Nations Unies A/55/92

Assemblée générale

Distr. générale
21 juin 2000

Original: français

Cinquante-cinquième session
Point 20 (b) de la liste préliminaire*
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 économique d'urgence aux Comores

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Dans sa résolution 51/30 F du 13 décembre 1996, l'Assemblée générale a demandé à la communauté des pays et organismes donateurs ainsi qu'aux institutions spécialisées et autres organisations des Nations Unies d'accorder aux Comores toute l'assistance dont elles ont besoin sur les plans humanitaire, financier, économique et technique pour leur permettre d'assurer la reconstruction nationale et un développement durable du pays. L'Assemblée générale a également prié le Secrétaire général de dépêcher à Moroni une mission pluridisciplinaire d'évaluation humanitaire et technique pour y mener une étude détaillée des besoins du pays en matière d'assistance, et de rendre compte à l'Assemblée à sa cinquante-troisième session.

2. Après examen du rapport du Secrétaire général sur l'assistance économique d'urgence aux Comores (A/53/330), cette résolution a été reconduite dans la résolution 53/1 F lors de la 59e séance plénière de l'Assemblée générale le 16 novembre 1998. Le présent document constitue une évaluation des efforts fournis par la communauté internationale en réponse à cette résolution 53/1 F, ainsi qu'une analyse des conditions de sa mise en oeuvre.

II. Généralités

3. La République fédérale islamique des Comores est située à l'entrée nord du canal de Mozambique entre l'Afrique orientale et Madagascar. L'archipel des Comores comprend les quatre îles principales de Grande Comore (Ngazidja), Mohéli (Mwali), Anjouan (Ndzouani) et Mayotte (Maoré), dont les superficies sont respectivement de 1 148, 290, 424 et 374 kilomètres carrés (km²) (Mayotte est restée sous administration française depuis l'accession des Comores à l'indépendance en 1975, malgré la réprobation de la communauté internationale). Bien que de même origine volcanique, chacune des îles a ses spécificités physiques propres. La population de la Grande Comore, Mohéli et Anjouan est estimée à 550 000 personnes en 1998. La densité nationale est de 286 habitants par kilomètre carré, l'une des plus élevées d'Afrique. La densité varie d'une île à l'autre, soit 526 habitants par kilomètre carré à Anjouan, 240 habitants par kilomètre carré à la Grande Comore et 102 habitants par kilomètre carré à Mohéli.

* A/55/50.

00-50388 (F) 210700 210700

4. La structure de la population est caractéristique d'une population très jeune : 57 % a moins de 20 ans. Le taux brut d'activité est de 28 %, correspondant à un taux d'inactivité de 72 %. La demande de travail formel est en régression, ce qui se traduit par un taux de chômage de l'ordre de 30 % de la population active. Cette situation résulte de l'effet conjugué d'un marché du travail marqué par une demande d'emploi qui évolue suivant une progression de type géométrique avec un flux de jeunes en âge de travailler en constante augmentation et une offre, principalement dans les secteurs public et parapublic, en nette régression.

5. Les Comores, avec en 1998 un produit intérieur brut (PIB) par habitant s'élevant à 376 dollars des États-Unis, font partie du groupe des pays les moins avancés. D'après une récente étude sur la pauvreté aux Comores, réalisée conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Gouvernement en 1999, en retenant 165 000 francs comoriens (KMF) soit 430 dollars des États-Unis de revenu annuel par personne comme seuil de pauvreté absolue, 46 % des ménages, soit environ 50,6 % de la population comorienne, vit en dessous du seuil de pauvreté. Les Comores sont caractérisées par un faible niveau de développement humain. La classification du *Rapport mondial sur le développement humain 1998*[1], place les Comores au 139e rang mondial sur 175 pays, avec un indicateur du développement humain (IDH) de 0,506.

