



# Assemblée générale

Distr. générale  
23 août 2000  
Français  
Original: anglais

## Cinquante-cinquième session

Point 20 b) de l'ordre du jour provisoire\*

**Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe fournis par l'Organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : assistance économique spéciale à certains pays ou régions**

## Assistance au Mozambique

### Rapport du Secrétaire général\*\*

#### I. Introduction

1. Le remarquable redressement économique et politique du Mozambique, après une guerre civile qui a duré 16 ans, s'est poursuivi en 1999. La croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant au cours des trois dernières années aurait été de 8,8 %, 9,7 % et 7,3 %, respectivement, alors que l'inflation tombait au-dessous de 6 %. L'indicateur du développement humain s'améliore de même assez vite. Pour le Mozambique, 1999 a été l'année où ont été posées les bases d'un décollage qui, en l'absence de chocs imprévus, devrait amener ce pays à sortir des rangs des pays les plus pauvres. Sur le front politique, la deuxième consultation électorale pluraliste a été menée avec succès au Mozambique, de sorte que le pays est maintenant sur la voie de la démocratie parlementaire. Le Gouvernement a été reconduit, mais l'opposition est vigoureuse et peut s'exprimer. Les premières élections municipales ont eu lieu en 1998, et 33 municipalités ont commencé à fonctionner en 1999. L'investissement étranger augmente, et l'aide n'a que faiblement baissé, ce qui atteste la persistance de l'appui des donateurs. Une nou-

velle loi foncière, qui devrait donner une base solide à la petite exploitation agricole, est entrée en vigueur. Les résultats de la première étude nationale de la pauvreté et du premier recensement démographique ayant eu lieu après la guerre civile ont été publiés en 1999, et l'un et l'autre montrent l'acuité des problèmes qu'une action systématique de lutte contre la pauvreté devrait résoudre. Enfin, les organismes des Nations Unies ont joué ensemble un rôle essentiel dans la mise en oeuvre d'une stratégie nationale de lutte contre le sida. Il est à espérer que cette stratégie permettra d'enrayer la propagation de la pandémie au Mozambique, qui, avec un taux de contamination de 14,5 % des adultes, vient au dixième rang, pour l'incidence de cette infection, dans le continent africain et dans le monde.

2. Le Mozambique reste l'un des 10 pays les plus pauvres. La première étude nationale de la pauvreté et des conditions de vie, publiée en 1999, a montré que 69 % des Mozambicains vivaient dans la misère. Le Mozambique se classe ainsi au 169<sup>e</sup> rang parmi 174 pays classés par l'indicateur de développement humain en 1997<sup>1</sup>. Mais, grâce à l'augmentation de l'espérance de vie, à l'élévation progressive des taux de scolarisation et à la progression du produit intérieur brut, l'indicateur de développement humain progresse lui aussi, avec une amélioration de 3,5 % prévue en 1998 et en 1999. Le Mozambique se trouve pourtant, pour la

\* A/55/150.

\*\* La note demandée par l'Assemblée générale dans sa résolution 54/248 n'a pas été incluse dans le document présenté.

plupart des indicateurs de développement, bien en dessous de la moyenne subsaharienne. L'espérance de vie est de 43,5 ans, la mortalité infantile de 56 pour 1 000 naissances vivantes et 43 % des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition chronique. Le taux d'alphabétisation des adultes reste médiocre, à 40 %, et est particulièrement faible chez les femmes en milieu rural (16 %). Le rapport national sur la pauvreté fait observer que le Mozambique doit pratiquement partir de zéro, avec des routes, des centres de soins et des écoles encore très peu nombreux et une pauvreté générale; on a l'impression qu'il faut tout faire à la fois pour créer le capital physique, humain, financier et social nécessaire au progrès.

3. Si le développement du pays se heurte maintenant à d'immenses problèmes, c'est en grande partie pour des raisons historiques. L'indépendance, acquise en 1975 après 10 années de guerre de libération, a plongé le pays dans une guerre civile qui a duré environ 16 ans. Quand cette guerre civile s'est achevée par la signature des accords de paix en octobre 1992, les dégâts étaient estimés à 20 milliards de dollars (soit 10 fois le PIB annuel en 1992). Dans les années qui ont suivi, avec l'aide des donateurs, notamment des Nations Unies, des écoles et des dispensaires ont été construits ou reconstruits en grand nombre. Mais dans certaines petites villes, on voit encore des rues entières de bâtiments démolis – ce qui témoigne de la tâche encore à accomplir. Pas moins de 10 % du réseau routier reste encore impraticable, et 32 % des routes sont en mauvais état (et sont souvent impraticables durant la saison des pluies). En 1981, avant la guerre, 93 % des enfants étaient inscrits à l'école primaire; le Ministère de l'éducation espère réaliser à nouveau un tel pourcentage avant 2004.

4. Après de pareilles dévastations, le redressement du Mozambique, dans un temps relativement court de sept ans, est considéré comme remarquable, mais l'économie du pays demeure extrêmement fragile. La reconstruction n'est pas encore achevée. La qualité de la vie s'est notablement améliorée depuis la guerre, en partie grâce à plusieurs années de conditions météorologiques favorables qui ont permis une forte augmentation de la production agricole. La plupart des Mozambicains – les petits agriculteurs comme les petits chefs d'entreprise – n'avaient aucune réserve, et une perturbation même légère de l'activité économique peut avoir un impact disproportionné. L'équipement demeure extrêmement fragile, et il suffit qu'une route

soit emportée par les inondations pour que de vastes régions soient coupées du reste du pays. Les inondations, telles que celles qui se sont produites dans le sud du Mozambique en février 1999 et en février 2000, ont fait reculer de plusieurs années le redressement des petites exploitations, des petites entreprises de pêche et des autres petites entreprises. Le Mozambique continuera à avoir besoin d'une importante aide internationale pour mener à bien la reconstruction du pays et pour affermir la base de son développement, ce qui est essentiel pour venir à bout de la misère. Le système des Nations Unies peut continuer à jouer un rôle vital, en particulier en mobilisant l'aide internationale en faveur de cet effort.

## II. Le contexte politique

### A. Des élections pluralistes

5. La deuxième consultation électorale pluraliste a eu lieu en décembre 1999; elle a marqué une importante étape vers le retour à la normalité et a démontré que l'implantation d'une démocratie pluraliste était en bonne voie. Comme pour la première consultation, tenue en 1994, le taux de participation a été élevé : 68 % des adultes en âge de voter se sont rendus aux urnes en 1994, et 64 % en 1999. Le scrutin a eu lieu dans de bonnes conditions et a valu au Mozambique les félicitations des observateurs internationaux comme des observateurs nationaux qui ont participé, en grand nombre, au contrôle des élections pour la première fois. Une fois de plus, le Front de libération du Mozambique (FRELIMO) et son président, M. Joaquim Chissano, ont été réélus; M. Chissano a obtenu 52,3 % des voix, mais son avance sur le chef de l'opposition (Resistência Nacional Moçambicana ou RENAMO), Alfonso Dhlakama, s'est amenuisée par rapport à 1994. Cependant, le FRELIMO a accru sa majorité parlementaire, passant de 129 des 250 sièges à 133.

6. La loi électorale mozambicaine prévoit un processus électoral entièrement transparent, et à tout moment des observateurs nationaux et internationaux et les représentants des partis étaient présents au moment du dépouillement des bulletins. Néanmoins, le faible écart dans le nombre de voix obtenu par les deux parties a donné lieu à des allégations de fraude, qui ont par la suite été rejetées tant par les observateurs nationaux qu'internationaux. La RENAMO a fait appel devant la Cour suprême, demandant un nouveau décompte.

