



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LE VIH-SIDA ET LA CATASTROPHE HUMANITAIRE
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL**

**Bernard Patry, député
Président**

**Irwin Cotler, député
Président**

Sous-comité des droits de la personne et du développement international

Juin 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LE VIH-SIDA ET LA CATASTROPHE HUMANITAIRE
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL**

**Bernard Patry, député
Président**

**Irwin Cotler, député
Président**

Sous-comité des droits de la personne et du développement international

Juin 2003

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Bernard Patry

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Diane Marleau

Stockwell Day

MEMBRES

Stéphane Bergeron

John Harvard

Murray Calder

André Harvey

Aileen Carroll

Francine Lalonde

Bill Casey

Keith Martin

Irwin Cotler

Alexa McDonough

John Duncan

Deepak Obhrai

L'hon. Art Eggleton

Karen Redman

Mark Eyking

GREFFIER DU COMITÉ

Stephen Knowles

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

James Lee
Marcus Pistor

SOUS-COMITÉ DES DROITS DE LA PERSONNE ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Irwin Cotler

VICE-PRÉSIDENTE

Colleen Beaumier

MEMBRES

Bill Casey

Beth Phinney

Karen Kraft Sloan

Svend Robinson

Gurbax Malhi

Yves Rocheleau

Deepak Obhrai

AUTRES MEMBRES AYANT PARTICIPÉ À L'ÉTUDE

André Harvey

Keith Martin

GREFFIER DU SOUS-COMITÉ

Stephen Knowles

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

James Lee

Marcus Pistor

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a constitué un sous-comité pour étudier les questions relatives aux droits de la personne et au développement international. Le 18 février 2003 le Comité a modifié son Ordre du 28 octobre 2002 comme suit :

Que l'étude de la question urgente d'une catastrophe humanitaire dans plusieurs états africains soit renvoyée au Sous-comité des droits de la personne et du développement international et que le Sous-comité présente des recommandations pouvant conduire à des solutions pour faire face à la crise.

Après avoir achevé son étude, le Sous-comité a présenté son rapport au Comité. Le Comité a adopté le rapport du Sous-comité et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	1
PARTIE I — INTRODUCTION	11
1. Objet du présent rapport	11
2. Aperçu des crises humanitaire urgentes en Afrique subsaharienne	12
PARTIE II — CRISES URGENTES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE.....	17
1. Pandémie de VIH-sida	17
2. Pénuries alimentaires et famine.....	28
3. Droits de la personne, démocratie et bonne gouvernance.....	32
4. Le cas du Zimbabwe	42
5. Conflits armés	51
Exploitation illégale des ressources naturelles.....	56
La République démocratique du Congo.....	57
PARTIE III — CONCLUSION.....	67
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS.....	71
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	73
OPINION DISSIDENTE — Alliance canadienne.....	75
PROCÈS-VERBAL.....	79

LISTE DES RECOMMANDATIONS

De nos jours, l'Afrique est le seul continent où la pauvreté augmente. Un Africain sur cinq est touché par un conflit. Près de la moitié des quelque 700 millions d'habitants que compte l'Afrique subsaharienne vivent avec moins d'un dollar par jour. L'espérance de vie dans cette région est de 47 ans [...], soit 16 ans de moins que dans la région du monde classée immédiatement avant, et elle a décliné de trois ans au cours des dix dernières années. Quarante millions de personnes dans le monde sont porteuses du VIH/sida et près des deux tiers d'entre elles vivent en Afrique subsaharienne. Je pourrais citer encore toute une série de chiffres alarmants ...

Robert Fowler, représentant personnel du premier ministre pour l'Afrique et pour le Sommet du G-8¹

Cette pandémie de [VIH-sida] dépasse tout ce que l'on a connu dans l'histoire humaine, rien ne lui est comparable, ni la peste noire du XIV^e siècle, ni toutes les pertes militaires et civiles des deux grandes guerres mondiales du XX^e siècle. Rien ne peut se comparer aux conséquences dramatiques de cette pandémie. On parle maintenant d'une centaine de millions de morts au bout du compte.

Stephen Lewis²

PARTIE II — CRISES URGENTES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

1. Pandémie de VIH-sida

Recommandations

- 1.1 Le Sous-comité loue le gouvernement pour son engagement à combattre la pandémie de VIH-sida au moyen de contributions à des programmes multilatéraux et bilatéraux. Toutefois, l'ampleur et l'urgence de la crise requièrent des mesures et des ressources supplémentaires. Le Sous-comité est d'accord avec Stephen Lewis pour dire que la pandémie de VIH-sida a désespérément besoin d'un porte-parole parmi les pays industrialisés et que le Canada est dans une position idéale pour jouer ce rôle. Il exhorte le gouvernement à s'engager fermement et publiquement à devenir cet indispensable leader politique et moral de la lutte contre la pandémie de VIH-sida en Afrique subsaharienne. Et il exhorte le gouvernement à tripler**

¹ *Témoignages*, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), séance n° 53, le 29 janvier 2002.

² *Témoignages*, séance n° 4, le 1^{er} avril 2003.

sa contribution au Fonds mondial de lutte contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme.

- 1.2 Le gouvernement doit également revoir ses programmes bilatéraux d'aide au développement et ses programmes d'aide humanitaire de façon à refléter les nouvelles réalités de l'Afrique subsaharienne. Le Sous-comité estime que les ressources doivent être ciblées et que les programmes d'aide au développement et d'aide humanitaire doivent refléter le fait que, dans bon nombre des pays d'Afrique, le VIH-sida est inextricablement lié à d'autres problèmes, particulièrement les pénuries alimentaires et la famine, les conflits armés et la violence politique, ainsi que les problèmes de gouvernance. Le Sous-comité estime que l'Agence canadienne de développement international devrait accorder une priorité plus grande à la lutte contre le VIH-sida en Afrique subsaharienne et axer ses moyens et ses programmes sur un nombre moindre de secteurs et de pays, afin d'agir plus efficacement. Une telle démarche supposerait, d'une part, une aide humanitaire nécessaire de toute urgence pour aider les victimes du VIH-sida et pour empêcher la maladie de se répandre et, d'autre part, des programmes à plus long terme pour reconstruire les secteurs les plus affectés par la pandémie (agriculture, soins de santé, fonction publique).**
- 1.3 L'intervention en ce qui a trait à la pandémie de VIH-sida doit s'occuper davantage du fait que « les inégalités sexospécifiques alimentent l'épidémie de sida », puisque les femmes et les jeunes filles sont particulièrement vulnérables à la maladie et assument une part disproportionnée du fardeau que représentent les conséquences socioéconomiques de la pandémie³. Le Sous-comité soutient la décision de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) de faire « la promotion de l'égalité entre les sexes [...], [ce qui] sous-tend toutes les activités de l'ACDI⁴ ».**

³ ONUSIDA, Aide-mémoire « Sexospécificité et VIH/SIDA », http://www.unaids.org/fact_sheets/ungass/html/FSgender_fr.htm; ONUSIDA, page Web « HIV/AIDS and Gender », <http://www.unaids.org/gender/index.html> (en anglais seulement); ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/update/epiupdate_fr.pdf.

⁴ L'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, dans son témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté plus tôt cette année (*Témoignages*, CPAECI, séance n° 24, le 20 mars 2003).

- 1.4 Le Sous-comité demande au gouvernement de faire de l'accès aux médicaments dans les pays pauvres un élément prioritaire de sa position lors des négociations au sein d'organisations vouées au commerce multilatéral. Il devrait faciliter la prise des moyens recommandés par l'Organisation mondiale de la santé, comme la vente de médicaments brevetés à prix plus bas dans les pays pauvres et l'accès aux médicaments génériques. Dans le but de faciliter la prise de ces moyens, le gouvernement devrait envisager d'interdire la réimportation des médicaments en provenance des pays qui profiteront de ce traitement de faveur, comme l'a fait récemment l'Union européenne.**

2. Pénuries alimentaires et famine

Recommandations

- 2.1 Le Sous-comité demande au gouvernement d'augmenter ses contributions aux efforts continus de secours d'urgence, car une aide alimentaire massive est nécessaire immédiatement. En conséquence, le gouvernement devrait essayer de mobiliser un soutien international surtout pour soulager les famines qui sévissent en Afrique australe, en Éthiopie, en Érythrée et dans la République démocratique du Congo.**
- 2.2 Le gouvernement devrait également élargir son Programme de partenariats renforcés afin d'inclure un plus grand nombre de pays parmi les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne et continuer la mise en œuvre de programmes conçus pour régler les problèmes fondamentaux dans ces pays. Le développement de l'agriculture et du secteur rural dans les pays touchés par la pandémie de VIH-sida revêt une importance particulière.**
- 2.3 Le Sous-comité demande au gouvernement de faire des efforts supplémentaires pour délier l'aide publique au développement. Il exhorte le gouvernement à redoubler ses efforts pour : que soient éliminées les subventions agricoles dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); que soient réformées les règles commerciales de l'OMC qui touchent à l'agriculture, en tenant particulièrement compte des besoins des petits producteurs d'Afrique, et que soit envisagé l'établissement d'un mécanisme d'assurance-stabilisation qui leur assurerait un revenu correct; que les pays les moins avancés et les pays en développement soient autorisés à recourir à des mesures commerciales pour**

limiter les importations de produits agricoles considérés comme indûment subventionnés; et que soit amélioré l'accès aux marchés des pays les moins avancés et des pays en développement.

- 2.4 Le gouvernement devrait revoir ses politiques et ses programmes d'aide au développement à la lumière de l'importance des liens entre les différentes crises humanitaires et politiques qui sévissent en Afrique subsaharienne et conformément à l'objectif de combattre les causes fondamentales des crises alimentaires actuelles dans certains des pays les plus touchés.

3. Droits de la personne, démocratie et bonne gouvernance

Recommandations

- 3.1 Le Sous-comité appuie les objectifs de l'ACDI qui visent à promouvoir les droits de la personne, la primauté du droit, la démocratie et la bonne gouvernance, et exhorte le gouvernement à appliquer ces principes à d'autres politiques et programmes gouvernementaux qui influencent le développement de l'Afrique subsaharienne, y compris l'exportation et la promotion de l'investissement.
- 3.2 Le Sous-comité croit que les critères dont l'ACDI se sert dans sa sélection des pays pour le programme de partenariats amélioré — l'engagement en faveur de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de la personne — doivent être appliqués à la lettre, afin d'inciter explicitement les gouvernements africains à faire des progrès substantiels dans ces domaines. Le gouvernement devrait aussi redoubler ses efforts pour renforcer les institutions et les pratiques démocratiques, la capacité de gouvernance, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires et la promotion des droits de la personne, notamment les droits des femmes et des enfants.
- 3.3 Le Sous-comité estime que la « bonne gouvernance » comporte nécessairement des aspects sociaux et des principes démocratiques et qu'elle ne doit pas se réduire à la gestion économique et à la facilitation du développement du secteur privé et de l'investissement étranger. S'il est vrai que le secteur privé peut et doit jouer un rôle dans la réussite du

développement de l'Afrique subsaharienne, notamment grâce à l'investissement étranger, et s'il est vrai que la consolidation de la capacité du secteur privé et des institutions publiques indispensables à une croissance économique soutenue doit constituer un élément central de toute stratégie de développement, pour que la participation et l'expansion du secteur privé réussissent et profitent à tous les Africains, elles ne peuvent pas être séparées des objectifs supérieurs du développement durable. De plus, les biens et les services publics essentiels doivent être rendus accessibles à tous les Africains, riches ou pauvres, ruraux ou urbains. Dans ce contexte, le Sous-comité exhorte l'ACDI à ne collaborer qu'avec des sociétés qui respectent les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales que le Canada a endossés.

- 3.4 En réponse à la gravité et à l'étendue des violations des droits de la personne commises dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, souvent avec impunité, le gouvernement devrait faire tous les efforts pour que les coupables soient poursuivis en justice en vertu du droit international et des lois nationales, grâce à la création de cours ou de tribunaux spéciaux, sur le modèle du Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

4. Le cas du Zimbabwe

Recommandations

- 4.1 Compte tenu de la crise humanitaire urgente au Zimbabwe, le Sous-comité estime que l'effort d'aide actuel doit continuer. Il faudrait que le gouvernement augmente les moyens dont dispose le Fonds canadien pour répondre aux besoins humanitaires et protéger les droits de la personne au Zimbabwe, et qu'il surveille de près l'acheminement de l'aide humanitaire — y compris par exemple de l'aide alimentaire et des médicaments — afin que cette aide atteigne ceux qui en ont le plus besoin et qu'elle ne soit pas utilisée à mauvais escient pour servir des fins politiques.
- 4.2 Le Sous-comité confirme l'évaluation faite par M. Loevinsohn indiquant qu'au Zimbabwe, « le secteur de la santé n'a [...] pas obtenu un soutien direct » et qu'un « effort international massif » est nécessaire pour répondre à la crise de santé urgente provoquée par la conjonction de la pandémie du

VIH-sida, de la malaria, de la tuberculose et d'une malnutrition généralisée.

4.3 Compte tenu de la détérioration de la situation politique et des droits de la personne au Zimbabwe, le Sous-comité appelle le gouvernement à intensifier ses efforts à tous les niveaux en vue de trouver une solution pacifique au conflit. Il exhorte le gouvernement à :

- i) augmenter et maintenir des pressions diplomatiques et publiques continuelles sur le gouvernement de Robert Mugabe, notamment en poursuivant les mesures administratives annoncées au cours des deux dernières années et en s'attachant à la création d'un tribunal international spécial où seront poursuivis les responsables des violations les plus graves des droits de la personne;**
- ii) surveiller de plus près la situation sur le terrain par l'intermédiaire de son haut-commissariat;**
- iii) fortement encourager d'autres dirigeants africains, surtout les présidents du Nigéria et de l'Afrique du Sud, à faire preuve d'un engagement inébranlable à l'égard des droits de la personne, de la démocratie et des principes de bonne gouvernance en traitant avec le gouvernement du président Mugabe, ainsi qu'à encourager les négociations entre les parties en présence, en vue de résoudre la crise actuelle;**
- iv) intensifier les efforts au sein du Commonwealth en vue d'adopter une position unifiée permettant de trouver une solution pacifique à la crise (cela pourrait comprendre une nouvelle mission d'enquête du Groupe d'action ministériel du Commonwealth et devrait comprendre la suspension du Zimbabwe du Commonwealth en attendant la résolution de la crise actuelle);**
- v) rechercher, de concert avec d'autres pays africains animés des mêmes idées, une solution pacifique à la crise actuelle;**

- vi) envisager de geler les avoirs personnels et de restreindre davantage les déplacements de M. Mugabe et des auteurs des violations des droits de la personne les plus graves.

4.4 Parallèlement, le gouvernement du Canada doit se préparer à soutenir sans délai le gouvernement du Zimbabwe une fois la situation actuelle réglée, en fournissant de l'assistance dans différents domaines, dont la réalisation d'une réforme agraire équitable, la reconstitution des capacités des secteurs public et privé, la formation de la police et de la magistrature, la reconstruction des secteurs de la santé et de l'agriculture et le renforcement des organisations de la société civile.

5. Conflits armés

Recommandations

5.1 Le Sous-comité estime qu'il faut faire davantage pour régler le problème de l'exploitation illégale des ressources naturelles en Afrique subsaharienne et pour examiner et empêcher la complicité des entreprises dans l'exploitation illégale des matières premières. Nous demandons au gouvernement de prendre tous les moyens possibles, juridiques et autres, pour que les entreprises canadiennes respectent les normes internationales de bonne conduite des entreprises, telles que définies par exemple dans les neuf principes du Pacte mondial de l'ONU pour la conduite responsable des entreprises⁵ et dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales⁶, que le gouvernement a endossés⁷.

5.2 Le Sous-comité exhorte le gouvernement à envisager sérieusement de fournir un important contingent de soldats et de policiers à la nouvelle force de sécurité des Nations Unies en République démocratique du Congo. Le savoir-faire du Canada en maintien de la paix et en reconstruction d'après-guerre, ainsi que sa bonne réputation dans la région, lui permettraient de

⁵ <http://www.unglobalcompact.org/Portal/>.

⁶ <http://www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021071.pdf>.

⁷ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Le Canada donne son aval aux nouveaux principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », Communiqué N° 164, le 27 juin 2000, http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/103520.HTM.

contribuer de façon significative à la résolution de la crise. Le Sous-comité est conscient que cela pourrait avoir des conséquences au niveau de la participation du Canada à d'autres efforts multilatéraux, mais il estime que l'urgence et l'ampleur de cette crise humanitaire doit en faire l'une des priorités du gouvernement.

5.3 Le Sous-comité appelle le gouvernement à intensifier ses efforts en faveur de la conclusion d'un accord au sein des Nations Unies et par le truchement d'autres voies multilatérales, et à agir immédiatement et vigoureusement pour faire cesser le conflit armé en République démocratique du Congo, lancer un effort massif d'aide humanitaire et engager la communauté internationale à participer au développement de la région et à sa stabilité à long terme.

5.4 Le Sous-comité salue le travail du Groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo. Il exhorte le Groupe à poursuivre son travail sur la complicité des entreprises dans le pillage des richesses naturelles du pays. Le Sous-comité appelle le gouvernement à :

- i) donner suite aux déclarations faites par le Groupe quant à certaines entreprises canadiennes qui auraient violé les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, et à mener sa propre enquête et à prendre les mesures qui s'imposent:**
- ii) envisager sérieusement d'appliquer unilatéralement — lorsque cela est possible — les recommandations faites par le Groupe au sujet des « Personnes pour lesquelles le Groupe recommande des sanctions économiques et l'interdiction de voyager »;**
- iii) aider à élaborer, par l'intermédiaire de l'OCDE et des Nations Unies, des mécanismes multilatéraux qui inciteront davantage les entreprises à se conformer aux normes internationales reconnues de conduite politiquement, socialement, et environnementalement responsable.**

PARTIE III — CONCLUSION

Recommandations

- 6.1 Le Sous-comité exhorte le gouvernement à accroître immédiatement sa contribution aux actuelles opérations de secours visant à répondre aux crises humanitaires urgentes qui sévissent en Afrique subsaharienne.**

- 6.2 La résolution des crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne et la suppression des obstacles au développement à long terme exigent une politique étrangère mieux intégrée, dans laquelle la diplomatie, la défense et le développement soient étroitement liés. Le Sous-comité demande au gouvernement d'intensifier ses efforts à cet égard, en s'alignant par exemple sur les travaux de l'ACDI concernant les liens entre la sécurité et le développement.**

- 6.3 En l'absence de moyens suffisants, toutefois, la réorientation des politiques ne pourra pas à elle seule apporter une réponse aux besoins de l'Afrique subsaharienne ni permettre au Canada de jouer un rôle beaucoup plus grand dans son développement à long terme. Le Sous-comité appelle le gouvernement à accroître encore de façon soutenue le montant consacré aux composantes majeures de la politique étrangère canadienne, à savoir la diplomatie, la défense et le développement. Le Sous-comité prend note des réserves exprimées au sujet des ressources consacrées à la diplomatie.**

- 6.4 Le Sous-comité approuve à la fois la focalisation plus précise de l'aide canadienne et l'engagement du gouvernement à doubler son budget d'aide d'ici à 2010. Toutefois, il rappelle la prévision du Conseil canadien pour la coopération internationale, selon laquelle les augmentations prévues ne permettront pas au Canada d'atteindre l'objectif de 0,7 % du PNB fixé par l'ONU pour l'Aide publique au développement (APD) avant 2040, soit 25 ans après la date où beaucoup des Objectifs de développement du millénaire de l'ONU doivent être atteints. Il souscrit donc à la recommandation faite en 2002 par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, à savoir que le Canada propose un calendrier réaliste pour la réalisation de l'objectif de 0,7 % fixé par l'ONU en matière d'APD et fasse pression sur ses partenaires du G8 pour qu'ils augmentent sensiblement leur APD en faveur de**

l'Afrique, afin de porter rapidement l'aide globale des pays du G8 au même niveau moyen que celle des pays donateurs non-membres du G8, soit 0,46 % du PNB.

- 6.5 Beaucoup des crises actuellement en cours en Afrique subsaharienne sont le résultat d'événements régionaux plus que nationaux. Le gouvernement devrait par conséquent envisager de donner une dimension plus régionale à ses programmes de développement en Afrique et d'intégrer une perspective régionale dans la coopération au développement qu'il exerce dans ses pays de concentration.**

PARTIE I — INTRODUCTION

De nos jours, l'Afrique est le seul continent où la pauvreté augmente. Un Africain sur cinq est touché par un conflit. Près de la moitié des quelque 700 millions d'habitants que compte l'Afrique subsaharienne vivent avec moins d'un dollar par jour. L'espérance de vie dans cette région est de 47 ans [...], soit 16 ans de moins que dans la région du monde classée immédiatement avant, et elle a décliné de trois ans au cours des dix dernières années. Quarante millions de personnes dans le monde sont porteuses du VIH-sida et près des deux tiers d'entre elles vivent en Afrique subsaharienne. Je pourrais citer encore toute une série de chiffres alarmants ...

Robert Fowler, représentant personnel du premier ministre pour l'Afrique et pour le Sommet du G-8¹

Alors que l'attention du monde, et surtout celle des médias internationaux, continue de s'intéresser à l'Irak et au terrorisme, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne font face à la crise la plus grave de leur histoire. En janvier 2003, Stephen Lewis, envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le VIH-sida en Afrique, et James Morris, directeur exécutif du Programme alimentaire mondial (OMS) et envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les besoins humanitaires en Afrique australe, ont déclaré que la conjonction de la pandémie de VIH-sida, de la famine, de la détérioration de l'environnement, de la pauvreté endémique, des faibles structures de gouvernance et des mauvaises politiques menaçait des sociétés entières². De plus, la violence politique et les conflits armés continuent à détruire la vie de millions de gens et à créer des conditions où les maladies se répandent, où la pauvreté et la faim sont omniprésentes, où la démocratie et la règle de droit sont réprimées et où les violations des droits humains sont généralisées. Le Sous-comité est d'avis que, à moins d'un effort massif concerté de la communauté internationale et des dirigeants africains pour répondre aux besoins humanitaires immédiats et supprimer les causes à plus long terme de la crise, des millions de gens de plus perdront la vie et les perspectives à long terme d'un développement des pays les plus touchés s'évanouiront.

1. Objet du présent rapport

Entre mars et mai 2003, le Sous-comité des droits de la personne et du développement international a tenu plusieurs audiences visant à examiner certaines des crises humanitaires les plus urgentes de l'Afrique subsaharienne. Le présent rapport

¹ *Témoignages*, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), séance n° 53, le 29 janvier 2002.

