprend l'acquisition de compétences axées sur la demande;
- Améliorer la productivité des agricultrices propriétaires de petites exploitations agricoles en vue d'accroître la sécurité alimentaire;
- Cibler des initiatives qui offrent aux femmes davantage de débouchés économiques;
- Travailler à établir des cadres législatifs, des normes et des règlements équitables envers les femmes dans les domaines des affaires et de l'emploi;
- Accroître l'accès des femmes aux services financiers, aux marchés et à l'information sur la manière d'accroître la productivité.

Pourraient s'ajouter au programme de l'ACDI certains autres volets reflétant également le caractère prioritaire de l'autonomisation économique des femmes dans le cadre de la croissance économique :

⁶¹ Pour de plus amples renseignements, rendez-vous à l'adresse suivante : <http://onufemmes.acdi.gc.ca/fra/accueil.html>.

⁶² ACDI. *Conférence sur l'autonomisation économique des femmes, Ottawa, du 3 au 5 octobre 2011*, déclaration commune, 6 octobre 2011, consulté à l'adresse suivante : <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/NAT-106144810-Q36>.

- Budgétisation sexospécifique pour s'assurer que les politiques et les budgets du gouvernement reflètent les enjeux propres aux femmes;
- Collecte de données ventilées par sexe pour déterminer quelles politiques et approches permettraient d'encourager la croissance économique durable;
- Mesures pour lutter contre la discrimination juridique et culturelle contre les femmes, qui limite la participation des femmes à l'économie officielle;
- Soutien aux groupes de femmes pour permettre à ces dernières de modifier les conditions entourant leur participation à l'économie et créer le cadre réglementaire habilitant qui protège leurs droits;
- Mesures qui tiennent compte des obligations familiales des femmes lors de l'élaboration de programmes de formation et d'acquisition de compétences.

L'autonomisation économique des femmes est une priorité non seulement dans la Stratégie de l'ACDI sur la CED, mais aussi dans le plan d'action commun sur l'égalité des sexes, présenté à l'occasion du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Busan. Le Canada a adhéré à ce plan, mais plusieurs groupes de femmes ont indiqué qu'elles craignaient que celui-ci n'« instrumentalise » le potentiel inexploité des femmes au profit de la croissance économique au lieu d'en faire une stratégie afin de faire respecter les droits fondamentaux de la femme. En réponse au plan d'action de Busan, des groupes de femmes ont soulevé le fait que « les femmes, dans toute leur diversité, ne pourront pas profiter pleinement de leurs droits si on ne fait qu'encourager leur entrepreneuriat⁶³ ». Le plan, qui en est encore au stade d'ébauche, peut encore être modifié selon les commentaires reçus. L'approche de ce plan d'action, tout comme celle de la Stratégie sur la CED, devrait se fonder sur les droits, plus précisément sur le Programme d'action de Beijing et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)⁶⁴.

7. Conclusions et recommandations

La croissance économique durable, priorité thématique de l'ACDI, ouvre la voie à d'importantes initiatives visant à lutter contre les conditions économiques qui font perdurer la pauvreté et l'inégalité. Alors que l'ACDI lance des programmes dans plusieurs pays pour concrétiser les grandes priorités de la Stratégie, nous avons relevé quelques fondements analytiques propres à soutenir cette orientation. Le CCCI émet les recommandations suivantes aux fins d'étude et de discussion par ses membres et les fonctionnaires de l'ACDI :

⁶³ BetterAid. *Position on the proposed Busan Joint Action Plan on Gender Equality and Development*, 30 novembre 2011, http://www.betteraid.org/en/member-downloads/doc_download/472-position-on-the-proposed-busan-joint-action-plan-on-gender-equality-and-development.html. Selon les preuves avancées par plusieurs groupes de femmes, cette approche peut bien au contraire exacerber les inégalités et les violations de droits.

⁶⁴ Fox, Robert. *Getting the Busan Gender Plan on the rights track*, Oxfam Canada, <http://ccic-cci.blogspot.com/2011/11/what-was-to-be-showcase-announcement-on.html>.

1. Respecter les critères énoncés dans la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle

Il faut démontrer explicitement que les projets et les programmes relatifs à la Stratégie sur la CED respectent les trois critères énoncés dans la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* de 2008, et la justification à cet effet devrait se trouver dans les textes descriptifs de la Banque de projets.