Après une enquête qui a duré deux semaines, la Cour suprême a publié un compte rendu très détaillé validant les résultats. Elle a rejeté la plupart des arguments avancés par la RENAMO, y voyant une incompréhension du processus électoral, et faisant observer que le parti avait été représenté au sein des commissions électorales nationales et provinciales et avait donc approuvé les décisions prises. Enfin, la Cour suprême a déclaré que, même avec un taux d'erreur élevé, le nombre de bulletins à exclure était trop faible pour modifier les résultats de la consultation.

7. Les premières élections locales ont eu lieu au Mozambique en 1998 dans les 33 municipalités les plus peuplées; les nouveaux conseils municipaux se sont mis au travail en 1999. La RENAMO a boycotté ces élections locales, qui ont vu un faible taux de participation (contrairement aux élections législatives nationales pluralistes de 1994 comme de 1999), mais des candidats indépendants et ceux des partis d'opposition ont été élus dans six villes et ont formé une opposition qui s'exprime librement dans les assemblées locales. Ces élections marquent une première étape d'un important processus de décentralisation, à la faveur duquel les nouvelles municipalités prennent progressivement le contrôle des services publics locaux, des installations sanitaires de base et des écoles, et s'attellent au développement économique local. Cela marque une profonde rupture par rapport au système antérieur, très centralisé, hérité de l'époque coloniale, qui est resté en place pendant la période du régime à parti unique.

## B. Évolution politique

8. Le Mozambique a en effet été un État à parti unique depuis l'accès à l'indépendance en 1975, jusqu'à 1990, date où une nouvelle constitution a été adoptée, mettant en place un régime comportant une séparation des pouvoirs et le pluralisme politique. Le régime est présidentiel; le Président nomme le gouvernement; le Parlement approuve la loi de finance annuelle ainsi qu'un plan annuel et vote les lois; la magistrature est indépendante. Un projet de révision de la Constitution, qui aurait confié plusieurs attributions du Président au Parlement, a été renvoyé à la nouvelle législature, car il n'a pas été possible de se mettre d'accord sur la version définitive du texte. Le Parlement continue à acquérir de l'expérience et de l'autorité, et ses commissions se révèlent de plus en plus capables de mener des enquêtes et de rédiger les propositions de loi. Le Parlement

continue cependant à être le reflet d'une tension très générale entre les traditions locales de consensus et d'intégration et le système du scrutin majoritaire qui doit permettre de dégager une majorité.

9. Le changement politique profond intervenu au Mozambique ne se limite pas aux organes élus. Une société civile dynamique comporte des groupes de pression, des associations professionnelles, des associations de femmes, de paysans, des syndicats et des églises dont le nombre augmente et qui deviennent de plus en plus actifs. Une presse indépendante est désormais en place, et elle assure, dans un large spectre, l'expression des vues politiques et des groupes d'intérêts. Cet essor politique, ce dynamisme nouveau sont particulièrement remarquables compte tenu du contexte national, celui d'un pays qui tout récemment encore était plongé dans une guerre civile longue et meurtrière, un pays faiblement alphabétisé et où la misère est très répandue, un pays très vaste où les moyens de communication sont encore très médiocres.

## C. La loi foncière et les droits des paysans

10. On pense que 80 % des Mozambicains vivent dans les zones rurales. Dans ce groupe, 98,5 % possédaient au moins quelques terres, et 90 % tirent l'essentiel de leurs moyens d'existence de l'agriculture de subsistance, presque tous utilisant comme principal instrument agricole la houe, moins de 10 % appliquant des engrais ou utilisant l'irrigation. La hausse de la productivité des petits exploitants agricoles est considérée comme d'importance critique pour lutter contre la pauvreté, et il est essentiel d'abord que leur droit d'occupation du sol soit assuré.

11. La nouvelle loi foncière est le résultat de l'appréhension directe des grandes questions de développement économique par le nouveau régime démocratique. Elle a été approuvée en 1997, et les règlements d'application ont pris effet en 1999. Il a fallu pour cela quatre années de consultations et de débats, le texte étant plusieurs fois refondu, mais le débat a été l'un des plus ouverts et des plus démocratiques qu'a connus le Mozambique. La société civile avait activement fait campagne pour l'adoption de cette loi, et l'intervention du Parlement a abouti à l'approbation de règles solides d'occupation des sols en faveur des paysans parcellaires et au rejet des pressions exercées par des intérêts étrangers qui demandaient que la terre puisse être achetée et vendue et que les hypothèques

soient autorisées. D'autres dispositions élargissent les droits des femmes et des dirigeants traditionnels, dont le rôle a été accru, et créent une forme de propriété collective. En outre, la loi limite le pouvoir du Conseil des ministres de réattribuer les terres à sa guise.

12. La loi confirme la prééminence des droits des occupants actuels du sol et prescrit un nouvel examen de toutes les demandes en souffrance d'attribution de terres pour des projets de développement. Moins de 10 % de ces demandes en souffrance ont été à nouveau présentées, ce qui a pour effet de mettre un terme aux craintes que se produisent de nouvelles et vastes saisies de terres entraînant l'éviction des paysans exploitants. Les demandes nouvelles et renouvelées ne seront examinées que si les habitants ont été consultés. Les groupes de pression et les associations paysannes ont lancé en 1999 de vastes campagnes de publicité pour informer le peuple de ses droits, ce qui a eu des résultats positifs.

### III. La situation économique

13. En 1987, le Gouvernement mozambicain a annoncé un programme de redressement économique, à réaliser avec la coopération de la Banque mondiale, et qui était assorti d'un ensemble de mesures de libéralisation de l'économie, d'une dévaluation, de limites sur les dépenses publiques et d'investissements stratégiques. En dépit de l'aggravation de la guerre, ce programme a abouti à une augmentation de 15 % du PIB par habitant en 1990, et à de larges augmentations des exportations et de la production industrielle, alors que l'inflation baissait spectaculairement. En 1990 et en 1991, le PIB par habitant (récemment recalculé par l'Institut national de statistique) était de l'ordre de 185 dollars. En 1990, cependant, un programme détaillé de stabilisation et d'ajustement structurel a été publié; il comportait de très nettes restrictions des dépenses publiques et même des limites sur l'aide apportée au Mozambique. Le résultat a été une contraction de l'économie. En 1992, le PIB a ainsi été ramené à 140 dollars par habitant, et il est resté inférieur à 150 dollars pendant les trois années qui ont suivi, en dépit de la fin de la guerre et de meilleures précipitations. En 1994, la production industrielle ne dépassait pas la moitié de son niveau de 1990; l'inflation est passée de 35 % en 1991 à 70 % en 1994. Certains donateurs ont alors ouvert un débat en 1995, car ils faisaient valoir que pour un pays sortant d'une guerre civile,

l'ajustement structurel rigoureux n'était pas la solution la plus indiquée, de sorte que ce programme d'ajustement a été révisé pour permettre une augmentation des salaires et des dépenses d'aide. Cela a inauguré une période de quatre ans de croissance rapide du PIB par habitant, qui est passée de 4,5 % en 1996 à 8,8 % en 1997, puis 9,7 % en 1998 et 7,3 % en 1999, de sorte que le PIB par habitant serait de l'ordre de 246 dollars en 1999. L'inflation est retombée en dessous de 6 % en 1997 et 1999, tandis qu'en 1998, les prix de la consommation ont en fait baissé de 1,3 %. Le Mozambique utilise actuellement une base statistique plus précise pour calculer son PIB, ce qui a amené à réviser en hausse les estimations du PIB en remontant jusqu'en 1991. Bien que cette nouvelle méthode rende plus difficiles les comparaisons avec la période qui a précédé cette date, on peut en toute sécurité conclure que le PIB par habitant n'a pas retrouvé son niveau d'avant la guerre, qui a commencé en 1980, de sorte que le Mozambique demeure l'un des pays les plus pauvres du monde.