² James Morris, envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les besoins humanitaires en Afrique australe, et Stephen Lewis, envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le VIH-sida en Afrique, *Mission Report: Lesotho, Malawi, Zambia, and Zimbabwe*, 22-29 janvier 2003, <http://www.who.int/disasters/repo/8922.pdf>.

résume ses constatations, ainsi que ses recommandations concernant à la fois les besoins immédiats et les problèmes de développement à plus long terme de cette région.

Le présent document porte sur la pandémie de VIH-sida, la crise humanitaire la plus dévastatrice de l'Afrique subsaharienne, de même que sur: les famines qui affligent plusieurs régions du continent, la situation des droits humains, les problèmes de gouvernance et de démocratie et les conflits armés. Il s'intéresse particulièrement à la situation actuelle au Zimbabwe et dans la République démocratique du Congo. Il ne prétend pas offrir un compte rendu complet des crises en cours. En revanche, il attire l'attention sur certains des problèmes urgents qui réclament des mesures immédiates de la part de la communauté internationale — et du Canada — et il signale les dossiers à plus long terme qui exigent une approche stratégique pour le développement du continent. Tout cela aura des implications importantes pour les composantes de la politique étrangère canadienne — les « Trois D » que sont la diplomatie, la défense et le développement — mais plus particulièrement pour l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Les aspects du développement à plus long terme de l'Afrique subsaharienne ont été examinés plus en détail dans un rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde*, déposé en mai dernier, qui porte surtout sur le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA), qui y est présenté comme un pas dans la bonne direction pour le G-8, et sur d'autres efforts internationaux³. Au cours des 18 derniers mois, le Sous-comité a également tenu des audiences sur la crise qui sévit au Zimbabwe, et il continue de suivre de près la situation de ce pays. Il poursuit aussi des travaux sur les droits humains, le développement et divers autres dossiers relatifs au Soudan.

2. Aperçu des crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne

Il y a moins de trois ans, les chefs d'État et de gouvernement du monde, réunis aux Nations Unies à New York, se sont engagés à poursuivre une série d'«objectifs de développement pour le millénaire». Parmi ceux-ci : faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim; réduire des deux tiers la mortalité infantile; stopper la propagation du VIH-sida et commencer la marche arrière; maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies — tout cela d'ici à 2015 —; assurer un environnement durable; et mettre en place un partenariat mondial pour le développement⁴. Ces objectifs sont également ceux du NPDA.

Les crises humanitaires qui sévissent actuellement dans plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne nous rappellent cruellement à quel point il sera difficile d'atteindre

³ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde. Un rapport sur les priorités canadiennes en vue du sommet du G-8 de 2002*, juin 2002, <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/fairtp21/03-cov-f.htm>.

⁴ www.un.org/french/millenniumgoals/; <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm>.

ces objectifs. Le Sous-comité s'inquiète particulièrement du fait que les périls (pandémie de VIH-sida, famine à large échelle et, dans quelques régions et États, conflits armés et violence politique) s'additionnent et sont interreliés.

Parmi les 42 millions de personnes touchées par le VIH-sida dans le monde, 70 % vivent en Afrique subsaharienne. De plus, 20 millions d'Africains sont déjà morts du sida. Dans plusieurs pays, la prévalence du VIH chez les adultes dépasse 30 %. Mais d'autres maladies font aussi des ravages sur le continent. En conséquence, l'espérance de vie a considérablement reculé, parfois de plus de 25 ans⁵. Dans certains pays, surtout en Afrique australe, les effets de la pandémie du VIH-sida sur l'économie et sur la capacité de faire face aux graves sécheresses qui y sévissent sont dramatiques. Dans cette région, « pas moins de 14 millions de personnes, dont la moitié sont des enfants, risquent de mourir de faim », et plus de 12 millions courent le même danger en Éthiopie et en Érythrée⁶. En tout, il y a « plus de 40 millions de victimes de la grave famine qui sévit sur le continent⁷ ».

Souvent, les conflits armés et la violence politique causent ou aggravent les crises humanitaires. Par exemple, dans la République démocratique du Congo, pas moins de « 3,5 millions de personnes sont décédées par suite de la guerre [commencée en 1998], de maladies ou de faim, pour la plupart⁸ ». Au Zimbabwe, la violence et l'incurie politique encouragées par l'État ont fait du « grenier » de l'Afrique australe un pays incapable d'affronter une sécheresse grave; dans une société où plus d'un tiers des adultes sont infectés par le VIH-sida, plus de la moitié de la population risque maintenant de mourir de faim. Les conflits armés et la violence politique contribuent également à l'avancée du VIH-sida et d'autres maladies, en aggravant les conditions dans lesquelles elles se répandent, mais également de façon directe, car la violence sexuelle exercée contre les femmes et les enfants est courante et « souvent utilisé[e] comme arme de guerre et de terreur⁹ ».

Le Sous-comité estime que la capacité de faire face aux crises humanitaires et de mettre en place des stratégies efficaces pour réaliser un développement à long terme est également entravée dans de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne par les moyens insuffisants des secteurs public et privé, par le manque de démocratie et de respect des

⁵ *Témoignages*, séance n° 4, le 1^{er} avril 2003; Programme des Nations Unies sur le VIH-sida (ONUSIDA) et Organisation mondiale de la santé (OMS), *Le point sur l'épidémie de sida*, décembre 2002, <http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html>, pages 5, 17; Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport sur le développement humain 2002*, <http://www.undp.org/hdr2002/francais/>, p. 27-28.

⁶ UNICEF, page Internet sur la crise en Afrique australe, <http://www.unicef.org/french/noteworthy/safricacrisis/index.html>; CARE Canada, « L'Éthiopie et l'Érythrée — Une importante crise alimentaire », http://care.ca/rgnc/ethiopia/ethiopia_f.shtml.

⁷ Programme alimentaire mondial, « The Hunger Crisis in Africa », <http://www.wfp.org/>, le 12 mai 2003.

⁸ « Peace, they say, but the killing goes on », *The Economist*, le 27 mars 2003.

⁹ ONUSIDA et OMSA, *Le point sur l'épidémie de sida*, <http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html>, p. 32.

droits humains, par la faiblesse ou l'absence de règle de droit et par la corruption. Résultat : l'énorme potentiel de développement de l'Afrique subsaharienne reste inutilisé, et la vie de dizaines de millions d'Africains — enfants et jeunes notamment — continue d'être menacée par la pauvreté, la maladie, la dégradation de l'environnement et les conflits armés.

À l'échelle internationale aussi, d'importants obstacles s'opposent à la résolution des crises immédiates et à la satisfaction des besoins de développement à long terme de l'Afrique subsaharienne. Comme Stephen Lewis, envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le VIH-sida en Afrique, l'a souligné dans le témoignage qu'il a présenté devant le Sous-comité, il n'existe aucune réponse stratégique globale à l'échelon international, et les moyens débloqués jusqu'à maintenant ne sont pas suffisants pour combattre la pandémie de VIH-sida. D'après le Programme alimentaire mondial de l'ONU, les ressources engagées pour répondre aux besoins alimentaires d'urgence dans de nombreuses régions sont également insuffisantes¹⁰.

Pendant ce temps-là, les pays les plus riches du monde continuent de subventionner leurs producteurs agricoles au rythme de plus de 300 milliards de dollars américains par année, soit environ six fois le montant qu'ils consacrent à l'aide au développement. Comme l'a fait remarquer le Secrétaire général de l'OCDE, le Canadien Donald Johnson, ces subventions « imposent un prix énorme à payer aux pays en développement [...] ». Elles représentent « presque 20 milliards de dollars en pertes annuelles relatives à l'aide sociale dans les pays en développement¹¹ ». Les progrès du Programme de Doha pour le développement [de l'Organisation mondiale du commerce] restent lents, car les pays de l'OCDE se refusent à apporter les changements nécessaires dans les secteurs qui seraient vitaux pour l'avenir du développement des pays d'Afrique et d'ailleurs. Comme l'a souligné Mme Gauri Sreenivasan, du Conseil canadien pour la coopération internationale, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, en février 2003 :

...l'agriculture est le sujet central du développement dans les débats de l'Organisation mondiale du commerce. Toutes les questions sont importantes, mais nous parlons de la situation de pays en développement où au moins 50 % de la population tire son existence de l'agriculture. Dans les pays les moins développés, cette proportion monte même à 70 ou à 80 %. C'est un dossier d'une importance extrême. Ce n'est pas un secteur de l'économie, c'est la quasi totalité de l'économie. Rien n'est plus important que l'agriculture pour le développement¹².

¹⁰ <http://www.wfp.org>.

¹¹ Donald Johnston, « Les pays de l'OCDE peuvent-ils mettre la théorie en pratique? Un plan de travail pour faire du développement durable une réalité », *Isuma*, automne 2002. Pour un exemple de l'effet de ces subventions sur les producteurs africains, voir « Cotton subsidies squeeze Mali », BBC News, le 19 mai 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3027079.stm>.

¹² *Témoignages*, CPAECI, séance n° 18, le 13 février 2003.

Enfin, les conflits armés en Afrique, en dépit des coûts humains énormes qu'ils entraînent, ne reçoivent pas, au Canada et dans les autres pays industrialisés, la même attention que les guerres, le terrorisme et la violence politique qui se déroulent ailleurs dans le monde.

Les raisons des crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne sont donc nombreuses. Il s'agit de causes d'origine humaine et naturelle; de facteurs locaux, nationaux, régionaux et mondiaux; de forces politiques, sociales et économiques; et du fait que l'engagement des pays et de la communauté internationale reste insuffisant pour permettre des changements réels et un développement durable dans la région. Mais, si les crises qui ne cessent d'accabler plusieurs États subsahariens peuvent paraître insurmontables par leur ampleur et leur complexité, selon le Sous-comité, beaucoup de ces problèmes sont pourtant réglables, et le Canada peut et doit jouer un rôle de chef de file, aussi bien dans la recherche des remèdes que dans leur application.

PARTIE II — CRISES URGENTES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

1. Pandémie de VIH-sida

Cette pandémie de [VIH-sida] dépasse tout ce que l'on a connu dans l'histoire humaine, rien ne lui est comparable, ni la peste noire du XIV^e siècle, ni toutes les pertes militaires et civiles des deux grandes guerres mondiales du XX^e siècle. Rien ne peut se comparer aux conséquences dramatiques de cette pandémie. On parle maintenant d'une centaine de millions de morts au bout du compte.

Stephen Lewis¹³

Il est impossible de traduire ici l'amplitude de la pandémie de VIH-sida qui ravage de nombreuses parties de l'Afrique subsaharienne : la perte de millions de vies, la dévastation sociale et économique à long terme de bon nombre de pays et la destruction possible de communautés, de sociétés et de cultures entières. Comme plusieurs témoins l'ont souligné, la raison expliquant l'ampleur du risque de catastrophe est le fait que le VIH-sida se mêle aux facteurs économiques et sociaux fondamentaux — notamment les inégalités de sexes et les pratiques du secteur de l'agriculture établies depuis toujours — ainsi qu'à d'autres facteurs de crises — famine et crise de l'agriculture, conflits armés et violence politique, faiblesse ou absence de systèmes de soins médicaux et de services sociaux, faible capacité des secteurs publics à fournir des services et à promouvoir les changements sociaux et économiques — tout cela à l'intérieur d'un cercle vicieux.

Lors d'une réunion conjointe, le Sous-comité et le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international ont entendu le témoignage de Stephen Lewis, envoyé spécial du Secrétaire général Kofi Annan pour le VIH-sida en Afrique. Son témoignage convaincant forme la base de la présente section et les membres enjoignent tous les Canadiens à lire en entier ce témoignage sur le site Web du Sous-comité¹⁴. M. Lewis a aussi recommandé la lecture de son récent rapport sur la crise humanitaire dans quatre pays d'Afrique australe, rédigé en collaboration avec James Morris, envoyé spécial du Secrétaire général Kofi Annan pour les besoins humanitaires en Afrique du Sud¹⁵.

Des 42 millions de personnes atteintes du VIH-sida dans le monde, 29,4 millions (70 %) vivent en Afrique subsaharienne. L'Afrique a enregistré près de 20 millions de

¹³ *Témoignages*, séance n^o 4, le 1^{er} avril 2003.

¹⁴ <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/SRID/Meetings/Evidence/sridEV04-F.HTM>.

¹⁵ James Morris et Stephen Lewis, *Mission Report: Lesotho, Malawi, Zambia, and Zimbabwe*, 22-29 janvier 2003, <http://www.who.int/disasters/repo/8922.pdf>. (en anglais seulement)

décès, et « compte désormais quelque 14 millions d'orphelins à cause du sida¹⁶ ». L'an passé, l'Afrique subsaharienne a enregistré 2 millions de décès et 3,5 millions de nouvelles infections, ce qui fait grimper le total à 8,8 % de la population adulte, proportion de loin la plus élevée de toutes les régions. Bien qu'il existe des différences importantes entre les pays, toutes les parties de l'Afrique subsaharienne comptent des régions où le taux de prévalence — pourcentage de la population adulte atteinte du VIH-sida — est dangereusement élevé et en hausse¹⁷. Comme l'a souligné M. Lewis, une fois que le seuil de contamination dépasse les 1 %, « on peut partir de l'hypothèse que l'épidémie risque de se généraliser au sein de la communauté. Lorsqu'on en arrive à un seuil de 5 p. 100, on peut partir de l'hypothèse qu'elle risque de se répandre à une vitesse exponentielle. ... Le seuil de 5 p. 100 semble être le seuil de décollage dans l'ensemble de la population¹⁸ ». Le tableau 1 dresse la liste des statistiques de prévalence des Nations Unies pour les 24 pays d'Afrique subsaharienne dont les taux sont d'au moins 5 %.

¹⁶ *Témoignages*, séance n° 4, le 1^{er} avril 2003.

¹⁷ *Ibid*; ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, <http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html>; UNDP, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, <http://www.undp.org/hdr2002/>, p. 27-28.

¹⁸ *Témoignages*, séance n° 4, le 1^{er} avril 2003.

Tableau 1. Pays les plus touchés par le VIH-sida¹⁹

Pays	Pourcentage d'adultes (de 19 à 49 ans) atteints du VIH-sida
Botswana	38,8
Zimbabwe	33,7
Swaziland	33,4
Lesotho	31,0
Namibie	22,5
Zambie	21,5
Afrique du Sud	20,1
Kenya	15,0
Malawi	15,0
Mozambique	13,0
République centrafricaine	12,9
Cameroun	11,8
Côte d'Ivoire	9,7
Rwanda	8,9
Burundi	8,3
Tanzanie	7,8
Congo	7,2
Sierra Leone	7,0
Burkina Faso	6,5
Ethiopie	6,4
Togo	6,0
Nigeria	5,8
Angola	5,5
Uganda	5,0

Plusieurs témoins ont fait remarquer que d'autres maladies sont aussi très répandues en Afrique subsaharienne. Selon Bernard Taylor du Partenariat Afrique Canada, la malaria ... tue plus d'un million d'enfants par an²⁰. Plus de 90 % des cas de malaria se retrouvent en Afrique subsaharienne, et selon ONUSIDA et l'OMS, « le nombre des cas de tuberculose s'accroît de 10 % chaque année en Afrique à cause du VIH ... par suite de la propagation croissante du VIH et du financement insuffisant des stratégies efficaces pour le traitement de la tuberculose²¹ ». Ces épidémies entraînent des pressions additionnelles sur les services sociaux et de soins de santé et sur la capacité de survie des familles et des communautés. Cette crise en matière de santé a

¹⁹ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, <http://www.undp.org/hdr2002/>, p. 171-173.

²⁰ *Témoignages*, séance n° 6, le 29 avril 2003.

²¹ « Le VIH responsable du doublement des cas de tuberculose en Afrique », Communiqué de presse, OMS/21, le 23 avril 2001.

pour résultat une importante chute de l'espérance de vie, soit de plus de 25 ans dans certains pays²².

Comme l'a souligné M. Lewis, ces chiffres cachent deux réalités troublantes de la pandémie de VIH-sida en Afrique subsaharienne qui modèlent profondément sa propagation et ses conséquences. D'abord, « vous n'ignorez pas que cette pandémie décime en priorité le groupe de personnes en âge de produire, celles qui sont âgées de 15 à 49 ans, ce qui cause une formidable distorsion de la démographie ... Il y a un grand nombre de personnes âgées et de jeunes enfants et, entre les deux, la population s'atrophie progressivement²³ ». Les conséquences sur la main-d'œuvre dans tous les secteurs, mais particulièrement en agriculture, est dévastatrice, puisque les sociétés qui comptent un nombre sans cesse croissant de personnes atteintes du VIH-sida se voient aussi perdre leurs ouvriers agricoles, leurs enseignants, leurs fonctionnaires, les dispensateurs de soins de santé et les autres personnes pouvant prendre soin des victimes de cette pandémie et de ceux qui restent.

Deuxièmement, « les rôles dévolus à chacun des deux sexes et les rapports de force homme/femme influencent fortement le cours et l'impact de l'épidémie de VIH-sida »; les femmes et les jeunes filles sont particulièrement vulnérables à cette infection et portent de manière disproportionnée le fardeau des incidences sociales et économiques de cette pandémie²⁴. Comme Stephen Lewis l'explique dans son témoignage :

En ce qui me concerne, cette forme de sélection darwinienne à l'envers qui frappe les femmes est la manifestation la plus décourageante et la plus triste de la pandémie. À l'heure actuelle, elles représentent 50 p. 100 des cas de contamination dans le monde. En Afrique, près de 60 p. 100 des sidatiques sont des femmes. Dans le groupe d'âge des personnes âgées de 15 à 24 ans, neuf millions, soit 67 p. 100, sont des femmes. Une maladie transmissible comme celle-ci n'avait encore jamais autant frappé un sexe en particulier.

Cela renvoie bien entendu à une forte inégalité des sexes. Cela nous renvoie à toutes les réalités sous-jacentes telles que l'absence de droits de propriété et d'héritage et le fait de devoir assumer l'intégralité des soins. Des femmes malades elles-mêmes doivent s'occuper d'autres personnes malades et mourantes et des orphelins, elles ne disposent d'aucune aide financière et, bien entendu, elles doivent subir une domination sexuelle implacable. La dissémination du virus s'explique par l'incapacité de dire non aux propositions sexuelles, l'incapacité à exiger d'un homme qu'il mette un préservatif, l'incapacité à exercer une autonomie

²² ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, <http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html>; UNDP, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, <http://www.undp.org/hdr2002/>.

²³ *Témoignages*, séance n° 4, 1^{er} avril 2003.

²⁴ ONUSIDA, Aide-mémoire, *Sexospécificité et VIH-SIDA*, http://www.unaids.org/fact_sheets/ungass/html/FSgender_fr.htm; ONUSIDA, page Web "HIV/AIDS and Gender", <http://www.unaids.org/gender/index.html> (en anglais seulement); ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, <http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html>, p. 19.

sexuelle, l'ampleur de la violence sexuelle, le comportement prédateur des mâles et la prévalence des relations sexuelles entre générations, entre des hommes âgés et des femmes jeunes.

Paradoxalement, le plus grand danger de contamination des femmes dans les pays d'Afrique particulièrement touchés par la maladie vient encore des mariages que l'on qualifie de monogames²⁵.

Selon les témoins et les rapports publiés au cours des derniers mois par les organismes internationaux et les ONG, les effets de la pandémie du VIH-sida sur l'économie et la capacité de survivre à de graves sécheresses ont été spectaculaires, en particulier dans les pays les plus touchés à la fois par les sécheresses et le VIH-sida en Afrique du Sud. L'UNICEF estime par exemple que « d'ici 2010, la taille de l'économie sud-africaine sera de 20 p. 100 plus petite que ce qu'elle aurait été en l'absence du VIH-sida, ce qui représente une perte totale d'environ 17 milliards de dollars²⁶ ». En Afrique du Sud, « jusqu'à 14 millions de personnes, dont la moitié sont des enfants, risquent la famine²⁷ ». Bien qu'elle découle en partie des sécheresses, la crise alimentaire est dictée par la pandémie de VIH-sida, qui érode secteur après secteur dans les pays touchés. Selon M. Lewis :

Elle [la famine] était due au nombre d'agriculteurs et de travailleurs agricoles qui étaient morts et à la diminution de la productivité : sept millions de travailleurs agricoles depuis 1985, 16 millions supplémentaires selon les prévisions faites pour les environs de 2020 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, là encore des femmes dans leur immense majorité [...] y a donc des secteurs entiers qui s'écroulent et pas suffisamment de gens pour cultiver le sol ou pour commercialiser les produits [...] Il est important à mon avis de comprendre que la dégradation de secteurs entiers finit par casser la société²⁸.

En d'autres mots, l'actuelle crise alimentaire en Afrique australe, est un phénomène nouveau, une « nouvelle forme de famine » qui requiert une action concertée à l'échelle nationale et de la part de la communauté internationale²⁹. Tout aussi important que les secours humanitaires le sont en vue d'empêcher la famine généralisée, l'absence de combat contre la pandémie de VIH-sida laissera bon nombre de pays dans une condition de famine structurelle et de problèmes économiques qui rendront le développement impossible.

²⁵ *Témoignages*, séance n° 4, le 1^{er} avril 2003; ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, <http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html>, p. 18-20.

²⁶ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « The Humanitarian Crisis In Southern Africa », présentation au Comité de développement international, <http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/submission-safrica071002.pdf>.

²⁷ UNICEF, site Web sur la Crise en Afrique australe, <http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/index.html>; CARE Canada, « L'Éthiopie et l'Érythrée — une importante crise alimentaire, » http://care.ca/rgnc/ethiopia/ethiopia_f.shtm.

²⁸ *Témoignages*, séance n° 4, le 1^{er} avril 2003.

²⁹ Alex De Waal, « New-Variant' Famine: How Aids Has Changed the Hunger Equation », *New York Times*, le 19 novembre 2002.

M. Lewis a souligné que Jeffrey Sachs, président de la Commission Macroéconomie et Santé, directeur du Columbia University Earth Institute et l'un des plus éminents économistes du monde, en est arrivé à la même conclusion dans un rapport présenté à l'Organisation mondiale de la santé sur la relation entre la santé et le développement économique :

La charge de morbidité dans certaines régions à faible revenu, en particulier l'Afrique subsaharienne, est un obstacle redoutable à la croissance économique et il faut donc l'affronter sans hésiter en s'aidant d'une stratégie de développement globale. La pandémie de sida est un défi inouï qui, par son urgence et son intensité, n'a pas de précédent. À elle seule, cette épidémie risque de compromettre le développement de l'Afrique pour toute une génération et pourrait entraîner des dizaines de millions de décès en Inde, en Chine et dans d'autres pays en développement si l'on ne redouble pas d'efforts³⁰.