6. Le contexte socioéconomique des 20 dernières années, loin d'être un facteur catalytique de développement des infrastructures éducatives et des programmes de formation en adéquation avec le marché du travail, aggrave la pénurie en main-d'oeuvre qualifiée et amenuise les opportunités d'insertion des personnes en âge de travailler dans le marché de l'emploi. Alors que la croissance démographique exigerait de multiplier les infrastructures éducatives et les dispositifs pour l'emploi, l'État a été contraint de s'engager, depuis près de 10 ans, dans une politique de restriction de ses dépenses budgétaires et de compression des effectifs du secteur public dont les secteurs sociaux (éducation, santé) ont largement pâti.

III. Contexte politique, social et économique

Évolution de la situation politique

7. Depuis 1997, la République fédérale islamique des Comores est minée par une crise séparatiste, crise qui s'est doublée d'une crise politique suite à un coup d'État militaire qui a porté le chef de l'armée au pouvoir le 30 avril 1999. Le nouveau chef de l'État a aboli la Constitution et les institutions démocratiques mises en place en 1996, promulgué dans un premier temps une nouvelle charte constitutionnelle lui donnant tous les pouvoirs exécutifs et législatifs, formé un gouvernement de technocrates insuffisamment représentatifs des courants et tendances politiques majeurs et installé un Conseil d'État qui remplace l'Assemblée fédérale où siégeaient des députés élus. Les relations entre ce pouvoir et la classe politique, très tendues depuis le coup d'État, ne se décrispent que très lentement et pour de courtes périodes, et l'horizon d'un règlement politique d'ensemble semble encore lointain. Un pacte a néanmoins été signé le 29 novembre 1999 entre 14 partis politiques et le chef de l'État qui a rendu nécessaire la modification de la Charte constitutionnelle promulguée début mai 1999 pour permettre la nomination d'un premier ministre. Celui-ci a été désigné le 2 décembre et a formé un gouvernement de coalition avec les partis signataires dont les missions essentielles sont de régler la crise d'Anjouan, d'assainir la situation des finances publiques et d'étudier les conditions pour un retour des civils au pouvoir.

8. Aujourd'hui, le pays est de fait partagé en deux, l'île d'Anjouan continuant de s'administrer et d'opérer en dehors de la République. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a pourtant tenté en avril 1999 à Antananarivo (Madagascar) de rapprocher les positions des différents acteurs et de proposer la création d'une nouvelle entité comorienne, l'Union des îles des Comores, à l'intérieur de laquelle chaque île jouirait d'une large autonomie de décision et de gestion. Cette tentative n'a pas encore abouti, les dirigeants séparatistes anjouanais ayant jusque-là refusé de signer l'accord qu'ils ont pourtant négocié à Antananarivo. Des tentatives internes de rapprochement menées depuis juillet dernier n'ont aussi abouti à aucun résultat. On observe un durcissement des positions des uns et des autres, et le rétablissement par Moroni de restrictions de mouvements de biens et d'équipements vers Anjouan. À l'issue de

l'échec de la conférence de Pretoria de décembre dernier à cause de l'intransigeance des dirigeants séparatistes anjouanais à l'égard de parapher l'accord d'Antananarivo, l'OUA leur a donné un ultimatum fixé au 1er février 2000 pour signer ledit accord. À l'expiration de cet ultimatum, l'OUA a aussitôt mis en exécution de manière graduelle les mesures visant à isoler les dirigeants séparatistes en procédant au gel de leurs avoirs à l'extérieur et à des mesures de restriction de leur liberté de mouvement.

9. Pour remédier aux tendances séparatistes actuelles et assurer l'intégrité territoriale, une médiation est menée depuis 1997 par l'OUA en coopération avec la Ligue des États arabes pour aider toutes les parties comoriennes à trouver une solution durable pouvant ramener la paix, la sécurité et la stabilité.

10. Le Secrétaire général des Nations Unies a réaffirmé son soutien à l'unité et à l'intégrité territoriale des Comores. Il a appelé les parties à rechercher une solution pacifique et négociée à la situation et a, à cet égard, réitéré son soutien aux efforts de l'OUA et à l'accord d'Antananarivo négocié sous son égide. Il a également condamné le coup d'État du 30 avril 1999 et appelé les Comoriens à rétablir l'ordre constitutionnel.