#### A. La privatisation et l'investissement

14. Un important programme de privatisation a commencé en 1990 et, à la fin de la décennie, 1 200 entreprises avaient été privatisées. La plupart des grandes sociétés, notamment dans le secteur bancaire, la brasserie et la production de ciment, ont été absorbées par des compagnies étrangères. De nombreuses petites sociétés ont néanmoins été vendues à des entrepreneurs locaux. La gestion privée des services d'utilité publique est un autre aspect de cette réforme structurelle actuellement en cours. La collecte des droits de douane a de même été privatisée, et la gestion, par des entreprises étrangères, de l'adduction d'eau dans les villes a été décidée en 1999. La gestion privée des ports et des chemins de fer est actuellement organisée, mais d'une façon qui préserve une participation mozambicaine. La réforme de la fonction publique a progressé, avec l'introduction d'une nouvelle structure de carrière, allant de pair avec un système progressif d'augmentation des traitements (décompression de la grille dans le souci d'inverser l'exode des cerveaux et de garder dans le secteur public les éléments les plus qualifiés et les plus expérimentés). La réforme juridique et judiciaire demeure l'un des grands problèmes qui se posent actuellement au Mozambique. Le Code de commerce remonte en partie au XVIIIe siècle, et un nouveau code ne sera pas introduit avant 2001.

15. L'investissement étranger a rapidement augmenté. Durant les sept années 1993-1999, des investissements étrangers représentant 4,2 milliards de dollars ont été approuvés; l'investissement direct étranger est de 1,2 milliard de dollars et les prêts de 3 milliards de dollars. La mise en oeuvre a été lente, cependant, et seuls 284 millions de dollars ont été effectivement décaissés en 1998 (213 millions de dollars d'investissements et 80 millions de dollars de crédits accordés au secteur privé). En 1999 a débuté la construction de la grande fonderie d'aluminium Mozal, sans doute le plus grand ouvrage jamais réalisé au Mozambique, pour un montant de 1,3 milliard de dollars. Grâce surtout à cet investissement, l'année 1999 a vu des investissements étrangers directs effectifs de 348 millions de dollars et des prêts étrangers au secteur privé de 495 millions de dollars. L'usine Mozal à elle seule représenterait plus de 2 points de pourcentage des 7,3 % de croissance du PIB par habitant en 1999, ce qui amène à craindre que la croissance soit de plus en plus entraînée uniquement par les grands projets d'équipement. L'Afrique du Sud voisine est responsable de près de la moitié des investissements étrangers que reçoit le Mozambique, soit directement, soit par le canal de compagnies britanniques. L'investissement sud-africain se répartit entre plusieurs grandes opérations comme Mozal, ou la privatisation des brasseries, et de petits projets intéressant le tourisme et l'industrie. La France et le Portugal sont également deux investisseurs importants. On est de plus en plus préoccupé, au Mozambique, par la domination grandissante des investisseurs et des entrepreneurs étrangers qui sont évidemment plus puissants, mieux capitalisés et plus expérimentés que les entreprises mozambicaines, et il est désormais reconnu qu'il faut apporter une aide au secteur privé autochtone, qui commence à prendre son essor.

## B. Tendances macroéconomiques

16. Les exportations traditionnelles telles que les crevettes, les noix de cajou et le coton sont restées stables au cours des trois dernières années, à 230 millions de dollars par an au total. Le barrage de Cabora Bassa a commencé à exporter de l'électricité vers l'Afrique du Sud et le Zimbabwe en 1998 et les recettes résultant de l'exportation d'électricité ont ainsi augmenté pour atteindre 52 millions de dollars en 1999. Les transports et le tourisme ont également dégagé des recettes au titre des services, qui se sont stabilisées à 130 millions de dollars par an. Ainsi, les exportations de biens et de

services ne couvrent encore que la moitié des importations, si l'on exclut les importations de capitaux destinés aux grands projets.

17. L'économie mozambicaine ne peut absolument pas se passer de l'aide; l'aide au développement diminue donc plus lentement que prévu. Les dons et les prêts au Mozambique ont baissé, passant de 1 milliard 141 millions de dollars en 1995 à 835 millions de dollars en 1998, et on estime qu'en 1999 ils avaient encore baissé, à 800 millions de dollars. Les secours d'urgence, l'aide alimentaire et l'aide à la réinstallation ont presque totalement fait place à une aide plus longue, dont le but est le développement à long terme. L'aide fournie en 1998 se répartit comme suit : 593 millions de dollars (71 %) sous forme de dons, dont 448 millions de dollars de dons bilatéraux, 93 millions de dollars de dons de l'Union européenne et 52 millions de dollars du système des Nations Unies; et 238 millions de dollars de prêts, dont 133 millions de dollars de la Banque mondiale. Un tiers des dons et la totalité des prêts concernent des projets d'investissement; près d'un tiers des dons constituent une contribution directe à la balance des paiements. Le Mozambique demeure l'un des pays au monde qui dépendent le plus de l'aide, mais son niveau diminue, et le nouveau calcul du PIB effectué récemment montre que l'aide, en 1999, n'a pas dépassé 19 % du PIB, contre 49 % en 1995. Ce chiffre demeure cependant beaucoup plus élevé que la moyenne pour l'Afrique subsaharienne (7 % en 1997) et même pour les pays à faible développement humain (10 % en 1997).

18. La dette du Mozambique a été allégée à la mi-1999 en vertu de la première phase de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Cette radiation de la dette a été plus importante qu'en 1998 car les institutions financières internationales avaient surestimé la croissance des exportations mozambicaines, et près de la moitié des dettes publiques et à garanties publiques du Mozambique a été ainsi annulée. En 1998, le Mozambique avait prévu de payer 344 millions de dollars au titre du service de sa dette (intérêts et remboursement du capital) mais n'en a payé que 104 millions. Après l'exercice de radiation de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, le paiement du service de la dette en 2000 n'a pas dépassé 76 millions de dollars, soit un gain réel de 28 millions de dollars, ce qui ne suffit pas cependant à couvrir la baisse de l'aide. Le Mozambique devrait voir de nouveau une partie de sa dette annulée en 2000, en

vertu de l'ensemble des conditions de Cologne, qui modifient les modalités de l'Initiative, et qui pourraient ramener à 57 millions de dollars les paiements de service de la dette du Mozambique en 2001.

19. Bien que la reprise économique ait été impressionnante, il faut se souvenir que le Mozambique partait de très bas, ce qui continue à poser des problèmes graves. La matière imposable est extrêmement exiguë. Les droits de douane représentent un dixième des recettes fiscales, alors que la privatisation de l'administration des douanes a amélioré l'efficacité de la collecte des droits de douane, mais cet effet a été compensé par une réduction des droits d'importation dans le cadre de la libéralisation de l'économie mozambicaine, une nouvelle réduction de ces droits étant prévue en 2001. Plus d'un tiers des recettes publiques proviennent de l'impôt indirect à la consommation, depuis l'introduction de la TVA (taxe à la valeur ajoutée) en 1999, qui a remplacé le vieil impôt sur les ventes. De même, le taux d'épargne demeure très faible. Le système bancaire, bien que désormais privatisé, demeure concentré à Maputo et s'est révélé jusqu'à présent incapable de mobiliser l'épargne nationale ou d'accorder des prêts aux entrepreneurs et aux petites entreprises dans le milieu rural, ce qui est pourtant une condition essentielle du développement. Les taux d'intérêt demeurent excessivement élevés (22 % alors que l'inflation ne dépasse pas 6 %). Le secteur des entreprises, au Mozambique, demeure très fragile, et il ne s'est pas véritablement remis du déficit de main-d'oeuvre qualifiée et de la décapitalisation qui sont la conséquence de la guerre.