À elle seule, la pandémie de VIH-sida rendra impossible la réalisation des objectifs de développement du millénaire, qui « ne pourront tout simplement pas être atteints dans pratiquement tous les pays où le taux de prévalence de la maladie est supérieur à 5 ou 7 p. 100, qui est le seuil de décollage. »³¹ Vingt-quatre pays d'Afrique subsaharienne comptent un taux de prévalence de 5 % et plus parmi la population adulte, et 18 autres ont un taux de prévalence de 7 % ou plus (voir tableau 1). Dans bon nombre de ces pays, les objectifs de développement du millénaire sont en régression. Le développement de l'Afrique subsaharienne, notamment au moyen du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA), dépendra donc de notre capacité et de notre volonté politique de lutter contre la pandémie de VIH-sida.

La pandémie de VIH-sida combinée à la crise alimentaire, à laquelle elle est liée de près, en particulier en Afrique australe, sont aussi exacerbées par les conflits armés et la violence politique. Les conflits armés et la violence politique contribuent non seulement à la propagation du VIH-sida et des autres maladies mais elles exacerbent aussi les conditions dans lesquelles elles sévissent — pénuries alimentaires et famines (parfois délibérées), conditions d'hygiène déficientes, migrations accrues de grands nombres de personnes (militaires et civiles), destruction des systèmes de soins de santé et de services sociaux. Les conflits armés et la violence politique causent aussi directement la propagation des maladies telles que le VIH-sida, puisque la violence sexuelle à l'endroit

³⁰ *Macroéconomie et santé: Investir dans la santé pour le développement économique*. Rapport de la Commission Macroéconomie et Santé, présidée par Jeffrey D. Sachs, présenté au Dr Gro Harlem Brundtland, Directeur général de l'Organisation mondiale pour la santé, le 20 décembre 2001, <http://www3.who.int/whosis/cmh/>, p. 1-2. Voir aussi Laura D'Andrea Tyson, « For Developing Countries, Health Is Wealth, Business Week, » le 14 janvier 2002, http://www.businessweek.com/magazine/content/02_02/b3765071.htm. Le site Web de la Commission Macroéconomie et Santé se trouve à l'adresse <http://www.cmhealth.org/index.html>, et celui de la Columbia University Earth Institute se trouve à l'adresse <http://www.earthinstitute.columbia.edu/>.

³¹ *Témoignages*, séance n° 4, le 1 avril 2003.

des femmes et des enfants est répandue et « souvent utilisée comme arme de guerre et de terreur³² ».

Le génocide de 1994 au Rwanda, par exemple, a entraîné une augmentation spectaculaire du taux de prévalence du VIH : avant le génocide, les taux se situaient autour de 10 % dans certaines zones urbaines et de 1 % dans les zones rurales; en 1997, ces taux sont passés à plus de 11 % dans les deux zones³³. De plus, au Zimbabwe, la violence appuyée par l'État et la mauvaise gestion politique ont fait du grenier sud-africain un pays incapable de lutter contre de graves sécheresses; dans une société où le tiers des adultes est infecté par le VIH-sida, plus de la moitié de la population craint maintenant la famine. Les pénuries alimentaires, en retour, affaiblissent la capacité des personnes atteintes du VIH de combattre la maladie.

En résumé, le Sous-comité est d'avis que la pandémie de VIH-sida constitue maintenant l'unique crise humanitaire la plus dévastatrice en Afrique subsaharienne. Cette crise risque de détruire des communautés, des sociétés et des pays entiers, en particulier si elle est liée à d'autres crises et problèmes dans un cercle vicieux catastrophique.

En dépit toutefois de l'énormité de la crise de VIH-sida, il nous est possible d'agir davantage pour aider ses victimes et empêcher la propagation de cette maladie à la vaste majorité des Africains qui n'ont pas encore contracté le VIH. L'envoyé spécial de l'ONU, Stephen Lewis, s'est montré inflexible à ce sujet : « nous savons que nous pouvons inverser cette tendance [...] nous savons ce qu'il faut faire en matière de soins, de prévention et de traitement et que nous pourrions remédier à cette pandémie en quelques années si nous réussissions à mobiliser l'énergie et les ressources suffisantes³⁴ ». Il a poursuivi en déclarant :

Il nous faut réagir en conséquence. Nous devons multiplier les réactions de la communauté dans tout le pays. Si nous y parvenons, des millions de vies seront sauvées. C'est en partie une question de ressources humaines et en partie une question d'infrastructure, mais c'est avant tout une question de ressources financières. Avec de l'argent, nous pourrions prolonger et épargner des millions de vies, tout le monde le sait. La nécessité de se débrouiller sans argent est une grande source de frustration et d'exaspération³⁵.

³² ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, <http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html>, p. 35.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Témoignages*, séance n° 4, le 1^{er} avril 2003.

³⁵ *Ibid.*; ONUSIDA et l'OMS sont aussi du même avis : « Des efforts massifs — de la part de l'ensemble du monde — sont nécessaires pour apporter traitement et prise en charge aux millions d'Africains qui en ont besoin et pour atténuer l'impact de l'épidémie » (ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, <http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html>, p. 19)

Le besoin urgent de ressources financières a aussi été mis en évidence par le secrétaire d'État du Canada pour l'Afrique, l'honorable Denis Paradis. Dans son témoignage présenté au Sous-comité, il a souligné le lien entre la pauvreté absolue généralisée en Afrique subsaharienne — où la vaste majorité des gens gagnent moins d'un dollar par jour — et la pandémie de VIH-sida³⁶. La pauvreté et le manque de ressources financières ont des conséquences généralement plus profondes sur la prévention et le traitement du VIH-sida du fait que les médicaments sont chers :

Actuellement, le traitement au moyen de médicaments antirétroviraux produits par une des principales compagnies pharmaceutiques coûte environ 900 \$ par personne par an. Le traitement au moyen de médicaments génériques, une des combinaisons de bithérapie ou de trithérapie, coûte 300 \$ par personne par an. Ces prix sont énormes pour des personnes qui gagnent moins d'un dollar par jour et lorsque les gouvernements sont ligotés à ce point³⁷. [Traduction]

La capacité de produire des médicaments génériques pour le traitement du VIH-sida existe dans des pays tels que l'Inde, le Brésil et la Thaïlande. Malheureusement, selon M. Lewis, les États-Unis et les principales compagnies pharmaceutiques refusent de permettre aux fabricants de médicaments génériques d'exporter ceux-ci vers les pays africains les plus nécessiteux, croyant que ce précédent pourrait nuire à leurs ventes en Europe et en Amérique du Nord³⁸.

En avril 2003, l'honorable Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international, a déclaré ce qui suit au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international : « Le Canada continue à rechercher une solution multilatérale aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et à l'accès aux médicaments, mais s'est joint à d'autres membres de l'OMC pour déclarer qu'il n'agira pas contre les mesures destinées à aider les pays les moins avancés. Les pays pauvres qui n'ont que peu ou pas de capacités de fabrication de produits pharmaceutiques doivent avoir accès aux médicaments pour traiter les crises de santé publique causées par le VIH-sida et d'autres³⁹ ». Une fois encore, M. Lewis a insisté sur la nécessité d'aller au-delà de nos propres politiques afin de rallier la communauté internationale quant à cette question. Il a déclaré en ses mots,

Sur la question des médicaments génériques, [...] il nous faut là encore un porte-parole, un grand pays comme le Canada pour dire qu'il convient de trouver un compromis sur un accord auquel seuls les États-Unis sont opposés. Il s'agit dans le cadre de ce compromis de se pencher sur les matières premières, qui se trouvent principalement en Chine, et de s'assurer que les fabricants de produits génériques de l'Inde, de la Thaïlande et du Brésil ont accès à ces matières premières et disposent d'un marché suffisamment sûr en matière d'achat et de distribution. C'est la lutte qu'il faut mener, et il faut un porte-parole.

³⁶ *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Témoignages*, séance n° 4, le 1^{er} avril 2003.

³⁹ *Témoignages*, CPAECI, séance n° 30, le 9 avril 2003.

Et il a ajouté, « je pense que le Canada se doit d'affirmer que les considérations commerciales n'ont pas à prévaloir lorsqu'il s'agit de santé humaine. Par conséquent, si un pays fabrique des médicaments génériques, il doit avoir le droit d'exporter vers un pays tiers qui en a besoin sans crainte de se voir reprocher d'enfreindre les clauses de l'accord sur les ADPIC (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce)⁴⁰ ».

Le Sous-comité croit qu'il est instamment nécessaire de mettre en œuvre des mesures internationales concertées et bien subventionnées pour lutter contre la pandémie de VIH-sida, et que le Canada peut et devrait contribuer à faire changer les choses dans le cadre de cet effort global. Ce dernier doit mettre tous les intervenants à contribution, mais les pays riches sont particulièrement appelés à mobiliser les ressources financières dont on a besoin de façon urgente afin de lutter contre la pandémie de VIH-sida.

Parallèlement, la communauté internationale doit également s'occuper de facteurs contributifs, comme la malnutrition et la famine, l'insuffisance de la capacité des secteurs public et privé (notamment dans les domaines des soins de santé, des services sociaux et de l'éducation), la corruption et l'absence de démocratie, la violence politique et les conflits armés, les violations des droits de la personne, ainsi que l'énorme disparité entre les sexes qui rend les femmes et les jeunes filles particulièrement vulnérables à la maladie et contraint ces dernières à assumer une part disproportionnée du fardeau que représentent les conséquences socioéconomiques de la pandémie.

Le Sous-comité appuie l'évaluation de M. Lewis selon laquelle le meilleur organe en place pour l'intervention internationale est le nouveau Fonds mondial de la lutte contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme⁴¹. Le Sous-comité fait donc appel au gouvernement pour qu'il augmente substantiellement ses contributions au Fonds mondial.

De plus, le gouvernement devrait, de par son appartenance au G8, à la Francophonie, au Commonwealth et aux Nations Unies, être actif sur le plan international afin de s'assurer que l'on accorde la priorité à la lutte contre le VIH-sida en Afrique subsaharienne. Il devrait également inciter fortement ses partenaires du G8 à faire leur part pour surmonter les difficultés qu'éprouve le Fonds mondial et à affecter les ressources nécessaires à la lutte contre la pandémie de VIH-sida.

Le Sous-comité croit également que, compte tenu de la gravité de la pandémie de VIH-sida et de ses liens avec la famine, la violence politique et les conflits armés, il faut

⁴⁰ *Témoignages*, séance n° 4, le 1^{er} avril 2003.

⁴¹ Le Fonds a été créé en 2001 et est exploité depuis 2002. Son conseil d'administration compte des intervenants et des décideurs de tous les secteurs et régions, y compris les gouvernements nationaux, les organismes régionaux, les ONG et les organismes internationaux pertinents. Les mécanismes en place pour répartir les fonds assurent que tous les intervenants appropriés prennent part à la conception et à l'exécution des initiatives. <http://www.globalfundatm.org/> (en anglais seulement)

repenser les politiques et les programmes d'aide au développement du Canada. Le gouvernement a apporté des contributions importantes à la lutte contre le VIH-sida, notamment en subventionnant des programmes de formation et de soutien, des initiatives locales et des recherches. Il a par ailleurs affecté 150 millions de dollars sur quatre ans au Fonds mondial. De plus, le VIH-sida constitue l'une des quatre priorités de développement social annoncées par la ministre de la Coopération internationale en 2000⁴².

Les programmes canadiens d'aide au développement demeurent disséminés dans quelque 100 pays, et on ne destine que les nouveaux fonds aux partenariats renforcés visant à offrir une aide bilatérale à quelques pays et à des secteurs précis. Ces préoccupations ont été soulevées à maintes reprises par des témoins au cours des audiences du Sous-comité et d'autres audiences tenues par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Le Sous-comité croit que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) devrait accorder une plus grande priorité à la lutte contre le VIH-sida en Afrique subsaharienne et concentrer ses ressources et ses programmes sur un nombre restreint de secteurs et de pays afin d'en augmenter l'efficacité.

Un des moyens d'en arriver là consisterait à adopter une approche globale, mais bien ciblée, qui attribuerait une part importante des ressources en vue d'aider un petit groupe de pays à enrayer la pandémie de VIH-sida. En étroite collaboration avec les nations destinataires, le Canada pourrait offrir à la fois l'aide humanitaire urgente requise afin d'assister les victimes du VIH-sida et de prévenir la propagation de la maladie ainsi que des programmes à long terme conçus pour remettre sur pied les secteurs les plus touchés par la pandémie (agriculture, soins de santé, services sociaux, éducation, services gouvernementaux), comme l'a suggéré M. Lewis.

Recommandations

- 1.1 Le Sous-comité loue le gouvernement pour son engagement à combattre la pandémie de VIH-sida au moyen de contributions à des programmes multilatéraux et bilatéraux. Toutefois, l'ampleur et l'urgence de la crise requièrent des mesures et des ressources supplémentaires. Le Sous-comité est d'accord avec Stephen Lewis pour dire que la pandémie de VIH-sida a désespérément besoin d'un porte-parole parmi les pays industrialisés et que le Canada est dans une position idéale pour jouer ce rôle. Il exhorte le gouvernement à s'engager fermement et publiquement à devenir cet indispensable leader**

⁴² Voir le témoignage de l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté plus tôt cette année (*Témoignages*, CPAECI, séance n° 24, le 20 mars 2003), de même que les renseignements supplémentaires fournis par l'honorable Susan Whelan en réponse aux questions soulevées par les membres du CPAECI au cours de son témoignage.

politique et moral de la lutte contre la pandémie de VIH-sida en Afrique subsaharienne. Et il exhorte le gouvernement à tripler sa contribution au Fonds mondial de lutte contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme.

1.2 Le gouvernement doit également revoir ses programmes bilatéraux d'aide au développement et ses programmes d'aide humanitaire de façon à refléter les nouvelles réalités de l'Afrique subsaharienne. Le Sous-comité estime que les ressources doivent être ciblées et que les programmes d'aide au développement et d'aide humanitaire doivent refléter le fait que, dans bon nombre des pays d'Afrique, le VIH-sida est inextricablement lié à d'autres problèmes, particulièrement les pénuries alimentaires et la famine, les conflits armés et la violence politique, ainsi que les problèmes de gouvernance. Le Sous-comité estime que l'Agence canadienne de développement international devrait accorder une priorité plus grande à la lutte contre le VIH-sida en Afrique subsaharienne et axer ses moyens et ses programmes sur un nombre moindre de secteurs et de pays, afin d'agir plus efficacement. Une telle démarche supposerait, d'une part, une aide humanitaire nécessaire de toute urgence pour aider les victimes du VIH-sida et pour empêcher la maladie de se répandre et, d'autre part, des programmes à plus long terme pour reconstruire les secteurs les plus affectés par la pandémie (agriculture, soins de santé, fonction publique).

1.3 L'intervention en ce qui a trait à la pandémie de VIH-sida doit s'occuper davantage du fait que « les inégalités sexospécifiques alimentent l'épidémie de sida », puisque les femmes et les jeunes filles sont particulièrement vulnérables à la maladie et assument une part disproportionnée du fardeau que représentent les conséquences socioéconomiques de la pandémie⁴³. Le Sous-comité soutient la décision de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) de faire « la promotion de l'égalité entre les sexes [...], [ce qui] sous-tend toutes les activités de l'ACDI⁴⁴ ».

⁴³ ONUSIDA, Aide-mémoire « Sexospécificité et VIH-SIDA », http://www.unaids.org/fact_sheets/ungass/html/FSgender_fr.htm; ONUSIDA, page Web « HIV/AIDS and Gender », <http://www.unaids.org/gender/index.html> (en anglais seulement); ONUSIDA et OMS, *Le point sur l'épidémie de SIDA*, http://www.unaids.org/worldaidsday/2002/press/update/epiupdate_fr.pdf.

⁴⁴ L'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, dans son témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté plus tôt cette année (*Témoignages*, CPAECI, séance n° 24, le 20 mars 2003).

- 1.4 Le Sous-comité demande au gouvernement de faire de l'accès aux médicaments dans les pays pauvres un élément prioritaire de sa position lors des négociations au sein d'organisations vouées au commerce multilatéral. Il devrait faciliter la prise des moyens recommandés par l'Organisation mondiale de la santé, comme la vente de médicaments brevetés à prix plus bas dans les pays pauvres et l'accès aux médicaments génériques. Dans le but de faciliter la prise de ces moyens, le gouvernement devrait envisager d'interdire la réimportation des médicaments en provenance des pays qui profiteront de ce traitement de faveur, comme l'a fait récemment l'Union européenne.**

2. Pénuries alimentaires et famine

Le Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations Unies estime que plus de 40 millions de gens en Afrique subsaharienne sont « victimes de la vaste famine qui paralyse le continent » De nombreux Canadiens savent qu'une famine généralisée menace l'Afrique australe, où « près de 14 millions de personnes, dont la moitié sont des enfants, risquent de mourir de faim », et la Corne de l'Afrique, où plus de 12 millions de gens sont à risque en Éthiopie et en Érythrée¹³. Toutefois, des millions d'Africains d'autres régions sont aussi touchés par les pénuries alimentaires. Selon le PAM, les pays suivants « souffrent actuellement de pénuries alimentaires graves » [Traduction] : l'Angola, le Burundi, la République démocratique du Congo, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, le Congo, le Soudan, le Swaziland, l'Ouganda, la Guinée, le Libéria, la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire, la Mauritanie, le Sénégal, la Gambie, le Cap-Vert et le Mali, la Zambie et le Zimbabwe¹⁴.

Alors que les sécheresses et les autres phénomènes météorologiques violents ont contribué à plus de la moitié de ces crises alimentaires, les conflits et la violence politique des derniers temps ont largement concouru aux urgences alimentaires et humanitaires dans bon nombre de ces pays. Dans le tiers des cas, le PAM établit les conflits armés comme la principale cause de cette pénurie alimentaire exceptionnelle. De plus, cette année, dans certaines des régions les plus touchées, soit la République démocratique du Congo, l'Érythrée et l'Afrique australe, la famine est étroitement liée à au moins une autre crise : la pandémie de VIH-sida et d'autres maladies, une mauvaise gestion gouvernementale, la crise économique et la pauvreté extrême. Comme l'UNICEF l'a remarqué dans une présentation faite récemment au Comité de développement international :

¹³ UNICEF, site Web sur la crise en Afrique australe, <http://www.unicef.org/french/noteworthy/safricacrisis/>; CARE Canada, « L'Éthiopie et l'Érythrée — une importante crise alimentaire », http://care.ca/rngc/ethiopia/ethiopia_f.shtm.

¹⁴ Programme alimentaire mondial (PAM), *Africa Hunger Alert*, <http://www.wfp.org/index.asp?section=3> (en anglais seulement).

Beaucoup de gens de la communauté internationale d'aide humanitaire lient principalement la crise qui sévit actuellement en Afrique de l'Est et en Afrique australe à la sécheresse et à la pénurie alimentaire [...] Il est vrai que la région a été touchée par des précipitations irrégulières, des politiques agricoles inappropriées et, dans certains cas, des politiques économiques peu judicieuses. Toutefois, l'ampleur de la crise humanitaire en Afrique australe est beaucoup plus large : elle tient son origine de problèmes qui existaient bien avant le début de la sécheresse actuelle⁴⁷. [traduction]

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la principale cause de cette crise est la pandémie de VIH-sida, qui « tuera beaucoup plus de femmes et d'enfants que la sécheresse. Et cette catastrophe continuera bien après que la pluie aura recommencé à tomber dans la région⁴⁸. » [Traduction]

Autrement dit, il y a différentes crises alimentaires en Afrique subsaharienne, et ces dernières résultent de différentes causes interdépendantes. Comme plusieurs témoins l'ont fait remarquer, une intervention visant à vaincre les crises alimentaires actuelles doit donc à la fois satisfaire les besoins immédiats de plus de 40 millions d'Africains qui risquent de mourir de faim et se pencher sur les problèmes à plus long terme qui ont entraîné ou exacerbé ces crises et qui se sont traduits par l'incapacité de nombreux pays à gérer les pénuries alimentaires généralisées.

Aide alimentaire d'urgence

Comme l'a mentionné devant le Sous-comité Ernest Loevinsohn, directeur général du Programme de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie de l'ACDI, une « aide alimentaire massive » est instamment requise pour aider les personnes menacées par la famine⁴⁹. Le Programme alimentaire mondial, des organismes multilatéraux et des organismes non gouvernementaux ont fait de nombreuses demandes d'aide alimentaire et de ressources financières, mais seulement un peu plus de 30 % de ce qui est nécessaire, d'après les évaluations du PAM, ont été versés ou promis par les pays donateurs, ce qui laisse un manque à gagner d'un milliard de dollars américains. En avril, James Morris, directeur du PAM, a accusé les pays occidentaux d'avoir deux poids, deux mesures, versant des sommes importantes pour la guerre et l'effort humanitaire en Iraq, mais faisant abstraction des souffrances de millions d'Africains menacés par la famine. « Comment peut-on couramment accepter tant de souffrance et de désespoir en Afrique, alors que nous n'accepterions jamais une telle situation ailleurs dans le monde? Cette

⁴⁷ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « The Humanitarian Crisis In Southern Africa », présentation au Comité de développement international, <http://www.unicef.org/noteworthy/safricacrisis/submission-safrica071002.pdf> (en anglais seulement).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

situation est absolument intenable, » a-t-il déclaré au Conseil de sécurité des Nations Unies⁵⁰. » [Traduction]

Lorsqu'il a comparu devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international en novembre 2002, M. Morris a noté que le Canada a « apporté une contribution de 3,5 milliards de dollars » au PAM depuis le début des années 1960 et qu'il a été « l'un [des] appuis les plus importants, en aidant à trouver les moyens de maximiser [la] productivité et de mieux travailler, grâce à des solutions très novatrices⁵¹ ».

Selon l'ACDI, l'aide d'urgence du Canada à l'Afrique au cours du dernier et de l'actuel exercices financiers se détaille comme suit :

- Au cours du dernier exercice (EF 2002-2003), le Canada a consenti 139 328 761 \$ en aide humanitaire d'urgence à l'Afrique. À ce jour cette année (EF 2003-2004), elle a décaissé 11 328 546 \$ de plus pour répondre aux crises humanitaires incessantes en Afrique, ce qui porte sa contribution totale à 150 657 307 \$.
- Sur le montant versé pendant l'EF 2002-2003, 56,4 millions de dollars ont servi expressément à fournir de l'aide alimentaire à l'Afrique (par l'entremise du Programme alimentaire mondial, de la Banque de céréales vivrières du Canada et d'autres partenaires)⁵².