11. Le déroulement normal des activités de l'État est entravé par le refus des partis politiques et le nombre de partenaires extérieurs de reconnaître la légitimité d'un gouvernement issu d'un coup d'État. La crise de légitimité, qui ne peut être résolue qu'à travers l'organisation d'élections et le rétablissement de l'ordre constitutionnel, ainsi que la difficulté de circulation sur l'ensemble du territoire en raison des restrictions de mouvement à Anjouan imposées par les dirigeants séparatistes et sur Anjouan par les dirigeants comoriens, constituent deux obstacles majeurs pour les activités de coopération technique. En effet, en raison de l'incertitude politique, l'État n'est pas en position de définir et mettre en œuvre une stratégie de développement, même sur le court terme, et l'instabilité institutionnelle a des conséquences négatives sur la capacité de l'État à collecter avec régularité des recettes suffisantes pour faire fonctionner les services publics, payer les fonctionnaires et honorer ses échéances vis-à-vis des créanciers extérieurs. À Anjouan, l'incapacité de financer les services publics est renforcée par les luttes de factions qui ont installé dans l'île un climat d'incertitude, de peur et de suspicion qui n'encourage pas la population à s'investir totalement dans des activités économiques et sociales.

12. Le manque de ressources et l'impasse politique contribuent à ternir davantage l'image du pays qui a du mal à convaincre ses partenaires sur le sérieux de ses options en matière de développement et de gestion des finances publiques et sur sa viabilité présente et future. Ceci se traduit depuis 1997 par une baisse sensible (de l'ordre de 37 % entre 1996 et 1998) de l'aide extérieure, la source principale du financement de l'investissement public. Il y a en outre un découragement et une démotivation d'ensemble des fonctionnaires, et un manque de confiance de la part des opérateurs économiques et de la population. Il en résulte une démission collective qui est un obstacle majeur à la mise en œuvre des activités de développement. Il y a eu cependant quelques mesures positives dans le domaine de l'assainissement des finances publiques [réduction du train de vie de l'État, recouvrement des créances de l'État auprès des particuliers, effort de paiement des arriérés de l'Association internationale du développement (IDA) et du Fonds international de développement agricole (FIDA)] qui, si elles sont poursuivies, devraient permettre la reprise du dialogue avec les principaux bailleurs de fonds des Comores.

Évolution sociale et économique récente

13. Les Comores se situent parmi les pays les plus pauvres du monde et plus densément peuplés. En 1998, son produit national brut (PNB) par tête d'habitant était estimé à 370 dollars des États-Unis, soit une baisse de 1,5 % par rapport à l'année précédente. Au cours de la période 1988-1998, le PNB par tête a diminué de 2,6 % par an et de ce fait, la pauvreté s'est aggravée et touche non plus 47,3 % des ménages comme observée en 1995 mais 52,4 % aujourd'hui. La valeur de l'indicateur du développement humain (0,506 en 1999) le place au 139e rang sur 175 pays. Les taux d'alphabétisation des adultes (55,4 % de la population en 1997) et de mortalité infantile (69 %), et l'espérance de vie à la naissance de 58,8 ans justifient ce classement. Il faut toutefois noter que s'ils restent mauvais dans l'absolu, certains indicateurs sociaux s'améliorent depuis deux décennies : les chiffres les plus récents, entre 1970 et 1997, montrent que le taux de mortalité infantile est passé de 159 pour 1 000 naissances vivantes à 69 pour 1 000 naissances vivantes et l'espérance de vie à la naissance de 47,8 à 58,8 ans.