20. Les recettes fiscales continuent à représenter environ 11,5 % du PIB. Les dépenses publiques courantes ont augmenté, de 9,5 % du PIB en 1997 à 10,6 % en 1999, et cette progression se poursuit lentement. Une augmentation sensible a eu lieu en 1999 du fait du relèvement du salaire minimum et de l'augmentation des traitements des fonctionnaires. La Ligue mozambicaine des droits de l'homme a constaté que la persistance de salaires très bas demeurait la cause principale d'une augmentation de la petite corruption. Les dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation augmentent rapidement, tandis que les dépenses militaires diminuent régulièrement depuis la fin de la guerre civile. En 1999, le Gouvernement devrait consacrer 96 millions de dollars aux dépenses courantes dans le secteur de l'éducation (il s'agit surtout des traitements des maîtres), 89 millions de dollars sont consac-

rés à la défense et à la sécurité, 86 millions de dollars au service de la dette (compte tenu de la radiation de la dette déjà accordée au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés) et 57 millions de dollars vont aux dépenses courantes dans le secteur de la santé publique.

#### **IV. La réduction de la pauvreté au Mozambique**

21. L'étude nationale de la pauvreté, réalisée en 1999, est parvenue à jeter quelque lumière sur les niveaux extrêmement élevés de pauvreté au Mozambique. Le seuil de pauvreté, qui est calculé notamment sur la base du coût d'un panier de denrées alimentaires et d'articles de première nécessité, a été établi pour chaque province; on distingue un seuil de pauvreté en milieu urbain et en milieu rural; et il est de 0,76 dollar des États-Unis par jour dans la capitale (Maputo) et de 0,30 dollar par jour dans la province rurale de Nampula. L'enquête a révélé que 69 % des Mozambicains vivaient en dessous de ce seuil de pauvreté et qu'il n'y avait pratiquement pas de différence entre les zones urbaines et rurales où, respectivement, 62 % et 71 % de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté. À l'occasion de cette étude, on a également examiné le seuil de pauvreté absolue, en dessous duquel on ne peut se procurer les denrées alimentaires indispensables, et on a ainsi constaté que 53 % des Mozambicains vivaient dans le dénuement. Comme la majorité des Mozambicains cultivent encore la terre pour se nourrir, ces chiffres, qui tiennent compte de l'autoconsommation, confirment que le Mozambique demeure l'un des pays les plus pauvres du monde.

22. Malgré la forte prévalence de la pauvreté au Mozambique, celle-ci est inégalement répartie. À Maputo, 48 % des habitants sont pauvres. Comptant 88 % de pauvres, la province de Sofala, dans le centre du Mozambique, est la plus pauvre du pays, avec un écart de 49 % par rapport au seuil de pauvreté, ce qui signifie que le revenu moyen de la population de ces provinces ne dépasse pas 51 % de ce seuil. Ces deux chiffres sont notablement plus défavorables que ceux des deux autres provinces les plus pauvres du pays, Inhambane et Tete (avec un écart de 83 % et 39 % respectivement).

23. L'enquête sur la pauvreté au Mozambique a également montré l'ampleur des disparités de l'état de santé et du niveau d'instruction des différents groupes

de la population. En effet, 16 % seulement des femmes rurales sont alphabétisées contre 52 % des hommes, et contre 32 % des citadines et 65 % des citoyens. Rares sont les Mozambicains qui ont terminé l'école primaire : 5 % des femmes en milieu rural, 18 % des hommes dans ce milieu, 33 % des citadines et 53 % des citoyens. La scolarisation demeure faible. En 1999, 49 % seulement des enfants ayant entre 7 et 11 ans et 48 % ayant entre 12 et 17 ans vont à l'école. Ces chiffres tombent, pour les filles en milieu rural, à 33 % et 29 %. Les ménages pauvres et indigents doivent faire travailler leurs enfants et ceux-ci sont donc plus rarement envoyés à l'école. L'état de santé demeure médiocre. Au moins 43 % des enfants souffrent de malnutrition chronique (celle-ci étant mesurée par le rapport entre la taille et l'âge) et ce chiffre n'est pratiquement pas affecté par le niveau de pauvreté relative, bien que le problème soit notablement plus grave dans les zones rurales.

24. Paradoxalement, les ménages dirigés par une femme sont un peu moins pauvres que les autres. L'éducation des femmes en milieu rural est donc considérée par les pouvoirs publics comme l'un des moyens d'action les plus prometteurs, étant donné que l'instruction des filles se traduit par de notables augmentations de la consommation des ménages et par une nette amélioration de l'état de santé et de l'état nutritionnel des enfants.

### **A. Mesures prises pour réduire la pauvreté**

25. L'étude de la pauvreté au Mozambique a constaté que la pauvreté s'explique dans ce pays par cinq facteurs critiques :

- a) Le faible niveau d'instruction des adultes employés, qui retentit sur le revenu de la famille de façon directe, mais qui limite également les possibilités de rémunération en dehors de l'activité agricole;
- b) Un grand nombre d'enfants à la charge des travailleurs adultes;
- c) La faible productivité de l'agriculture familiale en général;
- d) L'absence de possibilités d'emploi en dehors de l'agriculture;
- e) La fragilité de l'infrastructure en milieu rural (routes en très mauvais état, absence de marchés

ruraux, faible accès au crédit, manque d'information sur l'amélioration des techniques agricoles, etc.).

26. En novembre 1999, le Gouvernement a publié son projet de plan de cinq ans, dont le principal objectif est de réduire la misère, en tentant de résoudre ces problèmes. Dans le secteur de l'enseignement, une augmentation spectaculaire est envisagée puisqu'on espère faire passer le nombre de salles de classe de 2 331 en 1999 à 4 442 en 2004, et le nombre de maîtres de 3 210 à 5 553. On espère ouvrir un collège technique dans chacune des provinces. Cependant, l'éducation et notamment l'alphabétisation des adultes restent principalement la tâche du secteur privé – c'est-à-dire des organisations non gouvernementales rurales, des églises, des écoles privées et des sociétés, qui forment leurs propres travailleurs – car les ressources du Ministère de l'éducation sont gravement limitées et il ne peut affecter à l'éducation des adultes des ressources qu'il doit consacrer à celle des enfants.

27. L'un des moyens de venir à bout de la misère consisterait à améliorer l'agriculture familiale. La révision de la loi foncière est une première étape décisive si l'on veut faire en sorte que les paysans continuent à avoir accès à la terre et, actuellement, la difficulté est d'augmenter la productivité, en particulier celle de la paysannerie parcellaire. Le Ministère de l'agriculture a été rebaptisé Ministère de l'agriculture et du développement rural; il s'efforce d'accroître la productivité de la petite agriculture, mais il y a encore beaucoup à faire. On envisage notamment d'accroître l'utilisation d'engrais et de pesticides, pratique culturelle limitée à 2 % de la population agricole en 1999 pour porter cette proportion à 6 % en 2003; on espère aussi améliorer l'accès aux services de vulgarisation agricole, qui devrait concerner non plus 18 % mais 27 % de la population agricole. Les autres mesures envisagées consistent à relever le revenu rural par l'emploi. La création d'emplois dans les campagnes sera encouragée par des opérations à forte intensité de main-d'oeuvre comme la réparation et l'entretien des routes et par une action en faveur de l'emploi individuel et du microcrédit. Les habitants des campagnes veulent des emplois auprès d'employeurs de type traditionnel, mais cela n'est pas possible si l'investissement demeure aussi faible dans les zones rurales.