Solutions à long terme

Bernard Taylor, de Partenariat Afrique Canada, a indiqué au Sous-comité que les crises alimentaires constituaient un phénomène récurrent dans de nombreuses régions de l'Afrique subsaharienne, en partie à cause des sécheresses régulières. Par conséquent, la résolution de certains problèmes structurels à la base des crises alimentaires récurrentes et le renforcement de la capacité des sociétés de gérer les pénuries alimentaires doivent constituer un axe d'intervention prioritaire. Le Sous-comité appuie M. Taylor, selon qui des programmes régionaux de sécurité alimentaire apporteraient une grande contribution sur ce plan.

Comme Ernest Loevinsohn et d'autres témoins l'ont souligné, le développement de l'agriculture et du secteur rural doit représenter une autre priorité. Le Sous-comité félicite l'ACDI d'en avoir fait l'une des priorités de ses programmes de développement. L'ACDI a également fait du développement de l'agriculture et du secteur rural un des

⁵⁰ BBC News, World Edition, « UN slams aid 'double standards' », le 8 avril 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2927889.stm> (en anglais seulement).

⁵¹ *Témoignages*, CPAECI, séance n° 7, le 5 novembre 2002.

⁵² Renseignements fournis au Sous-comité par l'ACDI.

secteurs prioritaires du Fonds canadien pour l'Afrique et du Programme de partenariats renforcés, pour lequel elle a jusqu'à maintenant choisi six pays de l'Afrique subsaharienne, soit l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, le Mozambique, le Sénégal et la Tanzanie⁵³. Au-delà des stratégies locales, régionales et nationales pour développer le secteur rural et l'adapter à la nouvelle situation sociale et environnementale — notamment une pénurie grandissante de main-d'œuvre résultant de la pandémie de VIH-sida — le développement durable et efficace de l'agriculture ne peut se faire sans égard à la conjoncture économique mondiale. Ici, les pays riches doivent accepter leur responsabilité dans l'établissement d'un système commercial international ouvert et équitable pour les produits agricoles. Cette dernière sous-entend l'ouverture des marchés intérieurs afin d'importer des pays en développement et une réduction significative des subventions accordées aux producteurs des pays de l'OCDE. Le Sous-comité demande au gouvernement de tout mettre en œuvre pour contribuer à l'aboutissement des négociations actuelles de l'OMC dans le cadre du Programme de Doha pour le développement.

À la lumière des effets dévastateurs de la pandémie de VIH-sida et des conflits armés sur la production et la sécurité alimentaires, les dirigeants de l'Afrique subsaharienne et la communauté internationale doivent tout tenter pour combattre la pandémie de VIH-sida et régler les causes de conflit sur le continent.

Recommandations

- 2.1 Le Sous-comité demande au gouvernement d'augmenter ses contributions aux efforts continus de secours d'urgence, car une aide alimentaire massive est nécessaire immédiatement. En conséquence, le gouvernement devrait essayer de mobiliser un soutien international surtout pour soulager les famines qui sévissent en Afrique australe, en Éthiopie, en Érythrée et dans la République démocratique du Congo.**

- 2.2 Le gouvernement devrait également élargir son Programme de partenariats renforcés afin d'inclure un plus grand nombre de pays parmi les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne et continuer la mise en œuvre de programmes conçus pour régler les problèmes fondamentaux dans ces pays. Le développement de l'agriculture et du secteur rural dans les pays touchés par la pandémie de VIH-sida revêt une importance particulière.**

⁵³ ACIDI, *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, septembre 2002, <http://www.acdi-cida.gc.ca/aide-efficace>. Voir le témoignage de l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté plus tôt cette année (*Témoignages*, CPAECI, séance n° 24, le 20 mars 2003), de même que les renseignements supplémentaires fournis par l'honorable Susan Whelan en réponse aux questions soulevées par les membres du CPAECI au cours de son témoignage.

- 2.3 Le Sous-comité demande au gouvernement de faire des efforts supplémentaires pour délier l'aide publique au développement. Il exhorte le gouvernement à redoubler ses efforts pour : que soient éliminées les subventions agricoles dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); que soient réformées les règles commerciales de l'OMC qui touchent à l'agriculture, en tenant particulièrement compte des besoins des petits producteurs d'Afrique, et que soit envisagé l'établissement d'un mécanisme d'assurance-stabilisation qui leur assurerait un revenu correct; que les pays les moins avancés et les pays en développement soient autorisés à recourir à des mesures commerciales pour limiter les importations de produits agricoles considérés comme indûment subventionnés; et que soit amélioré l'accès aux marchés des pays les moins avancés et des pays en développement.**
- 2.4 Le gouvernement devrait revoir ses politiques et ses programmes d'aide au développement à la lumière de l'importance des liens entre les différentes crises humanitaires et politiques qui sévissent en Afrique subsaharienne et conformément à l'objectif de combattre les causes fondamentales des crises alimentaires actuelles dans certains des pays les plus touchés.**

3. Droits de la personne, démocratie et bonne gouvernance

Bernard Taylor, directeur exécutif de Partenariat Afrique Canada, a indiqué au Sous-comité que :

Certains des principaux problèmes caractérisant l'Afrique et la crise humanitaire peuvent se résumer de la façon suivante : l'Afrique compte bon nombre d'états faibles et de démocraties défailtantes, ce qui fragilise les institutions. Malheureusement, cela entraîne trop souvent, dans diverses régions de l'Afrique, la répression, la violation des droits de la personne et, parfois, des conflits⁵⁴.

Les droits de la personne sont depuis longtemps une priorité du Canada et du reste de la communauté internationale, et les efforts faits pour assurer leur promotion et leur protection en Afrique se poursuivent dans des tribunes multilatérales telles que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Alex Neve, d'Amnistie Internationale, a déclaré ce qui suit au cours d'une réunion tenue en mars 2003 et portant sur la situation au Zimbabwe :

⁵⁴ *Témoignages*, séance n° 6, le 29 avril 2003.

Je voudrais commencer en soulignant qu'il est très important — et je ne saurais trop insister là-dessus — à cette époque très troublée, où la communauté internationale a les yeux fixés sur l'Iraq, que votre Sous-comité continue de s'assurer, par des audiences comme celle d'aujourd'hui, que les très nombreuses autres situations très pressantes concernant les droits humains dans le monde retiennent encore l'attention⁵⁵.

Ces dernières années, la communauté internationale s'est rendu compte que, outre les droits de la personne, des éléments connexes tels que la bonne gouvernance et la démocratie sont essentiels au développement durable, qui repose sur trois principes fondamentaux : la croissance économique, la protection de l'environnement et l'équité sociale. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a récemment souligné que notre expérience en matière de développement dans le monde a en effet prouvé que la promotion du développement durable « ne représente pas seulement une entreprise difficile sur les plans socioéconomique et technologique, mais aussi sur les plans institutionnel et politique⁵⁶. » [Traduction] En plus d'être des principes de base de la vie politique nationale et internationale, la démocratie, la primauté du droit, la justice et les droits de la personne doivent maintenant être vus comme des éléments essentiels au processus de développement.

Comme le mentionne Mark Halle, de l'Institut international de développement durable, établi à Winnipeg :

Les institutions et les mécanismes de gouvernance qui sous-tendent le développement durable sont tellement importants qu'ils représentent le quatrième principe fondamental du développement durable. En réalité, c'est ce dernier principe qui confère au développement économique sa légitimité et responsabilise le processus de développement quant aux résultats obtenus grâce aux fonds de développement. Il se fonde sur les institutions démocratiques, qui permettent à chacun de prendre part aux décisions qui touchent leur vie. Il compte sur une transparence accrue et de meilleures possibilités de participer aux choix sociaux. De plus, il repose sur des mécanismes concrets afin de superviser et de faire respecter la responsabilité quant aux décisions liées au développement. Il est maintenant évident que toute tentative d'établir uniquement les trois premiers principes était vouée à l'échec⁵⁷. [Traduction]

La reconnaissance générale de l'importance des institutions nationales et internationales et de la politique pour le développement durable a mené à un nouveau consensus, qui se reflète dans le *Rapport mondial sur le développement humain 2002* et la *Déclaration de Johannesburg sur le développement durable*, au sein des dirigeants à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable des Nations Unies tenu l'an dernier. Ce consensus se manifeste également dans l'œuvre des organismes internationaux, telle que celle du Programme des Nations Unies pour le développement.

⁵⁵ *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

⁵⁶ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, p. 51.

⁵⁷ Mark Halle, « Sustainable development cools off » *IISD Commentary*, juillet 2002, <http://www.iisd.org/publications/publication.asp?pno=481> (en anglais seulement).

Comme Mark Malloch Brown, administrateur du Programme, l'a souligné devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, en février 2003 :

... nous affectons aujourd'hui 60 % de notre aide technique dans le monde à la gouvernance, parce que nous avons compris que des institutions gouvernementales exemptes de corruption et fonctionnant dans un climat d'honnêteté constituent la base du développement. On peut construire des routes, des ponts, et ainsi de suite, mais sans une gouvernance honnête et digne de confiance, sans un cadre législatif et la capacité d'élaborer des politiques, tout le reste est peine perdue⁵⁸.

Malheureusement, la mauvaise gouvernance, la corruption et la violation constante des droits de la personne demeurent trop fréquentes en Afrique subsaharienne, comme le montre le cas du Zimbabwe, dont on discute plus loin. De surcroît, c'est en toute impunité que les droits humains sont bafoués par les dirigeants politiques, les représentants des États, les groupes armés, etc. Toutefois, il pourrait en être autrement, et la communauté internationale peut fournir une participation importante à la création du cadre et des institutions juridiques nécessaires pour permettre la poursuite en justice des coupables. Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, créé conjointement en vertu d'un traité entre la Sierra Leone et les Nations Unies, est l'exemple d'un moyen nouveau et particulièrement remarquable pour traduire les auteurs des crimes de guerre en justice, parce qu'il relève de la compétence conjointe de l'ONU et de la Sierra Leone et qu'il est doté de juges et de procureurs locaux et internationaux. On s'attend en outre à ce qu'il fonctionne à frais beaucoup moindres que les autres tribunaux internationaux⁵⁹.

En plus de constituer des obstacles majeurs au développement, la mauvaise gouvernance, la corruption et les violations des droits de la personne posent également des problèmes particuliers pour les efforts d'aide humanitaire, parce que les organismes qui octroient l'aide instamment requise doivent traiter avec les institutions et les gouvernements des États, qui tentent souvent d'utiliser cette aide à des fins politiques; que les mauvaises politiques et la corruption représentent en soi une cause ou un facteur contributif des crises humanitaires; que l'accès aux personnes étant les plus dans le besoin est parfois réduit; et que les représentants et les travailleurs des organismes d'aide peuvent être eux-mêmes à risque.

Néanmoins, comme John Watson, de Care Canada, l'a rappelé aux membres, nous devons nous assurer que nous ne pénalisons pas les victimes des crises humanitaires pour les abus de leur gouvernement. Et, lorsqu'il y a des gouvernements répressifs et corrompus, il y a souvent des besoins considérables sur le plan humanitaire. Il a argué que, « même avec les gouvernements les plus terribles [...], nous avons

⁵⁸ *Témoignages*, CPAECI, séance n° 18, le 13 février 2003.

⁵⁹ Michelle Sieff, « A 'Special Court' for Sierra Leone's War Crimes », site Internet du *Global Policy Forum*, 2001, <http://www.globalpolicy.org/security/issues/sierra/court/2001/analysis.htm>.

constaté qu'il est possible de traiter pour que les pauvres aient vraiment accès à ce dont ils ont besoin » et que « l'aide peut être utilisée de manière très efficace même avec un gouvernement répressif⁶⁰ ».

Bien que les violations des droits de la personne, la mauvaise gouvernance et la corruption soient encore très répandues en Afrique subsaharienne, il est important de reconnaître que le développement du respect à l'égard de telles valeurs est un processus à long terme et que les tendances sont bonnes. Comme Mark Malloch Brown l'a souligné, d'un point de vue global, « ... depuis 1980, le nombre de pays démocratiques a doublé. Comme nous l'avons dit l'année dernière dans notre rapport sur le développement humain, 70 % de la population mondiale habite maintenant dans des pays démocratiques, où la démocratie est souvent très imparfaite, où les droits sont limités, se réduisant parfois au droit de voter tous les cinq ans. Mais la tendance est claire, l'élan est donné [...] Nous avons créé les institutions de la démocratie. Nous devons maintenant créer le langage, les coalitions et le manifeste pour la mise en œuvre de la démocratie⁶¹ ».

La promotion des droits de la personne, de la primauté du droit, de la démocratie et de la bonne gouvernance est devenue un élément important des politiques et des programmes de développement international du Canada. Selon l'ACDI, « d'importants investissements ont été faits dans des initiatives de développement à long terme de la démocratie et d'une bonne gouvernance⁶². » [Traduction]. Il s'agit également d'un élément important de l'attention accrue que le gouvernement porte à l'Afrique. Par exemple, les pays choisis pour le Programme de partenariats renforcés, qui est financé par le Fonds canadien pour l'Afrique, « doivent se montrer résolus à l'égard de la démocratie, du bon gouvernement et des droits de la personne⁶³ ».

Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA)⁶⁴

L'un des mécanismes pour atteindre ce but en Afrique a été baptisé le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA). Il a fait l'objet d'une étude approfondie réalisée par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international dans son rapport intitulé *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du*

⁶⁰ *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

⁶¹ *Témoignages*, CPAECI, séance n° 18, le 13 février 2003.

⁶² Voir le témoignage de l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, présenté plus tôt cette année (*Témoignages*, CPAECI, séance n° 24, le 20 mars 2003), de même que les renseignements supplémentaires fournis par l'honorable Susan Whelan en réponse aux questions soulevées par les membres du CPAECI au cours de son témoignage.

⁶³ ACDI, *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, <http://www.acdi-cida.gc.ca/aide-efficace>, p. 26.

⁶⁴ Le site Internet officiel du NPDA : <http://www.avmedia.at/nepad/indexgb.html>.

monde. Un rapport sur les priorités canadiennes en vue du sommet du G8, déposé en juin 2002⁶⁵.

En bref, le NPDA a été adopté en 2001 par les dirigeants africains. Il s'agit d'un cadre d'orientation global et d'un programme d'action en vue de relancer la croissance et le développement viable du continent. Élaboré et adopté par des chefs d'État africains, en association avec des donateurs traditionnels, il a été « soutenu par les 53 États membres de l'Organisation de l'unité africaine [maintenant l'Union africain]. Il met l'accent sur la direction et l'appropriation par l'Afrique du processus de développement, et recommande un nouveau partenariat mondial fondé sur la responsabilité partagée et l'intérêt mutuel⁶⁶ ». Les principes et les objectifs du NPDA sont énumérés dans l'encadré 1.

ENCADRÉ 1 — PRINCIPES ET OBJECTIFS DU NPDA⁶⁷

- Assurer la propriété, la responsabilité et la direction africaines.
- Rendre l'Afrique attrayante pour les investisseurs tant du continent que de l'étranger.
- Mobiliser le vaste potentiel économique du continent.
- Parvenir à une croissance annuelle moyenne du produit intérieur brut (PIB) de plus de 7 % et s'y maintenir pendant les 15 prochaines années.
- Faire en sorte que le continent réalise les objectifs convenus en matière de développement international.
- Accroître l'investissement dans le développement des ressources humaines.
- Promouvoir le rôle des femmes dans toutes les activités.
- Promouvoir l'intégration économique sous-régionale et continentale.
- Élaborer un nouveau partenariat avec les pays industrialisés et les organismes multilatéraux en fonction d'engagements, d'obligations, d'intérêts, de contributions et d'avantages mutuels.
- Renforcer la capacité de l'Afrique de diriger son propre développement et d'améliorer la coordination avec ses partenaires en développement.
- Assurer la capacité nécessaire pour mener des négociations au nom du continent à l'égard de grands programmes de développement qui nécessitent une coordination à l'échelon continental.
- Assurer la capacité nécessaire pour accélérer la mise en œuvre des grands projets et accords régionaux de coopération en matière de développement qui ont déjà été approuvés ou sont en voie de l'être.
- Renforcer la capacité de l'Afrique de mobiliser des ressources externes supplémentaires en vue de son développement.

Dans son rapport *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde*, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international a conclu que, sans être parfait, le NPDA représentait un pas important dans la bonne direction, et que le Canada, le G8 et le reste de la communauté internationale devraient l'appuyer. Sous l'égide du Canada, le G8 a appuyé le NPDA au sommet de Kananaskis l'an dernier par son Plan

⁶⁵ <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/fairp21/10-chap3-f.htm>. Voir chapitre III : Agir pour un nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

⁶⁶ Site Internet du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/departement/focus/africa0402-fr.asp>.

⁶⁷ <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/fairp21/10-chap3-f.htm>. (Source : NEPAD en bref <http://www.africaninitiative.org/Documents/Aa0010102.pdf>, janvier 2002, p. 5.)

d'action pour l'Afrique, et bien que le progrès ne se mesurera qu'avec le temps, Anne-Marie Bourcier du MAECI a déclaré au Sous-comité en mars 2003 que « le NEPAD a déjà des répercussions dans la région. En décembre, les Kenyans ont participé à des élections libres et justes. Ils ont changé le régime pacifiquement⁶⁸ ».

Lors de son témoignage, Alex Neve d'Amnistie Internationale avait exprimé un argument semblable au Sous-comité à propos du Zimbabwe :

Il est [...] vital que le Canada maintienne une pression bilatérale sur les gouvernements africains, comme l'Afrique du Sud et le Nigeria, les plus connus, mais aussi la Namibie, l'Angola, le Malawi et la Zambie, qui accordent tous un soutien relatif au président Mugabe [du Zimbabwe]. Un outil très utile pour ce faire consisterait à invoquer les engagements de bonne gouvernance, de protection des droits humains et d'examen par les pairs qui sont au cœur même de l'initiative du NPDA et de la promesse récente du G-8 d'appuyer le NPDA par son plan d'action pour l'Afrique. Exercer des pressions sur ces gouvernements africains pour qu'ils contribuent activement à la réforme du Zimbabwe est particulièrement important puisque le gouvernement Mugabe est si souvent imperméable à la critique et aux pressions émanant d'Europe et d'Afrique du Nord⁶⁹.

Le Sous-comité est en accord avec les témoins qui maintiennent que le NPDA est une initiative prometteuse qui a le potentiel de créer un virage important par rapport aux échecs passés des initiatives pour le développement de l'Afrique⁷⁰. Cependant, il est d'avis que deux aspects particuliers du nouveau Partenariat requièrent un examen critique et que leur mise en œuvre doit être suivie de près.

Le premier est la question de la responsabilité, étroitement liée aux droits humains, à la démocratie et à la bonne gouvernance. Par l'élaboration et la mise en œuvre du NPDA, les chefs d'État et de gouvernement africains ont pris un engagement politique en faveur de la responsabilisation, de la démocratie et de la bonne gouvernance. Le dernier cadre d'orientation du NPDA, adopté lors de la première réunion du Comité de mise en œuvre des chefs d'État et de gouvernement tenue à Abuja, au Nigeria, le 23 octobre 2001, déclare que, pour réaliser les objectifs du NPDA, « les dirigeants africains assumeront collectivement la responsabilité de [...] promouvoir et

⁶⁸ *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

⁶⁹ *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

⁷⁰ Par exemple, Jean-Marc Métivier, vice-président, Direction générale des programmes multilatéraux, Agence canadienne de développement international, *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

protéger la démocratie et les droits de l'homme, en érigeant des normes claires de responsabilisation, de transparence et de gouvernance participative à l'échelle nationale et locale⁷¹. » [Traduction]

Les dirigeants se sont aussi entendus sur l'établissement d'un processus d'examen par les pairs pour évaluer les progrès accomplis dans ce domaine. Le processus africain d'examen entre les pairs a été approuvé en principe en 2002, et en mars 2003, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté un cadre d'orientation pour le processus africain d'examen entre les pairs⁷². Ce cadre d'orientation prévoit pour les organisations comme la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant et le Parlement panafricain, un rôle dans le processus d'examen par les pairs, là où les « questions liées aux droits de l'homme, à la démocratie et à la gouvernance politique » sont touchées (paragraphe 6.3). Mais le processus africain d'examen entre les pairs est clairement régi et contrôlé par les dirigeants eux-mêmes au moyen du Comité des chefs d'État et de gouvernement participants. Essentiellement, cela signifie que les chefs d'État et de gouvernement se tiendront mutuellement responsables de leurs actes.

Bien que le Sous-comité soit d'accord avec le témoin qui affirme qu'il est « trop tôt pour dire s'ils seront en mesure de donner suite à cet engagement⁷³ », il est fortement préoccupé quant à l'efficacité de ce processus qui tient les chefs d'État et de gouvernement responsables de leurs actes, surtout parce que trop de dirigeants actuels des pays de l'Afrique subsaharienne n'ont pas fait preuve d'un engagement solide et sans équivoque en faveur des droits de la personne, de la démocratie et de la bonne gouvernance.

L'engagement des dirigeants africains est aussi miné par les incohérences et les contradictions des politiques que poursuivent les principaux pays donateurs et institutions financières internationales. C'est ce qu'a expliqué Andrew Mack, directeur du Human Security Centre à l'Université de la Colombie-Britannique, dans son témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, en avril 2003 :

La Banque mondiale et les États-Unis disent maintenant que leurs politiques d'aide doivent récompenser les bons résultats, qu'ils ne vont donner de l'argent qu'aux

⁷¹ NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD) (version anglaise seulement), p. 5, <http://avmedia>
http://www.avmedia.at/cgi-script/csNews/news_upload/NEPAD_2dCORE_2dDOCUMENTS_2edb.NEPAD_FRAMEWORK_DOCUMENT_ENGL.pdf

⁷² "African Peer Review Mechanism — Organisation and Processes," NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/Guideline/O&P, le 9 mars 2003, http://www.avmedia.at/cgi-script/csNews/news_upload/NEPAD_2dCORE_2dDOCUMENTS_2edb.APRMFinalOP090303.pdf (en anglais seulement).

⁷³ David Angell, adjoint au représentant personnel du premier ministre pour l'Afrique et directeur, Direction de l'Afrique orientale et australe, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

pays qui obtiennent de bons résultats, pour les encourager, et que cela va inciter les autres pays, privés de cette aide à cause de leur piètre rendement, à changer. S'ils appliquaient ce discours, [...] les pays d'Afrique subsaharienne n'obtiendraient pas un sou, parce que leur bilan n'est pas reluisant. C'est pourquoi la Banque mondiale dit maintenant qu'il y a une catégorie spéciale de pays, les pays à faible revenu en difficulté, qui vont quand même recevoir de l'argent. Tout compte fait, rien n'a changé⁷⁴.