2. Élaborer des outils de reddition de comptes favorables aux pauvres

L'ACDI devrait revoir et réutiliser les outils d'analyse favorables aux pauvres (semblables à ceux qui ont servi à mettre en place la Politique en matière de développement du secteur privé de 2003), et appliquer les pratiques exemplaires ciblées par le POVNET de l'OCDE. Le choix des priorités par pays en ce qui a trait à la CED devrait se fonder sur une analyse des domaines et des secteurs où les pauvres vivent et sont actifs sur le plan économique, ainsi que des effets (positifs ou négatifs) de la croissance sur leurs sources de revenus, leurs actifs et leurs capacités.

3. Processus de gouvernance faisant participer les pauvres

Les programmes-pays de l'ACDI qui priorisent la CED devraient investir dans des processus de gouvernance qui renforcent les capacités des pauvres et des populations marginalisées à mieux connaître les options de croissance économique. Ces programmes devraient soutenir des mesures permettant à ces populations de participer aux processus d'élaboration de politiques qui tiennent compte de leurs intérêts. L'ACDI devrait aussi mettre en œuvre des initiatives d'appui de l'action civique collective (société civile, coopératives, syndicats) au profit de changements économiques, sociaux et politiques, en gardant en tête que le renforcement du pouvoir des pauvres est complexe et prend du temps.

4. Indicateurs d'égalité des sexes, de gouvernance et de durabilité de l'environnement

L'ACDI devrait mettre en place des indicateurs spécifiques pour évaluer dans quelle mesure ses stratégies de gestion du rendement national respectent les principes d'égalité des sexes (mesures de l'inclusion économique, sociale et politique, et de l'autonomisation des femmes), de gouvernance et de durabilité de l'environnement (thème qui comprend les changements climatiques), de même que des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer l'impact des initiatives pour la CED – et rendre ces deux types d'indicateurs accessibles au public.

5. Étudier les liens entre les secteurs informel et formel

Pour renforcer les compétences et les capacités dans le secteur formel, l'ACDI devrait étudier les rapports complexes qui unissent les secteurs formel et informel, notamment le rôle des petites et moyennes entreprises, dans l'optique de modifier les conditions qui relèguent la majorité des pauvres dans le secteur informel dans plusieurs pays. Les pratiques exemplaires supposent une approche intégrée qui comprend également d'importantes mesures de protection sociale pour réduire les risques ainsi qu'un accès à

l'éducation et aux soins de santé de base. L'ACDI devrait également trouver un équilibre entre sa volonté de réformes politiques et législatives qui facilitent l'entrée dans le secteur formel avec une approche plus directe qui appuie les efforts d'innovation visant à organiser les travailleurs du secteur informel, par exemple la création de coopératives et de syndicats.

6. Conditions de travail et principales normes du travail

Les programmes de l'ACDI visant à améliorer les compétences et l'accès à l'emploi dans l'économie officielle devraient tout autant se concentrer sur les conditions de travail et l'application des principales lois et normes du travail dans ce secteur.

7. Élaborer une stratégie relative au secteur privé

Pour soutenir ses efforts actuels en vue d'élaborer une stratégie relative au secteur privé, l'ACDI devrait coordonner un processus multipartite afin de déterminer le cadre et les principes qui devraient guider son approche à l'égard du développement du secteur privé, en prenant en considération la Politique en matière de développement du secteur privé de 2003⁶⁵.

8. Responsabilité sociale des entreprises

Les actions de l'ACDI en faveur d'un environnement propice au développement du secteur privé devraient être guidées par l'application de principes précis de responsabilité sociale des entreprises, entre autres la version révisée des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. L'appui de l'ACDI à l'égard de la mise en œuvre d'initiatives menées par le secteur privé devrait revêtir deux dimensions complémentaires : 1) Finances – les fonds de l'APD doivent cibler les secteurs et les entreprises qui n'auraient pas pu bénéficier des subventions du secteur privé; 2) Développement – les ressources de l'APD doivent être distribuées en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* et doivent avoir comme priorités la réduction de la pauvreté, la prise en compte des intérêts des pauvres et les normes internationales en matière de droits de la personne. En d'autres mots, l'ACDI peut financer des projets de RSE à condition que ces derniers soient intégrés aux politiques et aux programmes locaux de développement et qu'ils les appuient; ainsi, ils seront viables à long terme, profiteront également aux populations indirectement touchées, seront gérés à l'échelle locale et comprendront des mécanismes de reddition de comptes. Plus précisément, les projets et les programmes de l'ACDI en matière de développement du secteur des ressources devraient reconnaître le droit, pour les populations et les communautés touchées par ces investissements, d'accorder au préalable leur consentement de façon libre et éclairée.