28. La lutte contre la pauvreté suppose l'existence de caisses de subvention et de crédit, et le Ministère de l'agriculture et du développement rural étudie depuis pas moins de sept ans la possibilité de créer un pro-

gramme de dépenses sectorielles qui verrait la coordination de son action avec celle des donateurs. Le résultat de cette réflexion est le programme ProAgri, qui a été approuvé en janvier 1999 et qui devrait se traduire par un accord avec 18 donateurs et prêteurs pour la mise en commun de leurs ressources, soit environ 40 millions de dollars par an, qui seraient de plus en plus affectées à une action menée au niveau des provinces, par décentralisation des attributions budgétaires du Ministère. Ce processus aurait dû commencer en 1999 et les donateurs et les prêteurs ont pour la première fois présenté des listes détaillées de projets dans le secteur agricole. Cependant, rares sont ceux des donateurs qui participent déjà à ce mécanisme de financement central. Dans une déclaration commune des donateurs et du Gouvernement mozambicain, le programme ProAgri est décrit comme un contrat passé par les donateurs avec le Gouvernement, qui permettra à celui-ci de prendre l'initiative dans la coordination de l'aide. En pratique, cependant, les règles comptables des donateurs diffèrent considérablement, de même que leurs priorités politiques et la finalité des projets qu'ils souhaitent voir réaliser. Le programme ProAgri est néanmoins considéré comme un modèle de démarche sectorielle, mais il a montré aussi combien de temps et combien de travail doivent être consacrés à la mise en place de méthodes comptables et de moyens de coordination, dans ce secteur, avant que l'on puisse constater un impact direct sur la pauvreté en milieu rural.

## B. Disparités régionales et locales

29. Au Mozambique, la croissance est concentrée surtout dans la ville de Maputo et la province de la capitale, à l'extrême sud du pays. Le couloir de Maputo relie le port de Maputo à la ville de Johannesburg en Afrique du Sud et cet axe est développé conjointement par les deux pays qui veulent en faire un pôle de développement. Une nouvelle route à péage et la grande fonderie d'aluminium Mozal sont déjà en construction et d'autres grands projets sont à l'étude. Le Centre de promotion des investissements au Mozambique signale que sur les investissements approuvés en 1999, 69 % (en valeur) seront réalisés dans le couloir de Maputo. Celui-ci n'abrite que 10 % de la population mozambicaine mais il représente déjà un tiers du PIB et les plans d'investissement privé devraient accentuer encore ce déséquilibre. Les autorités mozambicaines ont donné la priorité à la réouverture des routes fermées durant les guerres civiles ainsi que des chemins de fer

dans le centre et le nord du pays, et elles encouragent activement l'investissement dans la vallée du Zambèze, mais jusqu'à présent elles n'ont pas pu introduire assez d'incitations pour surmonter au niveau régional la préférence des investisseurs privés pour la zone située à proximité des frontières de l'Afrique du Sud. La difficulté de protéger l'industrie nationale, même pour peu de temps, est un autre problème pendant la phase de reconstruction après la guerre civile.

30. En même temps, l'augmentation rapide de la production paysanne a contribué systématiquement à l'amélioration de la croissance du PIB depuis 1995. Des millions d'agriculteurs qui avaient été refoulés vers les villes ou s'étaient enfuis vers les pays voisins durant la guerre civile ont regagné leur exploitation et ont mis à profit trois à cinq années consécutives de pluies généralement bonnes. Cependant, la situation est très contrastée : dans certaines régions, les agriculteurs sont manifestement plus à l'aise qu'autrefois, tandis que dans d'autres régions reculées, le réseau de petits commerces n'a pas encore été reconstitué, huit ans après la fin de la guerre civile, et les paysans sont toujours privés des moyens d'écouler leurs surplus (et n'ont donc pas du tout d'argent pour acheter les marchandises que leur offrent les marchands ambulants). Le premier *Rapport national sur le développement humain* (1998), publié au Mozambique en 1999 avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement, montre à quel isolement sont encore condamnés un grand nombre de villages. La plupart des familles de petits agriculteurs qui survivaient autrefois par une polyculture destinée à l'autoconsommation, par la vente de petits excédents et par le salaire d'ouvrier agricole d'un membre au moins de la famille n'ont pas retrouvé cette situation. Il y a en effet un grave manque d'emplois dans les campagnes et nombreux sont les marchands qui sont toujours incapables d'obtenir du crédit et donc de rouvrir leurs boutiques, qui, autrefois, formaient un élément essentiel de la vie en milieu rural. Les taux d'intérêt élevés découragent également les investissements créateurs d'emplois. Dans son plan de cinq ans pour réduire la misère, le Gouvernement mozambicain a retenu en priorité les zones où le potentiel agricole est le plus intéressant, plutôt que les zones où la misère est la plus marquée. Ce choix politique pose la question de l'arbitrage entre une augmentation générale du PIB, qui risque d'entraîner une plus grande disparité des revenus, et le risque de troubles sociaux dans les régions les plus pauvres.

31. Les données existantes ont amené les auteurs de l'étude nationale de la pauvreté au Mozambique, en 1999, à conclure que depuis la fin de la guerre civile, il y a bien eu une réduction modeste de la pauvreté dans les villes, mais il n'a pas été possible de faire des comparaisons avec le milieu rural. Cependant, le *Rapport national sur le développement humain* au Mozambique (1999) a mis en garde contre les coûts sociaux extrêmement élevés de l'ajustement et contre les effets de la baisse probable de la consommation des ménages. La Conférence des évêques catholiques a publié en avril 1999 une lettre pastorale dans laquelle elle indique que la croissance ne touche pas la majorité des Mozambicains et que la pauvreté, et même la misère, ne cessent d'augmenter. Le chômage, en particulier le chômage des jeunes et de ceux qui ont perdu leur emploi par suite de la privatisation, est un problème particulièrement aigu, selon les évêques, qui notent en outre que même ceux qui ont un emploi reçoivent un salaire de misère et que les prix augmentent plus vite que les salaires.

## V. Sida

32. Le Mozambique ayant été coupé de ses voisins par la guerre, l'arrivée de l'épidémie de sida a été retardée; mais le retour des réfugiés et la réouverture des échanges ont rapidement modifié la situation. Le paludisme reste plus meurtrier que le sida, et le taux d'infection dans la population adulte est d'environ 15 % c'est-à-dire notablement inférieur à ce qu'il est dans certains États voisins. Mais le Mozambique n'a pas su réagir avec vigueur quand il était encore temps, et le sida n'a été vraiment perçu comme un problème majeur qu'en 1999. Les raisons en ont été l'accroissement du nombre des décès, qui dépasse actuellement 60 000 par an et, d'autre part, le fait que l'on commence à voir mentionner le sida comme cause de la mort dans les avis de décès de gens en vue. Le plan stratégique national de lutte contre les maladies sexuellement transmissibles et le sida, approuvé en 1999, vise à maintenir les taux d'infection par le VIH à 17 % de la population adulte. Même ainsi, l'impact sur le pays de l'accroissement des cas de sida sera dramatique. En l'absence de mesures efficaces et prises en temps utile pour freiner la propagation du virus, il apparaît, d'après les dernières projections, qu'en 2005 il y aura 150 000 décès d'adultes et 20 000 décès d'enfants chaque année. Ceci ramènera l'espérance de vie au Mozambique de 42 actuellement à 37 ans, et

divisera par deux le taux d'accroissement de la population. Le nombre d'orphelins, enfants de parents victimes du sida dépassera 700 000 en 2005. L'impact économique devrait être important; car des familles de petits propriétaires paysans qui constituent la majorité de la population compteront moins de travailleurs et plus de personnes à charge, tandis que l'industrie et les administrations publiques perdront du personnel qualifié.