14. La structure de l'économie est toujours dualiste et assez proche de celle qui prévalait dans les premières années de l'indépendance. Elle est partagée entre un secteur agricole et un secteur tertiaire hypertrophié. En 1998, la part de l'agriculture dans le PIB au prix du marché était de 38,7 % alors qu'elle occupe 71,4 % de la population active, ce qui révèle la faible productivité de ce secteur. Le commerce et les services constituent la source majeure de création de richesse : 48,5 %. La part du secteur de l'industrie et de l'artisanat est demeurée faible, soit seulement 5,3 %. Le développement industriel a du mal à se concrétiser : la plupart des entreprises sont de taille modeste et tournées essentiellement vers la première transformation de produits agricoles d'exportation, les activités de construction de bâtiments et les ateliers de petite chaudronnerie. Les difficultés d'approvisionnement, le faible niveau d'investissement, le code des investissements inadapté, le tarissement des sources de financement du secteur privé, l'absence d'un cadre juridique et judiciaire des affaires, l'insuffisance et le coût élevé de la main-d'oeuvre qualifiée locale sont autant de facteurs explicatifs des contre-performances et du mal-développement du secteur privé.

15. La performance de l'économie comorienne au cours des cinq dernières années a été nulle et continue, en l'absence de politique de redressement économique, à présenter des signes sérieux d'essoufflement. Cette tendance à la moindre création des richesses s'est traduite par une baisse généralisée de l'activité économique avec comme entre autres effets une diminution annuelle du PIB réel par tête de 2,3 % entre 1995 et 1998. En 1998, l'activité économique a été caractérisée par une progression modérée de la production. Le PIB en volume, qui avait fléchi en 1997 (-0,7 %), serait accru de 1 % selon des statistiques encore provisoires. Cette légère amélioration de la croissance s'est accompagnée d'une faible hausse des prix. Le taux d'inflation a modérément augmenté, passant de 1,6 % en 1997 à 1,8 % en 1998.

16. Les finances publiques se caractérisent par un déficit important et structurel grave qui rend difficile une intervention efficace du Gouvernement pour relancer la croissance économique. Les recettes fiscales de l'État qui, rapportées au PIB, s'élèvent à 16 %, sont constituées essentiellement par des impôts indirects sur le commerce extérieur, à hauteur de 72 % en 1998 et 64 % en 1999. Les dépenses courantes (budgétaires et extrabudgétaires) se situaient à environ 20 % du PIB en 1998. Les dépenses en capital restent faibles du fait du manque de fonds de contrepartie des déboursements de projets, mesure prise par certains bailleurs de fonds en réaction à l'accumulation des arriérés du service de la dette extérieure.

17. En ce qui concerne la situation avec l'extérieur, l'on constate une détérioration des termes de l'échange et une balance des paiements structurellement déficitaire. Les exportations n'arrivent qu'à couvrir 13 % des importations. L'aide extérieure à la balance des paiements a été suspendue; de surcroît, le service de la dette extérieure s'est accru. Entre 1987 et 1998, le déficit des comptes courants est passé de -16 millions de dollars des États-Unis à -25 millions de dollars des États-Unis. Le ratio dette rapporté au PIB est estimé à 103,7 % et le service de la dette rapporté aux recettes d'exportation est de l'ordre de 41 % pour l'année 1998. Les avoirs extérieurs nets en devises se sont détériorés en 1998, passant de 18 765 000 francs comoriens 1997 à 17 737 000 francs comoriens en 1998 après avoir atteint 19 034 000 francs comoriens en 1996. Les avoirs monétaires se situent à huit mois d'importation de biens et de services, non compris le revenu des facteurs.

18. Les secteurs sociaux ont particulièrement souffert de la dégradation de la situation économique. La faible contribution du budget de l'État à l'éducation et la formation s'est traduite par un dénuement sans précédent des établissements scolaires en matériel et en équipement ainsi que par des manques importants en matière de formation initiale et continue des enseignants. Il en va de même pour le secteur santé qui ne bénéficie pas des financements nécessaires. Les défaillances qualitatives des infrastructures socio-sanitaires sont aggravées par l'insuffisance de personnel qualifié, la vétusté et le sous-équipement des centres de santé et des hôpitaux ainsi que les difficultés d'accès aux médicaments essentiels.

19. Cette situation économique difficile associée à une gestion très relâchée des ressources publiques a rendu l'État incapable de remplir ses fonctions essentielles telles que fournir des services sociaux de base, de payer régulièrement ses agents et d'honorer ses engagements envers ses partenaires extérieurs. Il s'en est suivi une détérioration importante de la crédibilité du pays vis-à-vis de ses principaux partenaires.