À la lumière des récents changements survenus au Zimbabwe et dans le Commonwealth, le Sous-comité est fortement préoccupé par la volonté de nombreux dirigeants africains de respecter cet engagement et d'accorder la priorité aux droits de la personne, à la démocratie et à la bonne gouvernance dans leur pays comme dans leurs relations avec d'autres pays. Il exhorte le gouvernement canadien à intensifier ses efforts à ce chapitre, y compris au moyen de sa participation aux organisations multilatérales comme le Commonwealth, la Francophonie, les Nations Unies et le G8, et à s'assurer que les politiques des institutions financières internationales ne minent pas cet engagement pris en vertu du NPDA.

Le second sujet de préoccupation du Sous-comité est l'accent mis sur la participation du secteur privé. Celle-ci ferait naître des perspectives incertaines si elle ne s'appliquait pas conformément aux objectifs de développement durable définis par les Nations Unies (les Objectifs du Millénaire), le NPDA et l'ACDI. L'expansion du secteur privé et le renforcement de la capacité sont, bien sûr, des éléments centraux de toute stratégie de développement. Mais les Objectifs du Millénaire qui visent à éradiquer l'extrême pauvreté et la faim, à diminuer la mortalité infantile aux deux tiers, à contenir et renverser la propagation du VIH-sida, de la malaria et d'autres maladies graves, à assurer la viabilité de l'environnement et à bâtir un partenariat mondial pour le développement, doivent aussi viser à régir l'expansion et la participation du secteur privé. Et, comme Charles Mugiraneza, d'Alternatives-Canada, l'a maintenu devant le Sous-comité, le sens de bonne gouvernance doit comprendre les aspects sociaux et les principes démocratiques, et ne devrait pas se limiter à la gestion économique et au soutien à l'expansion du secteur privé et à l'investissement étranger⁷⁵.

John McNee, sous-ministre adjoint du MAECI pour l'Afrique et le Moyen-Orient, a noté devant le Sous-comité que le NPDA et « le volet du développement économique du plan d'action de Kananaskis pour l'Afrique est extrêmement important et envisage un rôle clé pour le secteur privé et pour le commerce, du point de vue du développement de l'Afrique⁷⁶ ». Pour appuyer cet objectif, le Gouvernement du Canada parraine un fonds d'investissement canadien du secteur public et privé pour l'Afrique qui s'élève à 100 millions de dollars, pour orienter les investissements canadiens sur le continent. Ce fonds pourrait procurer des ressources financières indispensables aux petites et moyennes entreprises (PME), qui jusqu'à présent ne disposaient pas du capital pour

⁷⁴ *Témoignages*, séance n° 31, le 10 avril 2003.

⁷⁵ *Témoignages*, séance n° 6, le 29 avril 2003.

⁷⁶ *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

explorer les occasions d'affaires en Afrique, en collaboration avec les entreprises partenaires à l'échelle locale. Toutefois, le Sous-comité est préoccupé par l'objectif du fonds qui vise à « augmenter au maximum l'impact favorable des activités du Fonds sur les intérêts canadiens⁷⁷ » et par l'absence manifeste de lignes directrices claires relatives à l'impact du développement à l'échelle locale des investissements stimulés par le fonds. C'est-à-dire que ce fonds pourrait encourager des activités de financement qui ne respectent pas les priorités de développement définies par l'ACDI, peut-être au détriment d'un processus de développement durable en Afrique.

L'un des domaines où l'accent mis sur la participation du secteur privé s'est déjà montré problématique et très litigieux est celui de la privatisation des services publics et de la prestation des biens publics essentiels comme l'eau. Comme Bernard Taylor de Partenariat Afrique Canada l'a fait remarquer, la privatisation de l'eau est encouragée « dans le cadre du NEPAD et assurément [...] par certaines institutions financières [et] certains pays :

... un grand nombre de personnes en Afrique seraient en désaccord avec cela. C'est sûrement la cause d'énormément de réactions hostiles en Afrique du Sud, au Soweto, où ailleurs, et je crois que nous devons être très prudents dans nos tentatives d'appliquer les solutions occidentales de certains pays à des problèmes africains. La privatisation de l'électricité au Sénégal [...] n'a pas été un succès⁷⁸. »

Le Sous-comité croit que le secteur privé peut et doit jouer un rôle dans le développement de l'Afrique subsaharienne, y compris au moyen des investissements étrangers. Le renforcement de la capacité du secteur privé et les institutions publiques nécessaires à une croissance économique durable — y compris la primauté du droit, une politique et des processus décisionnels démocratiques et transparents et la protection des droits de la personne et des droits civils — doivent être les éléments centraux de toute stratégie de développement. Cependant, la participation et l'expansion du secteur privé sont indissociables des objectifs premiers du développement durable, pour réussir et profiter à tous les Africains. Les biens et services essentiels doivent être mis à la disposition de tous les Africains, riches ou pauvres, des milieux ruraux ou urbains.

Recommandations

3.1 Le Sous-comité appuie les objectifs de l'ACDI qui visent à promouvoir les droits de la personne, la primauté du droit, la démocratie et la bonne gouvernance, et exhorte le gouvernement à appliquer ces principes à d'autres politiques et programmes gouvernementaux qui influencent le

⁷⁷ http://www.ccc.ca/fre/fea_aif.cfm.

⁷⁸ *Témoignages*, séance n° 6, le 29 avril 2003.

développement de l'Afrique subsaharienne, y compris l'exportation et la promotion de l'investissement.

- 3.2** Le Sous-comité croit que les critères dont l'ACDI se sert dans sa sélection des pays pour le programme de partenariats amélioré — l'engagement en faveur de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de la personne — doivent être appliqués à la lettre, afin d'inciter explicitement les gouvernements africains à faire des progrès substantiels dans ces domaines. Le gouvernement devrait aussi redoubler ses efforts pour renforcer les institutions et les pratiques démocratiques, la capacité de gouvernance, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires et la promotion des droits de la personne, notamment les droits des femmes et des enfants.
- 3.3** Le Sous-comité estime que la « bonne gouvernance » comporte nécessairement des aspects sociaux et des principes démocratiques et qu'elle ne doit pas se réduire à la gestion économique et à la facilitation du développement du secteur privé et de l'investissement étranger. S'il est vrai que le secteur privé peut et doit jouer un rôle dans la réussite du développement de l'Afrique subsaharienne, notamment grâce à l'investissement étranger, et s'il est vrai que la consolidation de la capacité du secteur privé et des institutions publiques indispensables à une croissance économique soutenue doit constituer un élément central de toute stratégie de développement, pour que la participation et l'expansion du secteur privé réussissent et profitent à tous les Africains, elles ne peuvent pas être séparées des objectifs supérieurs du développement durable. De plus, les biens et les services publics essentiels doivent être rendus accessibles à tous les Africains, riches ou pauvres, ruraux ou urbains. Dans ce contexte, le Sous-comité exhorte l'ACDI à ne collaborer qu'avec des sociétés qui respectent les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales que le Canada a endossés.
- 3.4** En réponse à la gravité et à l'étendue des violations des droits de la personne commises dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, souvent avec impunité, le gouvernement devrait faire tous les efforts pour que les coupables soient poursuivis en justice en vertu du droit international et des lois nationales,

grâce à la création de cours ou de tribunaux spéciaux, sur le modèle du Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

4. Le cas du Zimbabwe

Le Sous-comité a tenu des audiences sur la situation du Zimbabwe au cours de la dernière année et demie. Certes, il importe de reconnaître le contexte historique de la crise politique actuelle et le fait que les abus et la violence politique ne sont pas, malheureusement, spécifiques à ce pays, mais la conjonction des crises que subit actuellement le Zimbabwe mérite une attention spéciale. En février 2002, le Sous-comité a adopté une résolution « condamnant fermement les violations de plus en plus flagrantes des droits de la personne commises par le président du Zimbabwe, Robert Mugabe, et son refus de respecter les principes de la démocratie et la règle de droit⁷⁹ ». Dans le cadre de récentes audiences sur les crises humanitaires urgentes frappant l'Afrique subsaharienne, le Sous-comité a entendu des témoignages au sujet du Zimbabwe de la part de l'honorable Denis Paradis, secrétaire d'État à l'Afrique, des représentants du MAECI et de l'ACDI, ainsi que des représentants de plusieurs ONG.

Le Sous-comité estime que l'aggravation de la situation au Zimbabwe constitue un cas exemplaire des trois crises abordées ci-dessus — l'épidémie du VIH-sida et la crise plus générale de la santé, la famine et ses causes politiques, ainsi que la répression de la démocratie, des droits de la personne et de la règle de droit. En outre, ce cas sert de triste exemple des conséquences de la division de la communauté internationale et de son inaction, et de la réticence de certains principaux dirigeants d'Afrique subsaharienne à responsabiliser d'autres gouvernements face à la répression politique et aux violations significatives des droits de la personne⁸⁰.

Répression, abus des droits de la personne, corruption et mauvaise gouvernance

Les préoccupations au sujet de la situation des droits de la personne au Zimbabwe ont été soulevées à plusieurs reprises depuis plusieurs années, mais de nombreux développements ont récemment suscité un intérêt international pour ce pays. Parmi ces préoccupations, on trouve : la crise économique qui a commencé à la fin des années 1990; une mauvaise politique de redistribution des terres qui a entraîné une violence politique croissante et un déclin dramatique du secteur agricole; l'émergence d'un nouveau groupe d'opposition en 1999, le Mouvement pour le changement démocratique (MDC), constitué en réaction à l'aggravation de la crise économique et à l'implication militaire du Zimbabwe dans la guerre en République démocratique du

⁷⁹ Sous-comité des droits de la personne et du développement international, Communiqué, le 28 février 2002, <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/SRID/PressReleases/SRIDPR-f.htm>.

⁸⁰ Pour obtenir de l'information générale sur le Zimbabwe, consultez le site de BBC News : http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1064589.stm et http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1831470.stm.

Congo; ainsi que les tentatives de plus en plus répressives du président Mugabe afin de conserver le contrôle politique du pays face à une opposition croissante.

John McNee, sous-ministre adjoint à la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient du MAECI, a résumé comme suit l'évaluation gouvernementale de la situation actuelle dans son témoignage devant le Sous-comité :

... [la situation] s'est détériorée au cours des dernières années et elle reste très mauvaise pour ce qui est des droits de la personne. Le gouvernement du Zimbabwe continue de bafouer les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des autres textes internationaux sur les droits humains, notamment les principes de Harare formulés par le Commonwealth en 1991. Il semble que la plupart des infractions aux droits humains soient parrainés, encouragés ou approuvés par des cadres du ZANU et des hauts fonctionnaires proches du président Mugabe.

Nous sommes profondément troublés par la persistance des actes de violence, de harcèlement et d'intimidation ordonnés ou tolérés par l'État, qui sont dirigés contre les membres des partis et des mouvements d'opposition et contre ceux qui sont soupçonnés de les appuyer, y compris des représentants de la société civile et des médias indépendants. De fait, la situation n'a fait que se détériorer ces dernières années.

L'intervention du gouvernement zimbabwéen dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire, notamment l'intimidation des juges, menace sérieusement de compromettre son indépendance. Le gouvernement s'est également soustrait aux décisions défavorables de tribunaux et a publiquement critiqué l'appareil judiciaire lorsque de telles décisions ont été rendues.

Des lois répressives, dont beaucoup ont été adoptées dans la période qui a entouré les élections présidentielles manipulées de mars 2002, servent aujourd'hui à entraver la liberté d'opinion, d'expression et d'association au Zimbabwe. L'application partisane de ces lois répressives a de graves incidences sur la liberté d'expression et d'association⁸¹.

Alex Neve de Amnistie Internationale a confirmé cette évaluation, faisant état de quatre grands « domaines de préoccupation » dans son témoignage : i) « la manipulation politique de l'aide alimentaire »; ii) « les mesures arbitraires d'arrestation, la torture et les assassinats politiques », et, de façon plus générale, une « montée de violence politique »; iii) « les attaques menées contre les partisans des droits humains et les médias indépendants » à l'aide d'une « toile de lois répressives », au moyen de « harcèlement, de menaces de mort, d'agressions et d'arrestations arbitraires d'individus »; et iv) « l'érosion de l'indépendance de la magistrature⁸² ».

⁸¹ *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

⁸² *Ibid.*

Selon John Schram, haut-commissaire canadien au Zimbabwe⁸³, le gouvernement continue à réprimer l'opposition et les médias (y compris les journalistes étrangers), et à intimider l'appareil judiciaire par l'intermédiaire de la déportation de journalistes étrangers, des arrestations arbitraires, de la torture et même de l'assassinat. Par ailleurs, l'International Crisis Group constate que « le Zimbabwe Human Rights Forum a relevé 1 061 cas de torture et 58 assassinats politiques en 2002. La plupart des victimes étaient partisans du MDC. Cela s'est poursuivi en 2003⁸⁴. » [Traduction]

Les témoins et des experts du monde entier ont confirmé que la mauvaise gestion de l'économie et de la redistribution foncière a déstabilisé le secteur agricole, qui permettait autrefois au pays de subvenir à ses propres besoins et de se constituer comme important exportateur agro-alimentaire. Ce secteur est donc désormais frappé par une profonde crise, ce qui contribue à la grave crise alimentaire de façon significative⁸⁵. Par ailleurs, la corruption semble généralisée parmi les représentants de l'État et du ZANU-PF, dont plusieurs ont personnellement profité des saisies de terres et de l'exploitation illégale des ressources diamantifères de la République démocratique du Congo par le Zimbabwe⁸⁶.

Famine et politique

La crise alimentaire grandissante au Zimbabwe a été abordée par John Watson, président de CARE Canada, dans son témoignage devant le Sous-comité :

Le Zimbabwe est actuellement aux prises avec une situation pré-famine qui s'aggrave. Dans tout ce pays, qui était autrefois le grenier de l'Afrique australe, des milliers de familles ne peuvent plus cultiver suffisamment pour survivre. Les agriculteurs ont peu de produits alimentaires à vendre sur les marchés, et les prix des denrées disponibles explosent. Même les animaux sauvages que chassent les Zimbabwéens quand leurs autres ressources se font rares, ou les fruits sauvages qu'ils récoltent, disparaissent très rapidement. De ce fait, beaucoup de familles sont obligées de vendre leur bétail et d'autres possessions pour se nourrir, mais ce ne peut être qu'une solution temporaire.

Des millions de Zimbabwéens sont gravement menacés de famine, surtout les plus vulnérables — enfants, personnes âgées, femmes enceintes et allaitant. Aujourd'hui, plus de 7 millions de Zimbabwéens — un peu plus de la moitié de la population totale — ont besoin d'une aide alimentaire.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ International Crisis Group, « *Zimbabwe: Danger and Opportunity* », le 10 mars 2003, p. 7, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf

⁸⁵ *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003; Programme alimentaire mondial, « Food Shortages in Zimbabwe: the Facts », http://www.wfp.org/newsroom/in_depth/Africa/sa_zimbabwe020705.htm; International Crisis Group, *Zimbabwe: Danger and Opportunity*, le 10 mars 2003, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf.

⁸⁶ *Ibid.*; *Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République Démocratique du Congo* (Nations Unies, 2002), <http://www.natural-resources.org/minerals/law/docs/pdf/N0262179.pdf>.

La sécheresse, la perturbation du secteur agricole, l'absence de devises étrangères, le VIH-sida et les politiques de réforme agraire du gouvernement sont les causes de la crise alimentaire du Zimbabwe. Ces éléments catastrophiques, individuellement et en combinaison, ont entraîné la destruction des récoltes et perturbé les voies d'approvisionnement, causant ainsi la ruine de nombreuses régions du pays⁸⁷.

Bien que d'importantes quantités d'aide alimentaire arrivent au pays (selon Ernest Loevinsohn de l'ACDI, le taux de réponse à l'appel du Programme alimentaire mondial était d'environ 84 % en mars), on constate généralement que les programmes d'aide alimentaire gérés par le gouvernement ont été utilisés à des fins politiques, et les personnes associées à l'opposition ont été privées d'un secours vital. En outre, les programmes d'aide indépendants tels que ceux gérés par CARE et par le PAM doivent opérer dans une atmosphère politique « très tendue ». Pourtant, M. Watson de CARE Canada insiste que tant que les agences d'aide maintiennent leur impartialité politique et opèrent selon le critère du besoin, « l'aide peut être utilisée de manière très efficace même avec un gouvernement répressif⁸⁸ ». Il exhorte le Sous-comité à :

... être sensible au fait que les deniers publics du Canada jouent un rôle considérable pour améliorer la vie des pauvres du Zimbabwe. En outre, j'exhorte votre comité à faire le nécessaire pour qu'on ne prive pas le Zimbabwe et d'autres pays d'Afrique australe des fonds dont ils ont désespérément besoin, au profit d'autres activités plus médiatiques — comme la reconstruction de l'Iraq. Les programmes crucialement importants et foncièrement efficaces qui sont actuellement en cours au Zimbabwe doivent continuer⁸⁹.

Épidémie du VIH-sida, malaria et tuberculose

La crise alimentaire a un impact dévastateur sur la santé de la population zimbabwéenne, qui est déjà ravagée par l'épidémie du VIH-sida, la malaria et la tuberculose. Étant donné qu'une bonne alimentation est bien souvent la seule défense dont disposent les personnes atteintes du VIH contre le sida et les maladies apparentées, une malnutrition généralisée risquerait d'accroître le nombre de décès liés au sida.

Selon les estimations de l'ONU, un tiers (33,7 %) de la population adulte du Zimbabwe était atteinte du VIH à la fin de 2001. Il s'agit du deuxième taux de prévalence le plus élevé en Afrique subsaharienne et dans le monde. Le nombre total de personnes

⁸⁷ *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

infectées était de 2,3 millions, parmi lesquelles 1,2 million étaient des femmes, et 240 000 des enfants. En 2001, 200 000 zimbabwéens sont morts du sida, abandonnant plus de 780 000 orphelins. Outre le VIH-sida, la malaria et la tuberculose sont très répandues et contribuent à aggraver une crise de la santé aux proportions catastrophiques, qui « déchire la société zimbabwéenne⁹⁰ ».

Aucun secteur d'activité de la société zimbabwéenne n'a échappé aux conséquences dramatiques de cette crise : la population active diminue, ce qui a rapetissé la base de l'assiette d'imposition et a diminué les recettes de l'État. Par ailleurs, un nombre croissant de personnes tombent malades, nécessitant de l'aide et du soutien sous forme d'aide alimentaire et de soins médicaux, et plusieurs familles se retrouvent dépourvues des membres d'âge actif qui subvenaient à leurs besoins. Le secteur de la santé n'est pas en mesure de gérer cette crise, car beaucoup de travailleurs de la santé ont quitté le pays ou sont eux-mêmes en train de mourir du sida. Déjà en pleine crise suite à de mauvaises politiques gouvernementales, le secteur agricole ne peut endurer les périodes de sécheresse et les autres conditions climatiques extrêmes, plusieurs régions rurales étant déjà décimées par le VIH-sida et la malaria⁹¹.

Pour résumer, la conjonction des crises politique, économique, alimentaire ainsi que la crise de santé, qui sont liées et s'alimentent mutuellement, conduisent le Zimbabwe au bord de l'écroulement. Comme le déclare un récent rapport de l'International Crisis Group :

Dans l'année suivant la prise de pouvoir de Robert Mugabe et de son parti dirigeant, le ZANU-PF, lors des élections présidentielles, les crises économique et politique du Zimbabwe se sont aggravées au point de constater actuellement que l'écroulement de l'État et toutes les conséquences que cela entraîne, constitue une réelle menace. Un haut dirigeant d'Afrique du Sud a remarqué que : « Il semblerait que la fin du Zimbabwe est proche. Il s'agit désormais d'une question de l'écroulement de l'État. » Buti Thlagale, porte-parole de la SCBRC (South African Catholic Bishops Conference) a confirmé ce bilan : « Des signes troublants nous indiquent qu'une guerre civile est sur le point d'exploser au Zimbabwe⁹². » [Traduction]

Le prix en vie humaine de cette crise est déjà effarant, avec des centaines de milliers mourant tous les ans du VIH-sida, de la malaria et de la tuberculose, et d'autres

⁹⁰ PAM, « HIV/Aids in Zimbabwe: Legacy of a Lost Generation », <http://www.wfp.org/index.asp?section=2>; PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/fr/>; ONUSIDA; OMS, « *Epidemiological Fact Sheets — Zimbabwe* », Mise à jour 2002, http://www.who.int/emc-hiv/fact_sheets/pdfs/Zimbabwe_EN.pdf; UN Relief and Recovery Unit, « Zimbabwe Humanitarian Situation Report, 28 April 2003 », <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/3a81e21068ec1871c1256633003c1c6f/0041eebb89ccf5f485256d17006147a8?OpenDocument>.

⁹¹ *Ibid.*; *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

⁹² International Crisis Group, *Zimbabwe: Danger and Opportunity*, le 10 mars 2003, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf.

encore qui mourront de famine. De plus, la grande majorité des survivants vivent dans la pauvreté, et la société est ravagée par la maladie, la famine et la violence politique. « Même avant les mauvaises récoltes catastrophiques de cette année, 75 pour-cent de la population était classée comme pauvre; 42 pour-cent, comme très pauvre »⁹³; l'espérance de vie est retombée à 42,9 ans et l'indice de développement humain du Zimbabwe connaît un important déclin depuis le milieu des années 1980⁹⁴.

La réponse internationale

Bien que la réponse internationale à la crise alimentaire au Zimbabwe ait été raisonnablement bonne, comme le remarque Ernest Loevinsohn de l'ACDI dans son témoignage, il n'en est pas de même pour la réponse de la communauté internationale concernant l'aggravation de la crise politique générale, ainsi que la prévalence des violations des droits de la personne, la répression de la règle de droit et de la démocratie, ainsi que l'augmentation du recours à la violence politique du gouvernement Mugabe. Dans un récent rapport, l'International Crisis Group (ICG) dresse comme suit le bilan de cette réponse internationale et des conséquences de son inaction :

La réponse internationale est d'autant plus divisée alors que la crise s'aggrave. La raison d'être du Commonwealth est remise en question. Bien que les principes sur lesquels elle se fonde soient brimés, certains membres, notamment l'Afrique du Sud et le Nigéria, contestent les preuves qui indiqueraient que la suspension du Zimbabwe devrait être annulée compte tenu de l'amélioration de la situation. Les organismes régionaux et internationaux concernés (la SADC et l'Union Africaine) tardent à s'engager de façon concrète, alors que l'Afrique du Sud et le Nigéria ont déjà réagi. L'Union européenne est divisée; en outre, la France a invité le président Mugabe à participer à un sommet pan-africain tenu à Paris, suscitant une controverse qui a presque mis fin au régime de sanctions établi quelque peu avant la réélection du président Mugabe. Les États-Unis demeurent un faible participant, implantant un gel des actifs promis avec près d'un an de retard en raison de désaccords internes sur les politiques. Les pays occidentaux doivent encore vaincre leurs doutes.