33. La nouvelle stratégie vise spécialement les personnes qui ont des relations sexuelles occasionnelles (environ 1,6 million en 1999) et celles qui vivent avec l'infection (environ 15 000), et doit permettre l'accès aux méthodes de prévention essentielles et de haute qualité. Ceci implique un travail plus poussé avec les groupes vulnérables et les groupes à risque tels que les personnes jeunes et très mobiles, et une coopération interministérielle accrue s'étendant à des secteurs tels que l'enseignement, l'agriculture et la jeunesse pour mettre en place les circuits permettant d'atteindre tous les groupes cibles. Campagnes pour l'emploi du préservatif, éducation sexuelle, traitement des maladies sexuellement transmissibles, possibilités de consultation et de tests de dépistage volontaires, enfin renforcement du pouvoir de négociation des femmes et des filles, apparaissent comme des mesures essentielles. Toutefois, les objectifs de la stratégie nationale semblent modestes, comme par exemple d'arriver à la proportion d'un tiers des adultes utilisant un préservatif lors de relations sexuelles occasionnelles.

## VI. Initiatives des Nations Unies – vue d'ensemble

34. Dans un pays qui reçoit une aide de 23 donateurs bilatéraux et 10 donateurs multilatéraux, les Nations Unies ont un rôle spécial à jouer en matière de coordination, de fourniture d'avis indépendants et d'appui au Gouvernement. Bien que le système des Nations Unies reste un donateur modeste en termes financiers, il a un rôle important à jouer en matière de sensibilisation, de coordination des apports financiers des bailleurs de fonds, et d'assistance technique. Ces points forts ont été soulignés en novembre 1999 dans l'examen commun par le Gouvernement et les Nations Unies de l'Objectif stratégique 1 du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. L'examen fait apparaître un avantage comparatif évident du système des Nations Unies dans les domaines du dialogue sur

les politiques et de l'action de sensibilisation, en particulier dans le cadre d'interventions conjointes ou en collaboration.

35. En 1999, les organismes des Nations Unies ont commencé, de manière plus déterminée, à préconiser une approche du développement basée sur les droits. Les principes sur lesquels se fonde cette approche sont définis dans des instruments tels que la Convention relative aux droits de l'enfant et la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont le Mozambique est signataire. Les Nations Unies ont un rôle spécial lorsqu'il s'agit d'aider le Gouvernement à atteindre les buts fixés lors de diverses conférences de l'ONU, par exemple sur l'éducation pour tous, les droits de l'enfant, les femmes, la population et le développement, et le développement social. Il y a eu un effort plus systématique pour déterminer les objectifs dans un contexte national, pour suivre les progrès réalisés et pour donner les moyens voulus à ceux qui, dans la société, ont la responsabilité finale de veiller au respect des droits.

36. En 1999 il y a eu également de la part des organismes des Nations Unies un élargissement des partenariats qui a permis une plus large association de la société civile à la mise en oeuvre des activités. Par exemple, les activités du FNUAP relatives à la condition des femmes, ont été complétées par un travail avec les ONG locales, le PNUD a, dans le cadre de campagnes sur le sida, prévu des séances d'information destinées aux entreprises, et le PAM a obtenu des fonds du secteur privé pour une campagne sur la prévention des catastrophes auprès des écoles secondaires. En outre, les Nations Unies appuient, dans la province du Zambeze, en liaison avec les autorités nationales et locales ainsi que les ONG, une initiative prévoyant un suivi des principes établis par la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui fournira des enseignements permettant de formuler des politiques nationales et si possible internationales.

37. L'examen de l'Objectif stratégique 1 du Plan-cadre a confirmé que le système des Nations Unies au Mozambique peut être plus efficace si les organismes travaillent ensemble au lieu de se faire concurrence, et s'ils agissent dans le cadre d'un cycle de programmation commun. La première mesure qui a été prise pour rationaliser et cibler l'aide fournie par les organismes des Nations Unies, à l'intérieur d'un cadre d'ensemble, a été la mise au point du bilan commun de pays de 1997. Ensuite, le Mozambique a été l'un des 11 pays

retenus pour une application pilote de la formule du Plan-cadre pour l'aide au développement. Le Plan-cadre pour le Mozambique, approuvé en mai 1998, a distingué trois objectifs stratégiques couvrant 11 domaines pour le programme de coopération au cours de la période 1998-2001. Les buts définis pour chaque domaine ont été rattachés aux priorités nationales approuvées, dans le cadre desquelles les programmes de coopération des différents organismes ont aussi été formulés et approuvés par leurs organes directeurs respectifs. La première année pleine de mise en oeuvre du Plan-cadre pour le Mozambique a été 1999, suivie par un examen qui a indiqué que les activités des organismes des Nations Unies au Mozambique se conformaient à cette approche.

## VII. Le point sur les initiatives

### **Objectif stratégique 1 : développer et améliorer les services sociaux de base, les infrastructures et l'emploi**

#### **Enseignement**

38. **Développer la formation des maîtres et la scolarisation des filles.** Les buts du Gouvernement sont d'avancer rapidement dans la voie d'un enseignement primaire universel, d'accroître la scolarisation des filles, et d'élever le niveau de l'enseignement. Ces buts sont inscrits dans le plan stratégique pour l'éducation, mis au point en 1998 avec un important soutien de l'UNESCO et du PNUD, qui ont aussi appuyé le Ministère de l'éducation dans ses négociations financières avec les bailleurs de fonds. Depuis cette date, l'UNESCO et d'autres partenaires ont appuyé la refonte des programmes et le perfectionnement des enseignants. Le Mozambique souhaite un développement quantitatif et qualitatif rapide de l'enseignement primaire; le PNUD appuie la formation des maîtres mais a dû diminuer son effort en raison de restrictions financières. L'UNESCO aide aussi à mettre au point un système d'enseignement à distance pour le perfectionnement des maîtres. La malnutrition reste un problème et le PAM appuie à la fois un programme d'alimentation scolaire et un programme de construction d'écoles. Le PAM fournit aussi une aide au programme d'écoles secondaires afin d'encourager les filles à ne pas arrêter leur scolarité. L'UNICEF se consacre principalement à l'enseignement primaire et s'occupe de perfectionnement des enseignants et de

fourniture de matériels éducatifs. Un financement de l'UNESCO a permis de créer quatre chaires, respectivement pour la gestion des zones côtières, la médecine tropicale, l'environnement, et la formation des maîtres. En 1999, lors de l'examen annuel commun du plan stratégique pour l'éducation par le Gouvernement et les bailleurs de fonds, les organismes des Nations Unies ont beaucoup contribué à l'introduction d'un élément relatif au sida.

## Santé

39. **Appuyer des normes de qualité durables dans les systèmes de santé nationaux.** Le Ministère de la santé souhaite notablement accroître l'accès aux services de santé, en particulier pour les mères et les enfants des zones rurales, améliorer la qualité des services, réduire les disparités régionales et combattre les grandes épidémies afin d'améliorer les indicateurs de santé, qui sont très mauvais. Des mesures pour tenter d'abaisser le taux très élevé de mortalité liée à la maternité font l'objet d'un programme commun de l'OMS, de l'UNICEF, du FNUAP et du PAM. Le paludisme reste la première cause de décès au Mozambique et il est aussi, sous ses formes non mortelles, une des principales causes de faiblesse qui réduisent la productivité, combattre l'épidémie est une priorité gouvernementale et l'OMS et l'UNICEF fournissent un appui technique essentiel à l'initiative pour la lutte contre le paludisme au Mozambique. Ces deux organismes ont aussi entrepris un programme pilote visant à encourager l'utilisation de moustiquaires imprégnées d'insecticide dans la province du Zambèze, et à garantir l'approvisionnement du commerce local en chloroquine pour encourager la population à se traiter elle-même dès les premiers signes; ce travail se fait en collaboration avec les organismes gouvernementaux, les ONG et le secteur privé. L'UNICEF et l'OMS continuent de financer des journées nationales de vaccination et c'est grâce à eux qu'il a été possible de retrouver les taux de vaccination élevés du début des années 90. En 1999, l'OMS et l'UNICEF ont aidé le Gouvernement à achever sa campagne nationale sur trois ans de vaccination contre la poliomyélite, qui, grâce à une très large mobilisation, a touché pratiquement tous les enfants du pays. Les organismes des Nations Unies travaillent aussi dans des domaines qui intéressent le Gouvernement mais qui n'ont pas la faveur des bailleurs de fonds, comme la nutrition (OMS, UNICEF) et l'hygiène du milieu (OMS). Les Nations Unies agissent également dans les domaines de la for-