IV. Principaux problèmes de développement

20. Les multiples contraintes structurelles, ainsi que l'histoire récente des Comores, expliquent en grande partie les atermoiements du processus de développement économique et social. À ces contraintes se sont rajoutées au cours des dernières années l'inefficacité du contexte institutionnel et une défaillance dans la définition des options stratégiques de développement bien articulées et susceptibles d'engendrer une croissance soutenue et la mise en œuvre des politiques macroéconomiques appropriées. L'économie reste très fragile du fait de l'absence de diversification, du manque de compétitivité, des coûts de facteurs très élevés et d'un marché intérieur très étroit. Le recul de la production nationale s'observe dans la plupart des secteurs de l'économie.

21. Le développement des Comores a été lourdement affecté par les goulots d'étranglement propres à la situation de petit pays insulaire : un marché intérieur très étroit et morcelé, une superficie arable insuffisante et une limitation des ressources naturelles, une forte dépendance sur les prix extérieurs, un éloignement des circuits de commercialisation internationaux se traduisant par des coûts de transport élevés et l'inélasticité à la fois de l'offre et de la demande.

22. La forte dépendance des recettes d'exportation d'un nombre restreint de produits primaires de nature agricole (vanille, girofle, ylang-ylang), fortement concurrencés par des produits de synthèse, continue à rendre l'économie nationale très vulnérable. De plus, la précarité de l'outillage agricole et des méthodes culturales traditionnelles et la dégradation de l'environnement, exacerbée par la pression démographique, rendent aléatoire le rendement et la compétitivité de la culture vivrière dans un contexte d'intégration régionale et de libre circulation des biens.

23. Les infrastructures routières et aéroportuaires nécessitent des travaux importants de réhabilitation. L'aéroport international exige une réfection de son revêtement, le port en eau profonde d'Anjouan un désensablement ainsi que la construction de déviations pour éviter un ensablement ultérieur. Le port de Moroni nécessiterait, pour que les services portuaires soient améliorés, la création d'une gare maritime qui permettrait de séparer le trafic interîles du trafic international ainsi qu'une amélioration des conditions de déchargement.

24. La contribution du secteur du tourisme à l'économie comorienne est tout à fait marginale, eu égard à son potentiel comparé aux autres îles de la sous-région. À l'heure actuelle, dans le secteur du tourisme, il n'existe qu'un complexe hôtelier digne de ce nom. La stratégie récemment adoptée et traduite dans le Plan directeur du développement du secteur touristique vise à favoriser un tourisme qui exploiterait les atouts constitués par les sites naturels tout en respectant l'équilibre écologique. Sa mise en œuvre a toutefois rencontré des difficultés tant financières que logistiques.

V. Réformes structurelles

25. Les Comores ont mis en place un certain nombre de réformes structurelles visant à engager le pays sur la voie d'une croissance durable. Quatre lignes d'action importantes ont été entreprises : réformes macroéconomiques, réformes de l'administration, privatisation des entreprises publiques et libéralisation de l'économie.

26. **Ajustement interne et réformes financières du secteur public** : Les difficultés économiques et financières des Comores ont eu des effets négatifs sur les équilibres internes et externes. L'objectif est de redresser la situation en ramenant le déficit public consolidé à un montant compatible, sans accumulation d'arriérés. Une révision structurelle du système fiscal est en cours : simplification et réduction du nombre des taux, identification des contribuables et allégement des procédures administratives. La diminution de la masse salariale en comprimant les effectifs de la fonction publique et en supprimant les doubles emplois est un élément de la stratégie adoptée pour contenir les dépenses publiques.

27. **Réformes des entreprises publiques** : Une réforme des entreprises publiques relative à la privatisation de la gestion par la concession est en cours afin d'améliorer l'efficacité de ces entreprises, créer les conditions favorables au développement du secteur privé et créer des emplois. À ce jour, la Société nationale d'eau et d'électricité est la seule qui a été privatisée. Les études pour la privatisation de la Société comorienne des hydrocarbures et de la Société comorienne des ports et du transport maritime sont en cours. Aussi, des études pour la restructuration de la Société nationale des postes et de la télécommunication sous forme de deux entités séparées, l'une pour les activités

postières et l'autre pour les télécommunications, sont en cours de finalisation.