9. Soutenir le développement industriel national

Les mesures de l'ACDI en faveur d'un environnement propice au commerce et à l'investissement dans les pays en développement devraient être adaptées aux besoins et aux

⁶⁵ Au FHN4 de Busan, BetterAid a fourni quelques propositions en ce sens. Voir BetterAid. Response to the "Joint declaration on expanding public and private co-operation for broad-based, inclusive and sustainable growth", 28 novembre 2011, <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=4740&LangType=1036>.

contraintes de chaque économie de même qu'à l'importance du développement industriel national pour la croissance durable. Ce dernier aspect exige bien souvent que l'on accorde aux pays en développement un traitement spécial et différencié en ce qui a trait aux règles mondiales garantissant le commerce ouvert et les régimes d'investissement.

10. Réaliser des études d'impact sur les droits de la personne (EIDP)

Aidée de ses partenaires, notamment des organisations de la société civile dans les pays en développement et au Canada, l'ACDI devrait développer et améliorer les capacités relatives à la réalisation d'EIDP pour s'assurer que les systèmes commerciaux et les régimes d'investissement servent les droits de la personne.

Annexe 1 : Activités appuyées par la Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable

A) Établir des assises économiques⁶⁶	
Objectif	Activités prioritaires
Mettre en place les cadres législatif, réglementaire, industriel et financier nécessaires à une croissance durable.	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place et renforcer, à l'échelle locale, nationale et régionale, des capacités, des systèmes, des politiques, des réglementations et des services de gestion financière et économique qui soient sains et transparents; • Élaborer et améliorer des systèmes législatifs et politiques efficaces qui encouragent la compétitivité, la croissance économique et l'investissement, et qui réduisent la corruption; • Aider les gouvernements, les entreprises et les industries à entrer sur les marchés régionaux et mondiaux; • Encourager la reddition de comptes et la capacité des gouvernements locaux à élaborer des plans et des stratégies; • Développer des politiques et des capacités qui appuient l'utilisation et la gestion écologiquement durables des ressources naturelles de même que l'adaptation aux changements climatiques – particulièrement dans l'industrie extractive et le secteur agricole – tout en favorisant la croissance économique (garantir les droits d'occupation, accroître la productivité agricole, promouvoir des pratiques agricoles écologiques, soutenir les chaînes de valeur, améliorer l'accès au marché et encourager la responsabilité sociale des entreprises).
B) Favoriser la croissance des entreprises	
Objectif	Activités prioritaires
Augmenter la viabilité, la productivité et la compétitivité des micros, petites et moyennes	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir aux microentreprises et aux petites et moyennes entreprises (PME) une formation en microentrepreneuriat et des services de soutien au

⁶⁶ D'après ACDI. *Favoriser une croissance économique durable* : Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable, 24 octobre 2010, et ACDI. *Rapport sur les plans et les priorités*, pour la période se terminant le 31 mars 2012.