mation et de la construction de nouvelles installations de soins. Il y a extrêmement peu de médecins spécialistes dans le pays, et le PNUD gère un programme à financement assuré par des tiers visant à fournir à l'hôpital central de Maputo ainsi qu'à tous les principaux hôpitaux de province un certain nombre de médecins dans les spécialités d'importance critique. Le projet global du PNUD visant la réintégration socioéconomique des victimes de mines terrestres entreprendra une évaluation des besoins ainsi qu'un certain nombre d'activités pilotes dans l'année à venir. Enfin, différents organismes des Nations Unies interviennent dans d'autres domaines, qui concernent la mise au point d'une politique de santé et d'un plan stratégique national de santé, la formation de personnel, et l'amélioration de la gestion des services de santé.

## Eau et hygiène publique

40. **Accroître les possibilités d'accès des ménages à une eau non polluée et à des équipements sanitaires adéquats.** Le travail de l'UNICEF prend la forme d'activités relatives à l'hygiène publique et à l'assainissement dans les zones périurbaines et rurales. Ce travail consiste à améliorer la planification et la mobilisation populaire en partenariat avec les ONG et les organismes gouvernementaux. À ceci se rattache le travail de l'UNICEF dans les zones périphériques de quatre villes qui ont connu des poussées de choléra. Au titre d'un programme intégré de construction de points d'eau et de formation de la population locale à la maintenance et à la gestion, l'UNICEF a aidé environ 57 000 personnes à avoir accès à une eau propre à la consommation dans les provinces de Sofala, de Nampula et du Zambèze. L'UNICEF a aussi financé la mise au point d'une politique nationale de l'eau ainsi que la stratégie nationale pour l'hygiène publique, qui accordent une plus large place à la participation du secteur privé et de la population locale à la mise en oeuvre et à la gestion des services en question. Le PNUD, qui a également apporté un soutien à la stratégie nationale pour l'hygiène publique, a organisé, en coordination avec l'UNICEF, son retrait du domaine des équipements à faible coût en 1999, après une action en coopération avec le Gouvernement et les Pays-bas, qui a permis une expansion du programme dans les zones rurales et l'introduction d'une technologie de construction largement éprouvée. Le PNUD a poursuivi son appui à la mise en oeuvre de la politique nationale de l'eau, en aidant la Direction nationale de l'eau à définir des orientations publiques pour la gestion des ressour-

ces et à promouvoir les réformes dans ce secteur. Un financement a aussi été apporté pour renforcer la participation et les contributions du Mozambique aux négociations internationales sur les fleuves internationaux, et des fonds ont été mobilisés pour financer la présence à plein temps d'un représentant au secrétariat régional de l'eau de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe au Lesotho.

## **Objectif stratégique 2 : Favoriser l'établissement de conditions de mieux-être pour un développement humain durable et d'une culture de la paix**

41. L'action menée concernant le problème des mines est aussi un exemple d'action en faveur d'une culture de la paix, puisqu'elle permet à la fois d'employer les soldats démobilisés et de procéder au déminage et à l'enlèvement des engins non explosés de façon que la terre puisse à nouveau être utilisée à des fins productives.

### **Gouvernance**

42. **Renforcement des institutions nationales, de la gestion économique, des processus de décentralisation et de la société civile.** Les élections nationales de 1999 ont fourni une occasion particulière d'être attentif aux problèmes de gouvernance, mais l'assistance dans ce domaine a eu une dimension beaucoup plus large. Le PNUD est le principal intervenant dans ce secteur; il coordonne les ressources apportées par les bailleurs de fonds et fournit d'autres aides pour l'administration des élections (financement et appui technique aux opérations électorales elles-mêmes) et pour le travail parlementaire (en appuyant en particulier le secrétariat). Les forces de police sont recyclées dans le cadre d'un large programme de réforme et des moyens sont fournis pour améliorer le système judiciaire et le système pénitentiaire qui présentent actuellement de gros points faibles. La décentralisation est appuyée par des actions de formation tendant à relever le niveau actuellement très faible des fonctionnaires, et par la mise au point de systèmes de budgétisation et de programmation. Une bonne gouvernance suppose aussi la création de conditions favorables à un développement durable, et dans ce contexte le PNUD essaie de promouvoir un débat plus ouvert permettant la définition de cadres ou stratégies de développement différents. Dans le même contexte, le PNUD a publié en 1989 le premier *Rapport*

*sur le développement humain au Mozambique.* L'UNESCO, par son action en faveur d'une culture de la paix, l'UNICEF, dont le programme est fortement orienté par la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que d'autres organismes, collaborent également avec le Gouvernement et d'autres partenaires pour promouvoir une conception du développement fondée sur les droits de l'homme, c'est-à-dire l'idée que chacun a un droit au développement et que des stratégies doivent être adaptées pour garantir ces droits. La FAO a aidé à établir les textes pour la nouvelle loi foncière. L'UNESCO et le PNUD appuient un programme visant à favoriser l'indépendance de la presse locale, afin de développer la discussion et la circulation de l'information. L'amélioration des services statistiques bénéficie d'un appui des agents d'exécution dans leur domaine respectif de responsabilité; les résultats du recensement de 1997 ont été publiés en 1999, avant la date prévue. Bien que la guerre se soit terminée en 1992, les élections de 1999, comme d'ailleurs la pauvreté persistante, ont montré que des tensions demeurent, d'où l'importance du travail mené par l'UNESCO et d'autres en faveur d'une culture de la paix.

43. Le Haut Commissariat pour les réfugiés s'est attaché à créer des conditions favorables à l'intégration locale des réfugiés au Mozambique. À cette fin, il a aidé le Gouvernement à remplir les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. L'aide comprend la fourniture de conseils juridiques concernant les procédures relatives à la recevabilité des demandes en droit mozambicain, ainsi que la fourniture d'une assistance aux réfugiés et aux demandeurs d'asile dans deux centres de réfugiés. La fermeture du bureau de Maputo programmée pour 1999 a été retardée en raison du nombre croissant de réfugiés entrant dans le pays.

### **Lutte contre le sida**

44. **Appuyer l'étude et la mise en oeuvre de mesures globales et multisectorielles de lutte contre le sida.** La première des priorités des organismes des Nations Unies au Mozambique en 1999 a été la lutte contre le sida, qui est probablement le domaine où leur action a eu le plus grand impact. Le système des Nations Unies a beaucoup fait pour aider le Gouvernement à établir un plan stratégique national de lutte contre le sida en 1999. Dans le cadre d'un système à

direction tournante, le FNUAP, le PNUD, l'UNICEF, l'UNESCO, le PAM et l'OMS ont aussi participé à l'établissement du plan stratégique national. D'une certaine façon, la lutte contre le sida illustre l'importance de la nouvelle structure thématique et coopérative du système des Nations Unies dans la mesure où son objet se rattache à toutes les autres questions, depuis celle de l'enseignement jusqu'à celle de la sécurité alimentaire pour les familles des malades. En outre, la lutte contre le sida est devenue le thème central d'un autre domaine relevant du présent objectif, celui des besoins particuliers des enfants, des jeunes et des adolescents, une attention particulière étant accordée aux orphelins du sida, aux enfants infectés par le virus et aux campagnes spéciales de prévention s'adressant aux jeunes. L'UNICEF appuie un programme pour les orphelins enfants de victimes du sida. Le groupe thématique sur la lutte contre le sida a aussi apporté son appui à une campagne de sensibilisation dans les administrations publiques centrée sur le sida au lieu de travail et a également lancé une initiative à l'intérieur du système des Nations Unies.