L'inaction de la communauté internationale l'a elle-même privée de l'occasion d'influencer ce qui apparaît désormais comme une sérieuse suite de conflits au sein du parti au pouvoir, l'Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique (ZANU-PF) du président Mugabe. Les dirigeants sont engagés dans des débats acharnés (ainsi qu'une certaine diplomatie clandestine) sur la meilleure façon de passer à un nouveau gouvernement. Ces tensions, qui risquent de conduire à la dissolution du ZANU-PF, sont principalement motivées par l'érosion accélérée du gouvernement et de l'économie, ce qui menace la viabilité du système de favoritisme dont ont profité les dirigeants du parti. Toutefois, le résultat est en partie dû aux conséquences de la pression internationale, qui a été tout aussi divisée et instable.

⁹³ PAM, « Food Shortages in Zimbabwe: the Facts », http://www.wfp.org/newsroom/in_depth/Africa/sa_zimbabwe020705.htm.

⁹⁴ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/fr/>.

Au moment où il semblerait envisageable de faire bouger la situation politique intérieure du Zimbabwe, la relâche de la pression internationale exercée sur le ZANU-PF constituerait une grave erreur qui diminuerait les chances d'occasionner un changement pacifique ou positif. De nouvelles tentatives visant à coordonner les efforts africains et internationaux sont nécessaires, idéalement avec de nouveaux commanditaires, en vue de relancer le processus de négociations entre le ZANU-PF et le Mouvement pour le changement démocratique (MDC), que l'Afrique du Sud et le Nigéria ont facilité puis abandonné dans la première moitié de 2002⁹⁵. [Traduction]

Les récents efforts déployés par les présidents de l'Afrique du Sud, du Nigéria et du Malawi lors de leur visite à Harare en début mai ont échoué, ceux-ci visant à entamer des négociations entre le gouvernement et le Mouvement pour le changement démocratique en vue de conclure une entente entre les deux factions.

Le gouvernement du Canada œuvre dans nombre de domaines en vue de gérer les différentes dimensions de cette crise politique et humanitaire. Selon John McNee, sous-ministre adjoint à la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient :

... les efforts du gouvernement canadien ont porté sur quatre domaines différents: la crise humanitaire immédiate; trouver des méthodes concrètes et constructives pour renforcer la société civile, dont mes collègues de l'ACDI ont décrit les programmes avec certains détails; travailler au sein du Commonwealth avec les autres pays africains de cette organisation pour tenter d'exercer une influence sur l'évolution du Zimbabwe; et, finalement, la politique déclaratoire, c'est-à-dire la politique énoncée par le gouvernement canadien.

Comme l'a expliqué dans son témoignage John Schram, le haut-commissaire canadien au Zimbabwe, les représentants canadiens ont également œuvré au Zimbabwe. Par exemple, le personnel diplomatique de la haute-commission à Harare a effectivement surveillé la situation des droits de la personne, notamment en observant des manifestations, en rencontrant des dirigeants de la société civile et en suivant les procès politiques des chefs de l'opposition. De telles activités permettent non seulement de recueillir de l'information sur le terrain, mais aussi à maintenir une présence canadienne visible dans le pays⁹⁶.

Le Canada a également participé à l'aide au développement et à l'aide humanitaire. Selon Ernest Loevinsohn, Directeur général du Programme de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie de l'ACDI :

En ce qui concerne l'intervention du Canada, l'ACDI a fourni l'an dernier plus de 14,2 millions de dollars par des mécanismes multilatéraux et non gouvernementaux. Nous avons notamment fourni 11 millions de dollars d'aide

⁹⁵ International Crisis Group, *Zimbabwe: Danger and Opportunity*, le 10 mars 2003, http://www.crisisweb.org/projects/africa/southernafrica/reports/A400915_10032003.pdf, page i.

⁹⁶ *Témoignages*, séance n° 3, le 25 mars 2003.

alimentaire par le truchement de partenaires tels que la Banque de céréales vivrières du Canada et le Programme alimentaire mondial des Nations Unies. Nous avons aussi versé 3,2 millions de dollars pour appuyer des projets de relance de l'agriculture, d'hygiène, d'adduction d'eau et d'assainissement. Globalement, nous sommes le sixième plus grand donateur de l'opération d'urgence du Programme alimentaire mondial au Zimbabwe, ce qui nous place à un rang beaucoup plus élevé que notre rang comme fournisseur d'aide⁹⁷.

De surcroît, on constate que « le programme de développement canadien en faveur du Zimbabwe existe depuis 1961 », comme le remarque M. Michel Lemelin, directeur régional du Programme de l'Afrique australe à la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient de l'ACDI :

Le programme bilatéral actuel de l'ACDI au Zimbabwe compte six projets actifs. Quatre de ces projets sont des fonds de soutien ponctuel permettant aux organisations de la société civile d'obtenir du financement pour leurs initiatives: un fonds pour l'égalité entre les sexes; un autre fonds pour l'environnement et la sécurité alimentaire; un troisième fonds pour les droits de la personne, la démocratie et la bonne gouvernance; et le Fonds canadien d'initiatives locales, mieux connu sous le nom de petits fonds de l'ambassade⁹⁸.

M. Lemelin a également souligné que « plus de 20 organismes non gouvernementaux canadiens bénéficient du financement de la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI et œuvrent au Zimbabwe⁹⁹ ».

Recommandations

- 4.1 Compte tenu de la crise humanitaire urgente au Zimbabwe, le Sous-comité estime que l'effort d'aide actuel doit continuer. Il faudrait que le gouvernement augmente les moyens dont dispose le Fonds canadien pour répondre aux besoins humanitaires et protéger les droits de la personne au Zimbabwe, et qu'il surveille de près l'acheminement de l'aide humanitaire — y compris par exemple de l'aide alimentaire et des médicaments — afin que cette aide atteigne ceux qui en ont le plus besoin et qu'elle ne soit pas utilisée à mauvais escient pour servir des fins politiques.**

- 4.2 Le Sous-comité confirme l'évaluation faite par M. Loevinsohn indiquant qu'au Zimbabwe, « le secteur de la santé n'a [...] pas obtenu un soutien direct » et qu'un « effort international massif » est nécessaire pour répondre à la crise de santé**

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

urgente provoquée par la conjonction de la pandémie du VIH-sida, de la malaria, de la tuberculose et d'une malnutrition généralisée.

4.3 Compte tenu de la détérioration de la situation politique et des droits de la personne au Zimbabwe, le Sous-comité appelle le gouvernement à intensifier ses efforts à tous les niveaux en vue de trouver une solution pacifique au conflit. Il exhorte le gouvernement à :

- i)** augmenter et maintenir des pressions diplomatiques et publiques continues sur le gouvernement de Robert Mugabe, notamment en poursuivant les mesures administratives annoncées au cours des deux dernières années et en s'attachant à la création d'un tribunal international spécial où seront poursuivis les responsables des violations les plus graves des droits de la personne;
- ii)** surveiller de plus près la situation sur le terrain par l'intermédiaire de son haut-commissariat;
- iii)** fortement encourager d'autres dirigeants africains, surtout les présidents du Nigéria et de l'Afrique du Sud, à faire preuve d'un engagement inébranlable à l'égard des droits de la personne, de la démocratie et des principes de bonne gouvernance en traitant avec le gouvernement du président Mugabe, ainsi qu'à encourager les négociations entre les parties en présence, en vue de résoudre la crise actuelle;
- iv)** intensifier les efforts au sein du Commonwealth en vue d'adopter une position unifiée permettant de trouver une solution pacifique à la crise (cela pourrait comprendre une nouvelle mission d'enquête du Groupe d'action ministériel du Commonwealth et devrait comprendre la suspension du Zimbabwe du Commonwealth en attendant la résolution de la crise actuelle);
- (v)** rechercher, de concert avec d'autres pays africains animés des mêmes idées, une solution pacifique à la crise actuelle;
- (vi)** envisager de geler les avoirs personnels et de restreindre davantage les déplacements de M. Mugabe et des

auteurs des violations des droits de la personne les plus graves.

4.4 Parallèlement, le gouvernement du Canada doit se préparer à soutenir sans délai le gouvernement du Zimbabwe une fois la situation actuelle réglée, en fournissant de l'assistance dans différents domaines, dont la réalisation d'une réforme agraire équitable, la reconstitution des capacités des secteurs public et privé, la formation de la police et de la magistrature, la reconstruction des secteurs de la santé et de l'agriculture et le renforcement des organisations de la société civile.

5. Conflits armés

Au cours de ces audiences, les témoins ont signalé que la guerre est l'une des principales causes des désastres humanitaires du continent et l'un des plus grands obstacles au développement en Afrique subsaharienne. Selon le SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), l'Afrique a connu un plus grand nombre de guerres que toute autre région depuis la fin de la guerre froide¹⁰⁰. Dans son Rapport 2002 sur les conflits annuels, Project Ploughshares dresse la liste de 14 conflits armés majeurs en Afrique pour l'année 2001¹⁰¹.

Dans leur témoignage devant le Sous-comité, les représentants du MAECI et de l'ACDI ont dépeint un tableau troublant de la prévalence des conflits armés et de leurs effets sur le continent. Selon Anne-Marie Bourcier, directrice générale à la Direction générale de l'Afrique du MAECI :

Les conflits ont tué, blessé et déplacé plus de civils en Afrique que dans toute autre région du monde. De fait, les combattants ont cherché délibérément, dans les conflits, à faire des victimes parmi les civils. Les effets indirects mais tout aussi graves sur la population civile comprennent les décès, la propagation des maladies et la destruction des systèmes de la santé, de l'agriculture et de l'éducation¹⁰².

Par ailleurs, Jean-Marc Métivier, vice-président de la Direction générale des programmes multilatéraux de l'ACDI, a signalé que

Depuis le début des années 80, pas moins de 28 des 50 pays africains ont connu un conflit. L'Afrique se distingue des autres régions en développement par le nombre considérable de conflits qui y éclatent et par les lourdes conséquences

¹⁰⁰ Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2002 Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2002.

¹⁰¹ <http://www.ploughshares.ca/content/ACR/ACR00/ACR00.html>.

¹⁰² *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

qu'ils ont sur la vie de la population et les moyens de subsistance. Parmi ces conséquences, mentionnons le déplacement massif de populations, dont 13,5 millions de personnes déplacées à l'intérieur des pays et 3,6 millions de réfugiés, surtout des femmes et des enfants¹⁰³.

Les conséquences humanitaires des conflits armés de cette époque ont été désastreuses, comme en témoigne le nombre et l'ampleur des crises humanitaires qu'ils ont provoquées. Par exemple, comme nous l'avons mentionné plus tôt en discutant de la crise alimentaire actuelle, le Programme alimentaire mondial cite le conflit armé comme principale cause d'un tiers des pénuries alimentaires exceptionnelles auxquelles l'Afrique subsaharienne a été confrontée cette année; et cela constitue le facteur contributif le plus significatif à plusieurs autres urgences alimentaires. Les conflits armés ont également contribué à la propagation et à l'exacerbation des épidémies médicales, dont notamment le VIH-sida, la malaria et la tuberculose. Il en résulte qu'une partie importante des ressources mondiales destinées à l'aide au développement et à l'aide humanitaire sont dépensées dans la gestion des crises humanitaires résultant de conflits armés. En ce qui concerne le Canada, comme l'a remarqué l'ACDI dans une réponse écrite aux questions soulevées par les membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international :

Historiquement et actuellement, lorsqu'on ne peut prévenir un conflit et que les pays sont frappés par une crise, la première réaction de l'ACDI est de répondre aux besoins humanitaires. Il s'agit d'un impératif urgent et coûteux. En fait, les dépenses consacrées à l'aide humanitaire représentent annuellement plus de 100 millions de dollars, et sont principalement destinées à la réponse aux crises reliées au conflit (plus de 80 %), plutôt qu'à celles liées aux catastrophes naturelles. [...] les dépenses consacrées aux besoins humanitaires et à l'aide alimentaire sont nettement supérieures aux dépenses bilatérales ordinaires¹⁰⁴.

Outre leurs conséquences désastreuses pour la population de l'Afrique subsaharienne, les conflits armés, en raison de leur nombre, de leur ampleur et de leur intensité, ont également eu un impact profond sur le développement socio-économique du continent. Selon M. Métivier de l'ACDI :

Les conflits armés ont également retardé et renversé la marche du développement socio-économique de l'Afrique, contribuant à des niveaux de pauvreté alarmants. Ce n'est pas une simple coïncidence si les pays touchés par un conflit sont en général les pays les plus pauvres de la planète¹⁰⁵.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Renseignements supplémentaires fournis lors de son témoignage par l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, en réponse aux questions soulevées par les membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.

¹⁰⁵ *Ibid.*

Andrew Mack a récemment repris le même argument en discutant de la relation entre les conflits armés et le développement économique dans son témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international :

... quand le PIB progresse de 250 \$ à 600 \$ par habitant, un pays très pauvre devient un pays nettement moins pauvre et le risque de violence, le risque de déclenchement d'une guerre civile dans les cinq années suivantes diminue de moitié. Quand on passe de 600 \$ à 1 200 \$, le risque diminue encore de moitié. Quand on arrive à 5 000 \$, le risque est devenu 32 fois moindre. La conclusion logique, c'est que le développement est la meilleure forme de prévention des conflits, mais nous savons que les deux sont intimement liés. Il n'y a pas de développement sans sécurité ni de sécurité sans développement¹⁰⁶.

Les témoins ont remarqué que les guerres actuelles en Afrique subsaharienne et les crises humanitaires et problèmes politiques en résultant sont « profondes, étendues et complexes », et que « leur règlement ne sera pas facile et le succès n'arrivera pas soudainement¹⁰⁷ ». D'après M. Métivier de l'ACDI :

Les causes profondes de ces conflits sont complexes, mais incluent l'inégalité socio-économique entre les groupes, la mauvaise gouvernance et la concurrence pour des ressources rares ou d'une grande valeur comme les diamants ou le pétrole. Les conflits sont alimentés par une prolifération des armes légères. De plus en plus, ils ont une envergure régionale¹⁰⁸.

Par ailleurs, comme le signale Andrew Mack, « c'est qu'on ne sait vraiment pas quoi faire face à certains problèmes. Personne ne sait quoi faire de la République démocratique du Congo. C'est trop difficile. C'est vraiment déprimant¹⁰⁹ ». En parallèle, de récents développements dans plusieurs cas — notamment en Angola, en Sierra Leone, en Érythrée et en Éthiopie — nous laissent envisager la situation avec un optimisme prudent et indiquent que le Canada et la communauté internationale peuvent aider à résoudre et prévenir les conflits en Afrique subsaharienne, tant que la communauté internationale est prête à se concentrer davantage sur le continent, à faire abstraction des intérêts personnels et à engager les ressources nécessaires en vue d'assurer la diplomatie, la défense et le développement.

Le Canada a déjà apporté une contribution importante à la révision du rôle que joue la communauté internationale dans le règlement des conflits armés et des crises humanitaires. En 2000, le gouvernement a créé la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). Celle-ci a établi un rapport intitulé *La responsabilité de protéger*, qui a été déposé aux Nations Unies en décembre 2001.

¹⁰⁶ *Témoignages*, CPAECI, séance n° 31, le 10 avril 2003.

¹⁰⁷ Anne-Marie Bourcier, directrice générale à la Direction générale de l'Afrique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Témoignages*, CPAECI, séance n° 31, le 10 avril 2003.

Ce document propose des principes de base pour régir les relations entre la souveraineté des États et la légitimité des interventions étrangères :

- A. La souveraineté des États implique une responsabilité, et c'est à l'État lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple.
- B. Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention.

Et il détaille comme suit les trois éléments de la responsabilité de protéger :

- A. La responsabilité de prévenir : éliminer à la fois les causes profondes et les causes directes des conflits internes et des autres crises produites par l'homme qui mettent en danger les populations.
- B. La responsabilité de réagir : réagir devant des situations où la protection des êtres humains est une impérieuse nécessité, en utilisant des mesures appropriées pouvant prendre la forme de mesures coercitives telles que des sanctions et des poursuites internationales et, dans les cas extrêmes, en ayant recours à l'intervention militaire.
- C. La responsabilité de reconstruire : fournir, surtout après une intervention militaire, une assistance à tous les niveaux afin de faciliter la reprise des activités, la reconstruction et la réconciliation, en agissant sur les causes des exactions auxquelles l'intervention devait mettre un terme ou qu'elle avait pour objet d'éviter.

Le rapport de la CIISE constitue donc un important point de départ pour l'élaboration d'une nouvelle manière de faire face aux crises et aux conflits armés qui ravagent actuellement l'Afrique subsaharienne, y compris la République démocratique du Congo¹¹⁰.

Dans ce contexte, le Sous-comité souhaite attirer l'attention sur le travail réalisé par l'ACDI et d'autres ministères du gouvernement au cours des dernières années pour confronter le problème de la guerre à l'aide d'une approche compréhensive tenant compte des trois piliers de la politique étrangère canadienne — la diplomatie, la défense et le développement. En réponse aux questions soulevées par les membres du Comité

¹¹⁰ Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), *La responsabilité de protéger*, 2001, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report2-fr.asp>.

permanent des affaires étrangères et du commerce international lors de son témoignage du 20 mars 2003, l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, a présenté un document préparé par l'ACDI, expliquant les mesures prises par le gouvernement pour gérer et prévenir les conflits :

- Pendant et après les situations de conflit, ses principales activités comprennent la prestation d'aide humanitaire ainsi que l'assistance dans la transition et la stabilisation de conflit via des programmes axés sur la diplomatie (accords de cessez-le-feu), la défense (consolidation de la paix) et le développement, ainsi que trois programmes spéciaux visant les besoins particuliers en situation d'après-conflit (le programme de déminage financé par un investissement sur cinq ans de 100 millions de dollars, le Fonds canadien d'action contre les mines terrestres; le conseiller spécial de la ministre sur les enfants touchés par la guerre; et l'Arrangement sur la police canadienne, une « entente interministérielle selon laquelle l'ACDI, le MAECI et le solliciteur général gèrent la participation de la police civile dans les opérations multilatérales de maintien de la paix.) »
- Prévention de conflit : l'ACDI s'est fixé l'objectif de miser davantage sur la prévention des conflits et « œuvre actuellement afin de mieux intégrer des initiatives de prévention de conflit et de consolidation de la paix à ses programmes et politiques ». « L'ACDI a consenti d'importants investissements en vue d'encourager la bonne gouvernance et les initiatives de développement démocratique à long terme ». En outre, « le MAECI, l'ACDI et le ministère de la Défense nationale collaborent davantage sur les questions de consolidation de la paix et de prévention de conflit, surtout dans le cadre de l'Initiative canadienne de consolidation de la paix. L'ACDI travaille également avec le Bureau du solliciteur général, la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) et le ministère de la Justice sur plusieurs activités judiciaires et policières....¹¹¹ »

L'ACDI reconnaît que bien qu'elle soit « engagée dans la bonne voie... elle devra se concentrer davantage sur les causes profondes de conflit en concevant des programmes d'aide multilatéraux ». Elle conclut ainsi :

La survenance continue d'urgences complexes depuis la fin de la guerre froide a suscité chez les pays membres de l'OCDE une demande pour le type d'interventions auxquelles participent plusieurs acteurs : les forces armées pour consolider la paix, puis, les forces policières, les experts du secteur juridique, et, bien entendu, le personnel organisant le secours aux sinistrés et les spécialistes du développement. Quant au Canada, il a tenté de coordonner ses efforts au moyen d'une approche *ad hoc*. L'élaboration d'un mécanisme permettant de gérer systématiquement la contribution canadienne dans de telles circonstances est jugée nécessaire par plusieurs hauts fonctionnaires et aurait un impact sur l'utilisation de l'APD lors de ces crises. À cette fin, le Comité de direction de l'ACDI

¹¹¹ Renseignements supplémentaires fournis lors de son témoignage par l'honorable Susan Whelan, ministre de la Coopération internationale, en réponse aux questions soulevées par les membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.

s'est réuni le 1^{er} avril 2003 en vue d'examiner le lien entre la sécurité et le développement, et trouver la meilleure façon de constituer ces programmes dans les États fragiles¹¹².

Le Sous-comité tient à féliciter l'ACDI pour son travail et estime que le gouvernement pourrait faire des efforts supplémentaires en ce qui concerne la préparation générale de l'ACDI dans la réponse aux crises humanitaires. Dans son témoignage sur la crise en Iraq présenté devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international en février 2003, John Watson, président de CARE Canada, a insisté sur l'importance d'améliorer la capacité de l'ACDI à répondre aux crises humanitaires survenant après les conflits :

Nous nous sommes tous concentrés sur l'aspect militaire et sur la préparation des Forces canadiennes en vue d'un déploiement à l'étranger. Je tiens à vous rappeler que la préparation d'ordre humanitaire est également importante et que les organismes humanitaires canadiens ne disposent d'aucune ressource pour se préparer à des catastrophes comme celle-ci. Nous avons dû compter sur la générosité de donateurs indépendants [...] Nos activités en Afghanistan après la guerre ont été entièrement financées par des sources privées. Nous avons eu aussi un bon appui de la part de l'ACDI pour la poursuite de nos programmes. Ceci ne fait donc qu'aggraver les problèmes lorsque nous sommes confrontés à une crise particulière. Autrement dit, s'il n'y a pas de fonds d'ensemble disponibles pour la préparation à une intervention humanitaire, le simple fait d'aller chercher des fonds dans un contexte comme l'Irak donne l'impression à certains que nous ne sommes plus neutres parce que nous partons du principe qu'il va y avoir une guerre. S'il y avait un fonds générique de préparation à cette situation, nous pourrions agir sans être confrontés à ce problème. Cela nous permettrait aussi d'être moins dépendants de l'armée durant les premiers stades des efforts de soutien humanitaire après une guerre¹¹³.

Exploitation illégale des ressources naturelles

Le Sous-comité est très inquiet de la contribution de l'exploitation illégale des ressources naturelles aux causes, à l'ampleur et à l'intensité des conflits armés en Afrique subsaharienne. Le rôle joué par le pétrole et les diamants dans les conflits les plus graves du continent est particulièrement significatif dans ce contexte. En ce qui concerne la question des diamants, Partenariat Afrique Canada constate que :

Les diamants sont au cœur de l'économie de guerre dans plusieurs pays de l'Afrique, alimentant les conflits et motivant ceux qui profitent de la poursuite de la guerre. Tant que les régions diamantifères et le commerce des diamants ne seront pas à nouveau sous l'emprise des pouvoirs légitimes et gérés de manière responsable et légale, on ne saurait espérer une paix durable ou une amélioration

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Témoignages*, CPAECI, séance n° 20, le 20 février 2003.

de la sécurité humaine et du niveau de vie des populations dans les régions touchées¹¹⁴.