<p>entreprises du secteur privé, ce qui accroîtra les possibilités d'emploi pour les pauvres.</p>	<p>développement des affaires;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aider les PME à se conformer aux normes internationales, à mieux s'intégrer aux chaînes de valeur locales et mondiales et à passer du secteur informel au secteur formel; • Améliorer l'accès des entreprises aux innovations et aux technologies qui peuvent accroître leur productivité et leur durabilité; • Réduire les obstacles qui empêchent les femmes de participer activement à l'économie, surtout au moyen de l'éducation de base de qualité pour les filles et les enfants marginalisés, et de formations axées sur l'acquisition de compétences professionnelles et entrepreneuriales pour les jeunes et les femmes; • Accroître l'accès au microcrédit, à l'assurance et à d'autres services financiers, particulièrement grâce aux caisses d'épargne et aux établissements de crédit à l'échelle locale, nationale et régionale.
C) Investir dans le capital humain	
Objectif	Activités prioritaires
<p>Améliorer le potentiel d'employabilité des personnes pour qu'elles puissent accéder davantage aux possibilités d'emploi dans les secteurs structuré et non structuré, et pour qu'elles puissent en tirer profit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'accès, surtout des femmes et des jeunes, à des programmes de formation professionnelle visant l'acquisition de compétences et de connaissances essentielles axées sur la demande, notamment de compétences en lecture, en écriture et en calcul; • Fournir davantage d'occasions de formation professionnelle, notamment aux petits exploitants agricoles, pour leur offrir les connaissances et les compétences leur permettant d'accroître leur productivité et leurs revenus; • Appuyer des initiatives d'apprentissage axées sur les résultats qui encourageront la croissance des entreprises, l'expansion et la productivité du marché, et l'augmentation des débouchés professionnels offerts aux pauvres.

Annexe 2 : Déclarations des donateurs sur la croissance économique et la promotion du secteur privé

ACDI. *Favoriser une croissance économique durable*, octobre 2010, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/FRA-101515146-QKD>.

ACDI. *Politique de l'ACDI en matière de développement du secteur privé*, juillet 2003, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/REN-218124828-P9B>.

Agence autrichienne de développement (Autriche). *Private Sector and Development*, [s. d.], http://www.entwicklung.at/themes/private_sector_development/en/.

ASDI (Suède). *Business for Development (B4D) – programme of collaboration with industry*, avril 2010, <http://www.sida.se/English/Partners/Private-sector/Business-for-Development-B4D/>.

AusAID (Australie). *Aid Themes overview*, [s. d.], <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/default.cfm>.

BMZ (Allemagne). *Minds for Change: Enhancing Opportunities*, août 2011, http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/special_publications/Minds_for_Change.pdf.

Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. *Vers une croissance pro-pauvres : orientations à l'intention des donateurs*, 2007, http://www.oecd.org/document/55/0,3746,fr_2649_34621_46583544_1_1_1_1,00.html.

Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. *Troisième examen global de l'Aide pour le commerce*, juillet 2011, http://www.oecd.org/document/17/0,3746,fr_2649_34665_46583077_1_1_1_1,00.html.

Commission européenne. « La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable : Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne », *Livre vert*, décembre 2010, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_FR.pdf.

DANIDA (Danemark). *Priorities of the Danish government for Danish Development Assistance*, août 2010, <http://um.dk/en/danida-en/goals/strategy/gov-priorities/>.

DANIDA (Danemark). *Road Map for the Implementation of the Strategy for Denmark's Development Cooperation in 2011: Growth and Employment priority theme*, mai 2011,

<http://um.dk/en/danida-en/goals/strategy/gov-priorities/>.

DFID (Royaume-Uni). *The engine of development: The private sector and prosperity for poor people*, mai 2011, <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/Private-sector-approach-paper-May2011.pdf>.

Direction du développement et de la coopération (Suisse). *Employment and Income - Medium-Term Orientation 2009-2012*, [s. d.], http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Themes/Emploi_et_revenus.

G20. *Consensus de Séoul sur le développement pour une croissance partagée*, déclaration du G20, 12 novembre 2010, <http://www.g8.utoronto.ca/g20/summits/2010seoul.html>.

JICA (Japon). *Vision, mission et stratégie de la JICA*, [s. d.], <http://www.jica.go.jp/french/about/mission.html>.

Ministère des affaires étrangères (Finlande). *Broad-based Financing for Development – Increasing financing for development cooperation between the public and private sectors and civil society*, avril 2011, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=218047&nodeid=15452&contentlan=2&culture=en-US>.

Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale (Pays-Bas). *Dutch development policy*, [s. d.], <http://www.minbuza.nl/en/key-topics/development-cooperation/dutch-development-policy>.

NORAD (Norvège). *The Norwegian Trust Fund for Private Sector and Infrastructure*, [s. d.], <http://www.norad.no/en/thematic-areas/macroeconomics-and-public-administration/norwegian-support-to-world-bank-trust-funds/the-norwegian-trust-fund-for-private-sector-and-infrastructure>.

USAID (États-Unis). *Securing the Future: A Strategy for Economic Growth*, avril 2008, http://www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/.