#### Condition des femmes

45. **Promouvoir l'égalité des sexes ainsi qu'une pleine et égale participation des femmes au développement économique et social.** La question de la condition des femmes a pris un nouveau départ en tant que thème de mobilisation en 1999 sous l'impulsion du FNUAP, et déjà on enregistre quelques succès. S'inspirant de l'approche coordonnée en vigueur parmi les organismes des Nations Unies, un groupe de travail élargi de bailleurs de fonds a été établi de façon formelle. Le PNUD et le FNUAP ont cofinancé et appuyé le Gouvernement pour l'établissement du premier rapport sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Dans le nouveau Gouvernement, le Ministère de l'action sociale a été transformé en Ministère des femmes et de l'action sociale à la fin de 1999, et conservera comme convenu avec les organisations du système des Nations Unies la responsabilité des activités relatives à la condition des femmes. Dans le cadre du travail en cours dans la province du Zambèze, le FNUAP appuie la mise sur pied du premier plan provincial relatif à la condition des femmes, et l'UNICEF a collaboré avec les directeurs de l'enseignement à un projet pilote qui, en 1999, a eu pour effet d'élever le niveau et les taux de réussite des filles dans les établissements scolaires.

### Objectif stratégique 3 : Promouvoir une gestion rationnelle des ressources naturelles

#### Gestion de l'environnement et des ressources naturelles

46. **Appuyer la préservation et la gestion des terres, des forêts, de l'air et de l'eau.** Le plan-cadre mozambicain pour l'environnement, qui contient une politique, une législation et une stratégie nationales, trouve sa traduction dans le Programme national de gestion de l'environnement. L'objectif principal est de faire de la gestion de l'environnement une composante essentielle du programme de travail du Gouvernement du Mozambique visant à éradiquer la pauvreté et à créer les conditions d'un développement durable. En 1999, les agents d'exécution des Nations Unies, essentiellement le PNUD et la FAO, ont continué d'apporter un appui aux efforts du Gouvernement mozambicain pour parvenir à une utilisation rationnelle des ressources naturelles du pays. Les principaux domaines d'action ont été le développement institutionnel, l'élaboration des politiques, y compris la législation, la coordination de la gestion des ressources naturelles, la gestion des zones urbaines et côtières, la promotion de l'environnement, l'enseignement et la formation, et la coordination intersectorielle (PNUD). Une aide a aussi été fournie par l'intermédiaire de la FAO au Ministère de l'agriculture et de la pêche en vue d'encourager les populations locales à participer à la gestion des ressources naturelles. L'aide fournie comprenait une assistance technique et un appui à la mise au point de la législation.

#### Mesures relatives aux catastrophes

47. **Rendre plus efficaces les mesures relatives aux catastrophes : prévention, plans de secours et intervention.** Le Mozambique a été frappé par toute une série de catastrophes naturelles et dues à l'homme. La priorité du Gouvernement est de réduire les pertes de vies humaines et le dommage aux ressources naturelles, et de protéger les groupes vulnérables contre les catastrophes naturelles et dues à l'homme. Souhaitant établir des mécanismes pour l'intervention en cas de catastrophe, le Gouvernement a demandé au PAM et au PNUD de l'aider à définir une nouvelle politique nationale en matière de catastrophes qui a été approuvée en 1999. Ceci a conduit à la création de l'Institut national pour la gestion des catastrophes. Le PAM a appuyé l'Institut

national pour l'élaboration de profils nationaux de catastrophes par type de calamité. Un projet de formation à la gestion des catastrophes a été entrepris en 1999; il est actuellement mis en oeuvre par le PAM avec un financement du PNUD.

### Sécurité alimentaire

48. **Appuyer des politiques et des programmes propres à accroître l'accessibilité des aliments et leur utilisation.** Compte tenu des caractéristiques démographiques du pays et de la pauvreté régnant dans les campagnes, aggravée par l'insécurité alimentaire dans certaines zones rurales et l'insécurité croissante dans les zones urbaines, les programmes de la plupart des organismes comportent un aspect relatif à la sécurité alimentaire. La FAO et le PNUD, en partenariat avec d'autres bailleurs de fonds, ont largement participé à l'élaboration d'un plan en vue de la mise en oeuvre du programme agricole quinquennal pour le secteur familial (ProAgri). L'appui apporté par le PNUD en 1999 a permis d'établir les premiers plans et budgets annuels provinciaux, la FAO continuant de présider le groupe de coordination des bailleurs de fonds, ce qui l'amène à traiter avec le Ministère de l'agriculture de toute une série de questions opérationnelles et sensibles. La FAO exécute le programme spécial de sécurité alimentaire qui porte sur différents points concernant la sécurité alimentaire durable et la gestion des ressources forestières. Une aide a aussi été fournie dans les domaines de la flore et faune sauvages, de la législation forestière, des règlements relatifs à la commercialisation et de l'encouragement aux initiatives du secteur privé. Les Nations Unies aident le Gouvernement à mettre en oeuvre une stratégie nationale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, aux niveaux provincial et national.

### Autres domaines

49. Les organismes des Nations Unies ont encore des projets importants dans des domaines autres que ceux qui précèdent. Le déminage va rester un problème essentiel pour le Mozambique pendant plusieurs années encore puisqu'on estime que 700 000 à 900 000 mines terrestres sont toujours en place. Le PNUD appuie le programme de déminage accéléré mis en oeuvre dans les trois provinces du sud, et s'efforce avec d'autres partenaires d'aider à améliorer la capacité de programmation et de gestion de l'Institut de coordination national. L'UNICEF est le centre de liaison du système

des Nations Unies pour l'information et l'action éducative relative aux mines. L'île de Mozambique est un site inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO, et en 1999 l'UNESCO et le PNUD ont accueilli, conjointement avec le Gouvernement, une conférence des bailleurs de fonds qui avait pour but de mobiliser des ressources pour remettre en état les parties historiques de l'île et améliorer les conditions de vie de la population locale.

### Activités futures

50. La réconciliation au Mozambique et le relèvement du pays ont été remarquables mais restent fragiles et incomplets. Les inondations catastrophiques de février 1999 et février 2000 montrent à quel point les bases de la récente reprise économique du pays restent fragiles et illustrent l'ampleur du travail qui reste nécessaire pour ramener la pauvreté au niveau auquel un pays peut survivre par ses propres forces. Au moment de la rédaction du présent rapport, en février-mars 2000, le Mozambique subissait des inondations dévastatrices dans le sud et le centre du pays, et environ 490 000 personnes se trouvaient déplacées ou bloquées dans des régions isolées. Très souvent, ces personnes n'avaient été réinstallées qu'après la fin de la guerre civile en 1992. S'ajoutant à une aide d'urgence considérable, le Mozambique aura besoin d'une assistance substantielle pour la remise en état ou la reconstruction des routes, des voies ferrées, des réseaux d'irrigation, et des usines, et pour la reconstitution des moyens de subsistance du plus grand nombre. Les Nations Unies doivent continuer à jouer leur rôle vital d'appui au Gouvernement dans le domaine des activités de sensibilisation, de l'établissement des priorités, de la mobilisation et de l'orientation de l'aide vers le développement humain au sens large du terme.

### Notes

<sup>1</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1999* (New York, Oxford University Press, 1999).