Bien que les efforts pour contrôler le commerce des soi-disants « diamants de la guerre » ont eu du succès dans certaines régions, la lutte pour le contrôle des diamants et d'autres matières premières continue à alimenter guerres et violence politique dans plusieurs parties de l'Afrique subsaharienne, dont notamment en République démocratique du Congo (voir ci-dessous) et au Soudan.

Recommandation

5.1 Le Sous-comité estime qu'il faut faire davantage pour régler le problème de l'exploitation illégale des ressources naturelles en Afrique subsaharienne et pour examiner et empêcher la complicité des entreprises dans l'exploitation illégale des matières premières. Nous demandons au gouvernement de prendre tous les moyens possibles, juridiques et autres, pour que les entreprises canadiennes respectent les normes internationales de bonne conduite des entreprises, telles que définies par exemple dans les neuf principes du Pacte mondial de l'ONU pour la conduite responsable des entreprises¹¹⁵ et dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales¹¹⁶, que le gouvernement a endossés¹¹⁷.

La République démocratique du Congo

La guerre en République démocratique du Congo correspond à la crise politique et humanitaire la plus grave d'Afrique.

Denis Paradis, secrétaire d'État à l'Afrique¹¹⁸

¹¹⁴ <http://partnershipafricacanada.org/french/hsdp/index.html>.

¹¹⁵ <http://www.unglobalcompact.org/Portal/>.

¹¹⁶ <http://www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021071.pdf>.

¹¹⁷ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Le Canada donne son aval aux nouveaux principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », Communiqué N° 164, le 27 juin 2000, http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/103520.HTM.

¹¹⁸ *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003.

C'est la guerre la plus meurtrière de l'histoire d'Afrique; il s'agit en fait du bilan de décès le plus élevé au monde enregistré depuis la Seconde Guerre mondiale.

International Rescue Committee¹¹⁹

Il y a un urgent besoin de démontrer que les vies des congolais ont la même valeur que celles des irakiens ou que toute autre vie de la planète.

Sergio Vieira de Mello, Haut Commissaire de l'ONU aux droits de l'homme¹²⁰

La crise qui fait rage en République démocratique du Congo (RDC, anciennement le Zaïre) témoigne sans doute mieux que toute autre des conséquences humanitaires catastrophiques de la guerre. La guerre actuelle a commencé au milieu des années 1990. Elle est étroitement liée aux conflits antérieurs et présents dans les pays limitrophes, impliquant les forces militaires de six de ces pays. Elle a été motivée, sinon causée par l'exploitation illégale des diamants et d'autres ressources naturelles. Cette guerre a entraîné une catastrophe humanitaire, tuant plus de trois millions de civils, et la situation continue à se détériorer. De surcroît, le conflit a créé un environnement de tensions ethniques qui risque très probablement de dégénérer en génocide.

Comme l'a expliqué dans son témoignage l'honorable Denis Paradis, secrétaire d'État à l'Afrique, la guerre actuelle a impliqué 13 importantes forces de combat : « six armées étrangères [...] ; deux armées rebelles importantes; les forces militaires du gouvernement; deux armées génocidaires et de nombreux petits groupes rebelles et nationalistes ». Elle s'est déroulée dans une région qui a subi plusieurs des pires conflits armés du continent, tous fortement liés au Congo, presque tous se « déroulant en partie sur le territoire congolais avec des participants congolais » et avec des conséquences humanitaires dévastatrices. Enfin, elle a commencé peu de temps après l'une des pires atrocités de l'histoire de l'humanité, le génocide rwandais, et le déplacement de plus d'un million de réfugiés hutu ainsi que des milliers d'auteurs du génocide dans ce qui était anciennement le Zaïre, suite à la victoire du Front patriotique rwandais, formé de tutsis, sur l'armée rwandaise¹²¹.

Le rapport et l'évaluation faite par le gouvernement sur la guerre en République démocratique du Congo ont été présentés devant le Sous-comité dans les témoignages de l'honorable Denis Paradis, secrétaire d'État à l'Afrique, M. Marc-André Brault, envoyé spécial du Canada pour la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, et Robert Peck du MAECI¹²². Des mises à jour et rapports détaillés sur la crise

¹¹⁹ <http://www.theirc.org/DRCongo/>.

¹²⁰ Cité dans *The Leader-Post*, le 17 mai 2003.

¹²¹ *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003; Project Ploughshares, *Rapport 2002 sur les conflits annuels*, <http://www.ploughshares.ca/content/ACR/ACR00/ACR00.html>.

¹²² *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003.

peuvent s'obtenir auprès de plusieurs organismes, dont notamment les Nations Unies¹³ et l'International Crisis Group¹⁴. Selon le Dr François Grignon de l'International Crisis Group :

La guerre a contribué à l'écroulement complet de l'autorité gouvernementale dans toute la RDC, à la destruction de l'infrastructure économique et elle a suscité un comportement prédateur chez les armées et factions d'occupation, ainsi que chez les entreprises régionales et internationales. La violence commise par plusieurs factions armées ainsi que l'hostilité et la division communale généralisées ont favorisé l'émergence de seigneurs de guerre et des réseaux de trafic illégal des diamants, du minerai et des armes, tel que documenté dans les rapports des Groupes d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la DRC. Cette guerre régionale a également aggravé de nombreux sous-conflits locaux, plus particulièrement dans l'est du Congo, conduisant à la destruction de l'autorité locale, aux tueries interethniques, à la fragmentation des groupes rebelles et à de nouveaux affrontements entre les forces d'occupation, le Rwanda et l'Ouganda¹⁵. [Traduction]

Les représentants du MAECI et de l'ACDI ont décrit la catastrophe humanitaire au Sous-comité :

... en République démocratique du Congo [...] Malgré les progrès timides du processus de paix, les Nations Unies estiment que 16 millions de personnes ont un besoin urgent d'aide humanitaire. En deux ans et demi, plus de 3 millions de personnes sont mortes en raison de la malnutrition et de la maladie dans la région est de ce pays. Celui-ci vient au neuvième rang dans le monde pour ce qui est du taux de mortalité des enfants, et son taux de mortalité infantile dépasse de 50 p. 100 la moyenne enregistrée en Afrique¹⁶.

D'après certaines estimations, la moitié des enfants des régions les plus touchées meurent avant l'âge de deux ans.

La situation est exacerbée par le manque fondamental d'infrastructure et d'information qui permettraient aux agences d'aide d'évaluer et de répondre correctement aux besoins les plus urgents de la population civile. D'après M. Louis-Robert Daigle du MAECI, il n'existerait qu'une

... infrastructure très limitée, voire inexistante. Le peu d'infrastructure qu'il y avait s'est effondrée. Le problème, il est vrai, a été aggravé par la guerre. La guerre a fait de nombreuses victimes, mais pas nécessairement des victimes directes

¹³ Les communiqués des Nations Unies sur la RDC sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.un.org/apps/newsFr/regionF.asp?Region=AFRICA>, ainsi que sur le site de l'IRIN : <http://www.irinnews.org/francais.asp>.

¹⁴ <http://www.crisisweb.org/projects/reports.cfm?keyid=2>.

¹⁵ « Conditions in the Congo », déclaration du Dr François Grignon, Committee on House International Relations Subcommittee on Africa, <http://www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=938>.

¹⁶ *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

puisqu'il ne s'agit pas d'une guerre conventionnelle classique comme on en voit en Afrique. Ce qu'il y a plutôt, ce sont des personnes qui souffrent, qui meurent faute d'aide alimentaire et de médicaments, faute de moyens d'acheminer les biens vers les régions dépourvues de routes¹²⁷.

Par ailleurs, le combat entre groupes ethniques se poursuit dans plusieurs parties du pays. Il y a eu nombreux massacres de civils, et la situation dans le nord-est de la République démocratique du Congo, près de la ville de Bunia, continue à se détériorer rapidement suite à une intense lutte entre les milices rivales lendu et hema. Les Nations Unies ont signalé à plusieurs reprises que le conflit pourrait vite dégénérer en génocide dans cette région où « des villages entiers sont en train de se massacrer mutuellement » et où des milliers de personnes ont été forcées de prendre la fuite, plusieurs se réfugiant dans l'enceinte de l'ONU¹²⁸.

Les travailleurs d'aide humanitaire et les observateurs de l'ONU font face à de graves risques en raison de la violence continue. Le 11 mai, la milice ethnique a tué deux bénévoles de la Croix-Rouge dans la ville de Bunia, au nord-est du pays : « les deux volontaires portaient un dossard les identifiant clairement¹²⁹. » De surcroît, 2 soldats de la Mission de l'ONU composée de 700 soldats dans la même région ont également été « sauvagement » assassinés suite à leur disparition le 13 mai¹³⁰.

Selon un rapport de l'ONU citant la canadienne Carolyn McAskie, coordonnatrice adjointe des secours d'urgence des Nations Unies :

Mme McAskie a évoqué « un cocktail détonnant » qui combine groupes rebelles et mécontentement à l'égard des autorités locales sur fond de haine ethnique. Elle a indiqué que l'aide humanitaire était réduite à sa plus simple expression avec une équipe de huit personnes qui distribue des feuilles de plastique servant d'abri et des biscuits protéinés.

Mme McAskie a fait observer qu'il n'y avait actuellement plus que huit travailleurs humanitaire sur le terrain qui font ce qu'ils peuvent, dont notamment un chirurgien, un spécialiste en nutrition et un expert en eau et assainissement. En dépit des évacuations, les agences humanitaires et parmi elles, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), essaient de maintenir ce groupe en place, le reste du

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ « L'ONU redoute une catastrophe à Bunia en RDC où les combats font toujours rage », <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=5856&Cr=Congo&Cr1=MONUC>; « UN rights chief 'gravely concerned' at reports of killings, ethnic violence in DR of Congo », http://www.un.org/esa/africa/UNNews_Africa/ethnic.htm; « L'ONU signale la reprise des combats dans le Nord-Est du Congo », <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=5843&Cr=Congo&Cr1=MONUC>.

¹²⁹ « RDC: Décès de deux observateurs militaires de la MONUC », Réseau d'information régional intégré (IRIN), le 19 mai 2003, http://www.irinnews.org/FrenchReport.asp?ReportID=4586&SelectRegion=Grands_lacs&SelectCountry=RD C.

¹³⁰ BBC News, « Savage killing' of UN observers », le 19 mai 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3039239.stm>.

personnel se tenant prêts à intervenir dès que la situation serait plus sûre. Les fournitures arrivaient de Goma, mais les vols arrivant au pays ont tendance à être sporadiques. La principale priorité est de trouver une façon de mettre fin aux combats¹³¹.

Le Sous-comité est profondément troublé par la violence qui sévit dans le pays, surtout dans la région du nord-est, près de la ville de Bunia, où il serait très probable que les tensions ethniques et le conflit armé dégénèrent en génocide.

Le Sous-comité estime que les tensions permanentes, la catastrophe humanitaire et le risque de génocide sont en partie le résultat de l'échec de la communauté internationale à faire un effort sérieux et soutenu pour résoudre les problèmes qui sous-tendent les conflits actuels, et de faire abstraction des différends quant à la façon de gérer cette crise. Ainsi, nous permettons une fois de plus à une crise majeure d'escalader en catastrophe humanitaire en Afrique subsaharienne.

Bien que la communauté internationale doive traiter d'autres questions urgentes, dont notamment la crise actuelle au Moyen-Orient, les guerres en Iraq et en Afghanistan ainsi que leurs conséquences, la lutte contre le terrorisme, elle doit accorder autant d'importance à la résolution de conflits qui ravagent la République démocratique du Congo ainsi que d'autres pays de cette région et afin de répondre aux besoins humanitaires urgents de leur population civile. Cela ne peut se faire sans une présence militaire importante dans le pays en vue de créer un environnement plus sécuritaire pour assurer la transition politique et la prestation d'aide humanitaire.

Encouragé par de récents développements, le Sous-comité estime qu'il est au minimum possible de trouver une solution politique aux aspects significatifs de ce conflit. Le Sous-comité tient à féliciter le gouvernement du rôle qu'il a tenu dans le règlement négocié qui a mené à la proclamation d'une nouvelle constitution et à la formation d'un gouvernement de transition à Kinshasa.

Recommandations

5.2 Le Sous-comité exhorte le gouvernement à envisager sérieusement de fournir un important contingent de soldats et de policiers à la nouvelle force de sécurité des Nations Unies en République démocratique du Congo. Le savoir-faire du Canada en maintien de la paix et en reconstruction d'après-guerre, ainsi que sa bonne réputation dans la région, lui permettraient de contribuer de façon significative à la résolution de la crise. Le Sous-comité est conscient que cela pourrait avoir des conséquences au niveau de la participation du Canada à

¹³¹ « L'ONU redoute une catastrophe à Bunia en RDC où les combats font toujours rage », <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=5856&Cr=Congo&Cr1=MONUC>.

d'autres efforts multilatéraux, mais il estime que l'urgence et l'ampleur de cette crise humanitaire doit en faire l'une des priorités du gouvernement.

- 5.3 Le Sous-comité appelle le gouvernement à intensifier ses efforts en faveur de la conclusion d'un accord au sein des Nations Unies et par le truchement d'autres voies multilatérales, et à agir immédiatement et vigoureusement pour faire cesser le conflit armé en République démocratique du Congo, lancer un effort massif d'aide humanitaire et engager la communauté internationale à participer au développement de la région et à sa stabilité à long terme.**

Exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo

Le Sous-comité est également gravement préoccupé par le pillage des ressources naturelles en République démocratique du Congo par plusieurs des participants au conflit, ainsi que par le rôle de l'exploitation illégale de ressources dans l'alimentation du conflit armé. Les membres ont soulevé ce problème avec les témoins à plusieurs reprises, notamment le secrétaire d'État à l'Afrique et les représentants du gouvernement. Marc-André Brault, envoyé spécial du Canada pour la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs (MAECI), a signalé au Sous-comité qu'il existait un « excellent rapport » portant sur l'exportation illégale des ressources naturelles du Congo, préparé pour les Nations Unies par un groupe d'experts et soumis au Conseil de sécurité des Nations Unies le 16 octobre 2002¹³². Le Dr Jim Freedman, un Canadien, a participé à ce groupe d'experts.

Le Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République Démocratique du Congo (Nations Unies, 2002), que l'on trouve entre autres sur le site Web des Nations Unies¹³³, a constaté que :

12. Le conflit régional qui a fait converger les armées de sept pays africains vers la République démocratique du Congo a perdu de son intensité, mais les microconflits étroitement imbriqués qui en ont découlé persistent. Ils sont alimentés par la convoitise des minerais, des produits agricoles, de la terre et même des recettes fiscales. Les groupes criminels associés aux armées rwandaise, ougandaise, zimbabwéenne et au Gouvernement de la République démocratique du Congo ont tiré avantage de ces microconflits et ne se démantèleront donc pas spontanément, même si les forces armées étrangères

¹³² *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003.

¹³³ <http://www.natural-resources.org/minerals/law/docs/pdf/N0262179.pdf>; version française : <http://www.grip.org/bdg/g2044.html>.

continuent de se retirer. Ils ont mis sur pied une « économie de guerre » qui s'autofinance et est axée sur l'exploitation des minéraux.

13. Les Accords de Pretoria et de Luanda, conclus avec l'aide de l'Afrique du Sud et de l'Angola, ont accéléré les récents retraits de troupes opérés dans l'est de la République démocratique du Congo. Bien qu'ils soient perçus comme un signe encourageant, ces retraits ont peu de chances d'entamer la volonté résolue d'individus zimbabwéens, rwandais et ougandais d'exercer un contrôle économique sur certaines régions de la République démocratique du Congo. Le départ de leurs forces ne réduira guère le contrôle économique qu'ils exercent ou les moyens dont ils disposent pour exercer ce contrôle, l'utilisation des armées nationales n'étant qu'un des multiples outils auxquels ils ont recours. Les trois pays ont pris les devants prévoyant le moment où, sous la pression de la communauté internationale, il leur serait impossible de maintenir d'importantes forces d'occupation en République démocratique du Congo. Les régimes rwandais et zimbabwéen et des particuliers ougandais influents ont adopté d'autres stratégies pour maintenir en place, après le départ de leurs troupes, des mécanismes générateurs de revenus, dont de multiples activités criminelles.

19... des milices et hommes politiques locaux se sont arrogé le rôle précédemment joué par les armées d'État pour accéder aux ressources précieuses et les contrôler et pour détourner les recettes publiques. Le pillage, qui était auparavant le fait des armées, a été remplacé par des systèmes organisés de détournement de fonds, de fraude fiscale, d'extorsion de fonds, d'octroi d'options d'achat d'actions comme dessous-de-table et de détournement de fonds publics sous la direction de groupes assimilables à des organisations criminelles.

20. Ces activités occupent une place de plus en plus importante dans les méthodes employées pour exploiter les richesses de la République démocratique du Congo. Le Groupe a identifié trois groupes distincts exerçant des activités dans trois zones différentes, groupes qu'il a qualifiés de « réseaux d'élite ». Ces réseaux ont la mainmise sur une série d'activités commerciales comprenant l'exploitation des ressources naturelles, le détournement de recettes fiscales et d'autres opérations productrices de revenus dans les trois zones distinctes, respectivement tenues par le Gouvernement de la République démocratique du Congo, du Rwanda et de l'Ouganda.

21. Le Groupe a recensé un certain nombre d'éléments communs à tous les réseaux d'élite, qu'il convient d'étudier pour bien comprendre la nature de l'exploitation à laquelle se livrent ces réseaux en République démocratique du Congo :

- Les réseaux sont composés d'un petit noyau de dirigeants politiques et militaires et d'hommes d'affaires, et, dans les zones occupées, de certains chefs rebelles et administrateurs. Certains membres des réseaux d'élite occupent des postes clefs au sein de leur gouvernement ou de leur groupe rebelle respectif;
- Les membres de ces réseaux agissent en coopération pour produire des revenus et, dans le cas du Rwanda, des profits matériels institutionnels;

- Les réseaux d'élite assurent la viabilité de leurs activités économiques en exerçant un contrôle sur les forces armées et autres forces de sécurité auxquelles ils ont recours pour mener des opérations d'intimidation, menacer de recourir à la violence ou encore commettre des actes de violence;
- Ils monopolisent la production, le commerce et les fonctions fiscales;
- Ils se cachent derrière les administrations rebelles dans les régions occupées pour générer des recettes publiques qu'ils détournent ensuite à leur profit, vidant ainsi les caisses du trésor public;
- Ils détournent les bénéfices financiers en recourant à diverses activités criminelles telles que l'escroquerie et le détournement de fonds « publics », la sous-évaluation des produits, la contrebande, l'établissement de fausses factures, la fraude fiscale, le versement de pots-de-vin à de hauts fonctionnaires et la corruption;
- Ils créent des entreprises commerciales ou des coentreprises qui servent de prête-noms grâce auxquels leurs membres peuvent mener leurs activités commerciales respectives;
- Ils soutiennent leurs activités économiques par le biais de filières et « services » (transports aériens, trafic illicite d'armes, transactions portant sur les ressources naturelles de la République démocratique du Congo) offerts par des groupes criminels organisés ou transnationaux. (p. 5-7)

Le Groupe a identifié les pays de transit et de destination finale ainsi qu'un nombre de groupes, d'individus et d'entreprises étant impliqués ou profitant de l'exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo. Le Groupe présente les arguments suivants dans sa conclusion :

155. Un embargo ou un moratoire sur les exportations de matières premières en provenance de la République démocratique du Congo ne semblent pas être un moyen viable permettant d'aider à améliorer la situation de son gouvernement, des ressortissants ou du milieu naturel congolais. Il faudrait apporter une assistance technique et financière massive à la population pour atténuer l'impact humanitaire de ces mesures de restriction. ...

156. Le rôle des entreprises et des particuliers qui ravitaillent les armes et pillent les ressources doit faire l'objet de mesures de restriction. Ces activités illégales sont d'une très grande envergure internationale et multinationale. Il faut instaurer des pratiques commerciales morales et transparentes pour les combattre.

157. L'établissement d'un gouvernement de transition à Kinshasa devrait s'accompagner de quatre éléments, à savoir : le désarmement de tous les groupes rebelles en République démocratique du Congo; le retrait progressif des troupes étrangères; l'adoption de mesures visant à réduire de manière draconienne l'exploitation illégale au profit de l'exploitation légale; et la mise en œuvre d'importants moyens de pression au niveau multilatéral et de mesures d'incitation. (p. 29)

Ce rapport comprend trois annexes (en anglais seulement) : la première dresse la liste des entreprises devant faire l'objet de sanctions économiques (« Companies on which the Panel recommends the placing of financial restrictions »), la seconde fait état des personnes faisant l'objet de sanctions économiques et d'interdictions de voyage (« Persons for whom the Panel recommends a travel ban and financial restrictions ») et la troisième présente les entreprises soupçonnées de violer les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (« Business enterprises considered by the Panel to be in violation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises »). Enfin, l'annexe III fait mention de plusieurs entreprises canadiennes.

Bien que Marc-André Brault, envoyé spécial du Canada pour la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, ait déclaré qu'il s'agissait d'un « excellent rapport » dans son témoignage devant le Sous-comité, il a également soulevé quelques préoccupations au sujet de l'annexe III, suggérant que le Groupe aurait tiré certaines conclusions sur l'implication de certaines entreprises en se fondant sur de l'information insuffisante et sans leur donner « une chance équitable de se défendre¹³⁴ ». Il a également constaté que le Groupe a été appelé à réexaminer certaines de ces questions et doit préparer un rapport pour le Conseil de sécurité plus tard cette année.

Recommandations

5.4 Le Sous-comité salue le travail du Groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo. Il exhorte le Groupe à poursuivre son travail sur la complicité des entreprises dans le pillage des richesses naturelles du pays. Le Sous-comité appelle le gouvernement à :

- i) donner suite aux déclarations faites par le Groupe quant à certaines entreprises canadiennes qui auraient violé les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, et à mener sa propre enquête et à prendre les mesures qui s'imposent:**
- ii) envisager sérieusement d'appliquer unilatéralement — lorsque cela est possible — les recommandations faites par le Groupe au sujet des « Personnes pour lesquelles le Groupe recommande des sanctions économiques et l'interdiction de voyager »;**

¹³⁴ *Témoignages*, séance n° 7, le 6 mai 2003.

- iii) **aider à élaborer, par l'intermédiaire de l'OCDE et des Nations Unies, des mécanismes multilatéraux qui inciteront davantage les entreprises à se conformer aux normes internationales reconnues de conduite politiquement, socialement, économiquement et environnementalement responsable.**

PARTIE III — CONCLUSION

Les crises humanitaires urgentes qui touchent l'Afrique subsaharienne et les obstacles sous-jacents qui en entravent la résolution et qui gênent le développement peuvent sembler insurmontables, laisser entrevoir un avenir sombre pour plusieurs régions du continent et réduire l'espoir d'accomplir de réels progrès dans la réalisation des objectifs de développement du millénaire. Mais il ne faut pas perdre de vue les énormes capacités et le potentiel humain de l'Afrique, ni ses grandes richesses naturelles. Comme l'a souligné Stephen Lewis dans son témoignage :

... j'espère que votre comité a conscience de toute la force de résistance de l'Afrique. C'est un continent où l'on rencontre une véritable somme de connaissances et beaucoup de capacité de résistance et de solidarité au niveau communautaire et familial, notamment parmi les femmes [...]. C'est une chose qu'il ne faut jamais sous-estimer. C'est là une grande force pour l'Afrique. [...] La capacité de résistance et la force de sa communauté y sont remarquables¹³⁵.

Il faut donc se demander ceci : Que peut-on faire pour résoudre les crises humanitaires urgentes et nous attaquer aux causes sous-jacentes que sont la pauvreté endémique, la faiblesse des États et l'absence de démocratie, la violence politique, les conflits armés, la détérioration de l'environnement et l'épuisement des vastes ressources du continent? Et qu'est-ce que le Canada peut faire?

Certes, tous les témoins ont insisté pour dire que les crises humanitaires urgentes que connaît l'Afrique subsaharienne exigent une action immédiate, mais ils pensent aussi que nous ne devons pas perdre de vue les problèmes de développement à plus long terme. Comme l'a dit un haut fonctionnaire de l'ACDI dans son témoignage : « L'aide humanitaire est la conséquence de l'échec du développement. Si le développement avait fonctionné, nous n'aurions pas besoin d'aide humanitaire. C'est là un point de départ important¹³⁶ ».

Les crises actuelles sont l'occasion de nous attaquer aux problèmes à long terme et de réorienter le cheminement de l'Afrique subsaharienne vers un développement soutenu et durable, qui soit profitable à la population du continent, justement parce que ces crises menacent l'avenir du continent comme jamais. Malgré ses points faibles, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, conçu et appliqué par les dirigeants africains, peut constituer un véhicule capital pour la mise en place d'un changement réel en Afrique subsaharienne. Pour cela, toutefois, il faut que deux conditions soient réunies : les dirigeants africains doivent donner suite à leur engagement à l'égard des droits humains, de la démocratie et de la bonne gouvernance et appliquer des stratégies de développement qui profitent à tous; et les membres de la communauté

¹³⁵ *Témoignages*, séance n° 4, le 1 avril 2003.

¹³⁶ *Témoignages*, séance n° 5, le 8 avril 2003.

internationale doivent faire le maximum pour appuyer un NPDA axé sur la réalisation du développement durable, en veillant à ce que leurs échanges internationaux et leurs politiques économiques et financières n'aillent pas à l'encontre de cette stratégie. Pour cela, ils doivent assurer un financement adéquat et mettre de côté les intérêts nationaux et les éléments de conflit entre pays riches, qui par le passé ont favorisé la désunion et même le conflit en Afrique subsaharienne, et qui se sont révélés être un obstacle à la prise de mesures opportunes et adéquates de la part de la communauté internationale face aux crises humanitaires urgentes et aux conflits dans la région.

Le Sous-comité estime que la solution réside dans un effort concerté, suffisamment soutenu financièrement, de la communauté internationale — y compris du Canada — des dirigeants africains et des organisations régionales, afin de répondre aux besoins immédiats des populations du continent et de surmonter les obstacles qui s'opposent au développement à long terme. Cet effort doit comporter une solide coordination entre les partenaires et une cohésion accrue des politiques et des interventions internationales, lesquelles influent sur les pays en développement en général et sur l'Afrique subsaharienne en particulier, dans le but d'en arriver à un développement authentique qui profite à tous les Africains.

Le Sous-comité note qu'il existe un large consensus international au sujet des objectifs de développement primaires : résolution de la crise sanitaire, réalisation d'une durabilité sociale et environnementale, promotion de systèmes politiques fondés sur des principes de bonne gouvernance, le respect des droits humains et la démocratie. Cette opinion consensuelle se traduit dans plusieurs déclarations internationales et elle a été mise de l'avant par l'ONU, l'OCDE, le NPDA et la Francophonie.

Le Sous-comité est convaincu que le Canada possède des connaissances et l'expérience et jouit, auprès de l'Afrique et de la communauté internationale, de la crédibilité qu'il faut pour agir comme chef de file dans la résolution des crises humanitaires urgentes qui affligent l'Afrique subsaharienne, et pour aplanir les obstacles au développement à long terme. Toutefois, pour y arriver, le gouvernement doit accroître considérablement sa capacité d'élaboration et de mise en œuvre en matière de politique étrangère. C'est dire qu'il doit accorder à l'Afrique subsaharienne une place encore plus grande dans sa politique étrangère; prendre en compte les ressources requises d'urgence dans chacune des trois dimensions de celle-ci (diplomatie, défense et développement), élaborer une action intégrée à l'égard de l'Afrique subsaharienne et « faire en sorte que les politiques canadiennes qui touchent nos partenaires des pays en

développement soient plus cohérentes », comme l'affirme par exemple la politique de l'ACDI sur l'efficacité de l'aide¹³⁷.

Le Sous-comité note également que plusieurs témoins de l'ACDI et du MAECI, ainsi qu'un certain nombre de représentants, actuels et anciens, du gouvernement, ont reconnu au cours des derniers mois l'effet négatif des réductions budgétaires des années 1990. Celles-ci ont eu des conséquences disproportionnées sur la politique du Canada en matière d'affaires étrangères, de défense et de développement, sur la capacité du Canada dans ces domaines et notamment sur l'aptitude de notre pays à participer à des interventions humanitaires ou à y jouer un rôle de chef de file.

Recommandations

- 6.1 Le Sous-comité exhorte le gouvernement à accroître immédiatement sa contribution aux actuelles opérations de secours visant à répondre aux crises humanitaires urgentes qui sévissent en Afrique subsaharienne.**

- 6.2 La résolution des crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne et la suppression des obstacles au développement à long terme exigent une politique étrangère mieux intégrée, dans laquelle la diplomatie, la défense et le développement soient étroitement liés. Le Sous-comité demande au gouvernement d'intensifier ses efforts à cet égard, en s'alignant par exemple sur les travaux de l'ACDI concernant les liens entre la sécurité et le développement.**

- 6.3 En l'absence de moyens suffisants, toutefois, la réorientation des politiques ne pourra pas à elle seule apporter une réponse aux besoins de l'Afrique subsaharienne ni permettre au Canada de jouer un rôle beaucoup plus grand dans son développement à long terme. Le Sous-comité appelle le gouvernement à accroître encore de façon soutenue le montant consacré aux composantes majeures de la politique étrangère canadienne, à savoir la diplomatie, la défense et le développement. Le Sous-comité prend note des réserves exprimées au sujet des ressources consacrées à la diplomatie.**

¹³⁷

ACDI, « Le Canada renforce son programme d'aide internationale », communiqué de presse 2002-52, le 24 septembre 2002, http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/852562900065549d85256228006b10c0/3d8bc7f60e32537385256c3e004587b2?OpenDocument.

La politique de l'ACDI sur l'efficacité de l'aide a été exposée en détail par la ministre Whelan et les membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international le 20 mars 2003 : *Témoignages*, CPAECI, séance n° 24.

- 6.4 Le Sous-comité approuve à la fois la focalisation plus précise de l'aide canadienne et l'engagement du gouvernement à doubler son budget d'aide d'ici à 2010. Toutefois, il rappelle la prévision du Conseil canadien pour la coopération internationale, selon laquelle les augmentations prévues ne permettront pas au Canada d'atteindre l'objectif de 0,7 % du PNB fixé par l'ONU pour l'Aide publique au développement (APD) avant 2040, soit 25 ans après la date où beaucoup des Objectifs de développement du millénaire de l'ONU doivent être atteints. Il souscrit donc à la recommandation faite en 2002 par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, à savoir que le Canada propose un calendrier réaliste pour la réalisation de l'objectif de 0,7 % fixé par l'ONU en matière d'APD et fasse pression sur ses partenaires du G8 pour qu'ils augmentent sensiblement leur APD en faveur de l'Afrique, afin de porter rapidement l'aide globale des pays du G8 au même niveau moyen que celle des pays donateurs non-membres du G8, soit 0,46 % du PNB.**
- 6.5 Beaucoup des crises actuellement en cours en Afrique subsaharienne sont le résultat d'événements régionaux plus que nationaux. Le gouvernement devrait par conséquent envisager de donner une dimension plus régionale à ses programmes de développement en Afrique et d'intégrer une perspective régionale dans la coopération au développement qu'il exerce dans ses pays de concentration.**

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Agence canadienne de développement international		
Michel Lemelin, directeur régional		
Ernest Loevinsohn, directeur général, Programme de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie		
« Amnesty International (Canada) »	25/03/2003	3
Alex Neve, secrétaire général		
CARE Canada		
A. John Watson, président		
Nicole Hurtubise, agente de programme pour le Zimbabwe		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
John McNee, sous-ministre adjoint, Afrique et Moyen-Orient		
John Schram, haut-commissaire canadien au Zimbabwe		
À titre individuel	01/04/2003	4
Stephen Lewism, envoyé spécial du secrétaire-général de l'ONU sur le VIH/SIDA en Afrique		
Agence canadienne de développement international	08/04/2003	5
John Deyell, directeur régional, Afrique de l'Est et de la Corne, Afrique et Moyen-Orient		
Ernest Loevinsohn, directeur général, Programme de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie		
Louise Marchand, directrice générale, Assistance humanitaire internationale, Direction générale des programmes multilatéraux		
Jean-Marc Métivier, vice-président, direction générale des programmes multilatéraux		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
David Angell, adjoint pour le représentant personnel du Premier Ministre pour l'Afrique et directeur de la Direction de l'Afrique orientale et australe		
Anne-Marie Bourcier, directrice générale à la Direction générale de l'Afrique		
Louis-Robert Daigle, directeur adjoint pour l'Afrique centrale et francophone à la Direction de l'Afrique centrale et occidentale		

Associations and Individuals	Date	Meeting
« Alternatives Canada » Charles Mugiraneza, directeur des programmes outre-mer	29/04/2003	6
Partenariat Afrique Canada Bernard Taylor, directeur général		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Honourable Denis Paradis, secrétaire d'État (Amérique latine et Afrique) (Francophonie) Marc-André Brault, envoyé spécial pour le Congo et la région des Grands Lacs Robert Peck, directeur général, a.i., Afrique	06/05/2003	7

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire du procès-verbal pertinent du Comité (*séance n° 38, incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Bernard Patry, député

Alliance canadienne : Opinion à ajouter au rapport du CPAECI sur le VIH-sida et les crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne

L'Alliance canadienne fait siennes la plupart des recommandations du rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international sur le VIH-sida et les crises humanitaires urgentes en Afrique subsaharienne. En général, le rapport exprime des vues compatibles avec la politique de l'Alliance canadienne; cependant, il ne formule pas de recommandations réalistes, pratiques et responsables concernant le financement de l'accroissement de l'aide à l'Afrique subsaharienne.

Précisons d'abord que l'ampleur du défi ne fait aucun doute.

Même si la tuberculose et le paludisme tuent beaucoup plus de gens en Afrique subsaharienne, c'est le VIH-sida qui attire ces derniers temps l'attention sur la région. À la fin de 2000, environ 36,1 millions de personnes à l'échelle mondiale — 34,7 millions d'adultes et 1,4 million d'enfants de moins de 15 ans — étaient atteintes du VIH-sida¹. Plus de 70 % d'entre elles (25,3 millions) vivent en Afrique subsaharienne et 16 % (5,8 millions) en Asie du Sud et du Sud-Est. À l'échelle mondiale, environ un adulte âgé de 15 à 49 ans sur 100 est infecté par le VIH. En Afrique subsaharienne, environ 8,8 % des adultes de ce groupe d'âge sont infectés par le VIH. Dans 16 pays africains, la prévalence de l'infection au VIH parmi les adultes âgés de 15 à 49 ans dépasse 10 %. À l'échelle mondiale, il y a eu environ 5,3 millions de nouvelles infections au VIH en 2000, environ 15 000 par jour. Plus de 95 % d'entre elles se sont produites dans les pays en développement.

En Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest, il y aurait 1,5 million d'enfants et d'adultes atteints du VIH-sida et ils vivent plus longtemps depuis l'introduction des thérapies antirétrovirales². Aux États-Unis, le taux de mortalité des personnes atteintes du VIH, qui a diminué de plus de 70 % en 1996–98, a encore diminué de près de 4 % en 1999³. Le VIH-sida n'est plus rangé là-bas parmi les principales causes de décès : la mortalité due au VIH-sida a diminué de 26 % en 1996, de 48 % en 1997 et de 21 % in 1998. En Europe, les taux de mortalité parmi les personnes atteintes du HIV-1 diminuent depuis septembre 1995 et, au début de 1998, ils étaient plus de cinq fois moins élevés qu'auparavant. Cette réduction de la mortalité est attribuable en grande partie aux nouveaux traitements ou nouvelles combinaisons de traitements⁴.

¹ National Institutes of Health à <http://www.niaid.nih.gov/factsheets/aidsstat.htm>

² Voir la Avert Organization à <http://www.avert.org/worldstats.htm>

³ Département de la Santé et des Services humaines des États-Unis à <http://www.cdc.gov/nchs/releases/01news/declindea.htm>

⁴ A. Morcroft et al., 'Changing Patterns of Mortality across Europe in Patients Infected with HIV-1', *Lancet*, Vol. 352, n° 9142 (novembre 1998), p. 1725-1730.

Le contraste entre l'Afrique subsaharienne et le monde développé est frappant, mais heureusement il n'est pas absolu. Selon l'OMS, le nombre de ceux qui ont accès aux médicaments essentiels a doublé depuis 20 ans bien que l'accès ne soit pas complet pour la moitié de la population de l'Afrique⁵. Amir Attaran et Lee Gillespie-White font valoir que la protection par brevet n'est pas le principal facteur dans la crise du VIH-sida en Afrique subsaharienne⁶. Ils incriminent plutôt l'insuffisance du financement par les donateurs des programmes de traitement.

Si ces données fournissent une mesure de l'ampleur du défi, le Canada devrait répondre généreusement aux demandes de financement du Fonds mondial des Nations Unies de la lutte contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme et du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA).

C'est sur la source du nouveau financement que l'Alliance canadienne diverge des recommandations du Comité.

Au Sommet de Kananaskis en juin 2002, le premier ministre a annoncé que le Canada contribuerait pour 6 milliards de dollars sur cinq ans au Plan d'action pour l'Afrique du G-8. Ce montant se compose d'une aide immédiate de 500 millions de dollars sur trois ans, des 700 millions de dollars par an que l'ACDI dépense actuellement en Afrique et d'une somme supplémentaire de 75 millions de dollars en argent frais. Cette dernière somme correspond à environ la moitié de l'augmentation annuelle proposée du financement nécessaire pour atteindre l'objectif que s'est fixé le gouvernement de doubler l'aide au développement entre 2000 et 2010.

Recommandations :

- 1. L'Alliance canadienne propose que le gouvernement du Canada fasse de l'Afrique sa première priorité en matière d'aide dans le cadre de l'enveloppe de développement existante.*
- 2. Le Canada devrait maintenir à un niveau relativement constant ses dépenses d'aide au développement et affecter comme promis à l'Afrique 75 millions de dollars par an en argent frais.*
- 3. Pour pouvoir augmenter les fonds qu'il affecte à l'Afrique, le gouvernement devra réduire les dépenses dans d'autres secteurs.*

⁵ Organisation mondiale de la santé, "The Impact of Essential Drugs" (L'impact des médicaments essentiels) à <http://www.who.int/medicines/strategy/whozip16e/ch04.htm>

⁶ Amir Attaran et Lee Gillespie-White, 'Do Patents for Antiretroviral Drugs Constrain Access to AIDS Treatment in Africa', communication spéciale, *Journal of the American Medical Association*, vol. 286, n° 15, p. 1886-1892, 17 octobre 2001. Voir également Amir Attaran et Jeffrey Sachs, "Defining and Refining International Donor Support for Combating the AIDS Pandemic", *The Lancet*, vol. 357, numéro 9249, 6 janvier 2001 p. 57.

4. *Même sans augmenter les fonds qu'il affecte à l'Afrique, le gouvernement devrait le faire immédiatement.*

Depuis trop longtemps, les priorités de dépense du gouvernement et de l'ACDI cadrent avec un programme politique d'éparpillement des dépenses plutôt qu'avec un programme de développement à base de dépenses ciblées. On répartit l'argent dans plus de 120 pays en se préoccupant de fournir des communiqués à l'ambassadeur plus que de l'efficacité du développement. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a d'ailleurs critiqué cet éparpillement de l'aide canadienne dans son dernier examen⁷.

Il n'y a tout simplement pas de justification au maintien de l'aide à des pays en gradation (qui ont une croissance économique soutenue) qui engagent des dépenses militaires agressives.

Les milliards de dollars qu'on verse en subventions aux entreprises canadiennes qui opèrent à l'étranger sans exiger de comptes ou presque constituent une source de financement encore plus évidente. Les besoins légitimes comme les crédits d'achat peuvent être facilement satisfaits par les marchés de capitaux privés. En fait, les grandes banques et les compagnies d'assurance se plaignent depuis toujours d'être exclues de ces possibilités d'affaires par les organismes du gouvernement fédéral.

Le Canada pourrait envoyer un message fort en axant son programme de développement sur le développement et sur le développement seulement. L'ACDI devrait abandonner toutes les activités qui relèvent de la promotion des exportations et du soutien politique. Elle devrait se soucier d'efficacité de l'aide plutôt que de diplomatie publique. Les possibilités de conflits d'intérêts s'en trouveraient diminuées. Les crédits d'aide seraient affectés au développement plutôt que d'être dilués dans la poursuite d'objectifs qui pourraient être financés par le secteur privé ou d'autres secteurs de l'administration fédérale.

Le Canada peut augmenter l'aide à l'Afrique subsaharienne dans sa lutte contre le VIH-sida à l'intérieur de son actuel budget d'aide au développement. Un gouvernement de l'Alliance canadienne y veillerait.

Enfin, une gestion financière prudente dans la réaffectation de l'aide au développement en faveur de la région prioritaire de l'Afrique subsaharienne laisse intacte la flexibilité financière nécessaire dans l'éventualité d'une nouvelle crise.

⁷ Accessible à www.oecd.org/dac/peerreviews

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 3 juin 2003
(Séance n^o 38)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à 9 h 08, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bernard Patry, (*président*).

Membres du Comité présents : Aileen Carroll, John Duncan, l'hon. Art Eggleton, Mark Eyking, John Harvard, André Harvey, Francine Lalonde, l'hon. Diane Marleau, Keith Martin, Alexa McDonough, Bernard Patry et Karen Redman.

Membres substitués présents : Karen Kraft Sloan pour Murray Calder et Yves Rocheleau pour Stéphane Bergeron.

Aussi présents : *De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement* : James Lee et Marcus Pistor, attachés de recherche.

Témoins : *Du Conseil canadien pour la coopération internationale* : Gerry Barr, président. *De Développement et paix* : Mary Durrán, attachée de recherche. *Du Congrès du travail du Canada* : Pierre Laliberté, économiste principal. *De la Banque de céréales vivrières du Canada* : Stuart Clark, conseiller principal en politiques. *De Médecins sans frontières* : Carol Devine, agent de liaison pour l'accès aux médicaments essentiels. *De Oxfam Canada* : Mark Fried, coordonnateur des communications et de la défense des intérêts.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité entreprend l'étude des questions reliées à la 5^e réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (*voir le procès-verbal du 10 avril 2003, séance n^o 31*).

Gerry Barr, Mary Durrán, Pierre Laliberté et Stuart Clarke font des déclarations et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 10 h 28, la séance est suspendue.

À 10 h 37, la séance reprend.

Le Comité reprend l'examen de la motion de Irwin Cotler (*voir le procès-verbal du 29 mai 2003*) sur la République démocratique du Congo, formulée en ces termes :

Le Comité

- devant l'aggravation de la crise en République démocratique du Congo et les preuves péremptoires qui lui ont été récemment présentées, exhorte le gouvernement du Canada à intensifier ses efforts visant à conclure une entente aux Nations Unies et par l'entremise d'autres canaux multilatéraux, en vue d'agir immédiatement et fermement pour mettre fin aux combats dans ce pays, entreprendre un vaste programme de secours humanitaire et enjoindre la communauté internationale à jouer son rôle dans la stabilité et le développement à long terme de la région;
- exhorte également le gouvernement du Canada à envisager sérieusement d'envoyer un fort contingent de représentants des Forces canadiennes et de la police civile à une nouvelle force de sécurité des Nations Unies en République démocratique du Congo, où la crédibilité du Canada dans la région et son savoir-faire en matière de maintien de la paix et de reconstruction post-conflit lui permettront de contribuer grandement à la résolution de la crise;
- reconnaît les conséquences de l'intervention du Canada dans d'autres activités multilatérales mais croit que l'urgence et l'ampleur de cette crise humanitaire doivent en faire une priorité pour le gouvernement.

Après débat, la motion est mise aux voix et adoptée.

Il est convenu, — Que la résolution sur le règlement de la crise dans la République démocratique du Congo soit adoptée en tant que rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que le président ou une personne qu'il désignera présente le rapport à la Chambre.

Avec consentement unanime, à 11 h 09, le Comité déclare le huis clos, sous la présidence de l'hon. Diane Marleau, vice-présidente.

Conformément à l'article 108(2) et aux ordres du 28 octobre 2002 et du 18 février 2003, le Comité prend en considération l'ébauche du rapport du Sous-comité des droits de la personne et du développement international sur la catastrophe humanitaire dans plusieurs états africains.

Il est convenu,

— Que le Comité adopte le rapport du Sous-comité des droits de la personne et du développement international, Le VIH-SIDA et la catastrophe humanitaire en Afrique subsaharienne, dans sa version modifiée en tant que rapport du Comité à la Chambre;

— Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport;

— Que le président soit autorisé à apporter à la forme du rapport les changements rédactionnels jugés nécessaires, sans en altérer le fond;

— Que, conformément à l'alinéa 108(1)a) du Règlement, le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes et/ou complémentaires brèves en annexe à ce rapport, immédiatement après la signature du président et que lesdites opinions soient envoyées au greffier du Comité, par courrier électronique, dans les deux langues officielles au plus tard à 12 h le vendredi 6 juin 2003.

— Que le président ou une personne qu'il désignera soit autorisé à présenter le rapport à la Chambre.

À 11 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier de Comité

Stephen Knowles