28. **Réformes de la fonction publique** : À travers ces réformes, les pouvoirs publics visent à simultanément réduire la taille des effectifs de l'administration et à améliorer son efficacité. La démarche adoptée consiste à évaluer et redéfinir les fonctions et les objectifs des organismes publics ainsi que les profils des postes à pourvoir pour permettre de placer les agents de l'État sur la base de leur compétence.

29. **Mesures en faveur du secteur privé** : L'action des pouvoirs publics vise à faire du secteur public le moteur de la croissance de l'investissement, de la production et de l'emploi. Parmi les actions en cours figurent la suppression des mesures administratives de contrôle du commerce extérieur et des prix; l'adaptation de la structure de l'impôt de manière à favoriser l'investissement privé et la préparation d'une étude juridique et d'un plan d'action pour garantir l'exécution des contrats et la libre ouverture et fermeture des entreprises. Au titre de mesures récentes, il convient de noter les efforts consentis par l'État pour la mise en place de mécanismes de crédit de proximité de type microfinance et de structures d'appui et d'encadrement pour la microentreprise.

30. **Réduction de la croissance démographique** : L'une des contraintes majeures auxquelles les Comores ont à faire face est l'explosion démographique, dont une demande croissante en termes de services sociaux et d'emplois et la pression sur un écosystème fragile sont les corollaires. Afin de contenir le taux de croissance de la population à un niveau acceptable, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour faciliter l'accès de tous les Comoriens, quel que soit leur niveau de revenu, aux services de planning familial.

31. **Valorisation des ressources humaines** : La politique nationale s'attache à améliorer la qualité de l'enseignement primaire et des services de santé de base. Le Plan directeur de l'éducation accorde une place de choix à la réhabilitation de l'enseignement élémentaire et le développement de la formation technique et professionnelle, ainsi qu'à l'amélioration du taux d'alphabétisation des adultes et la qualité de l'enseignement en général par l'accroissement de son efficacité interne et externe. Le Gouvernement s'est engagé dans une politique de promotion de la santé de la population à travers son adhésion à différentes stratégies, telles que la Déclaration d'Alma Ata de 1978[2] sur les soins de santé primaires comme stratégie de base pour le développement du secteur santé ou l'Initiative de Bamako.

32. **Préservation de l'environnement et gestion saine des ressources naturelles** : Le Gouvernement reconnaît le principe d'intégrer la dimension environnementale dans la formulation et l'exécution des programmes de développement. Cette volonté s'est illustrée par l'adoption de la loi-cadre environnementale et du Plan d'action, ainsi que la ratification des conventions internationales en matière de protection de l'environnement. Le Gouvernement a adopté une stratégie de développement agricole qui cadre dans la politique nationale environnementale et dont les objectifs prioritaires sont d'assurer la sécurité alimentaire et l'équilibre nutritionnel de la population, de promouvoir les cultures d'exportation, d'encourager la création d'emplois productifs dans le secteur agricole et para-agricole et d'assurer une exploitation durable des terroirs.

VI. Aide extérieure

33. L'économie comorienne est fortement tributaire de l'aide extérieure qui constitue la principale source de financement de l'investissement public et du secteur social aux Comores. Cette assistance internationale a connu une hausse marquée jusqu'en 1991, avant de s'inverser à un rythme effréné au cours de la période récente. De 60 millions de dollars des États-Unis au début de la décennie, l'aide publique au développement aux Comores est tombée à seulement 27,8 millions de dollars en 1998, toutes sources confondues, soit une réduction de 54 %. Cette baisse des flux d'aide reçue par les Comores résulte de la position attentiste et prudente des partenaires au développement face à la crise politique et économique inhérente à la crise séparatiste et la nouvelle approche de l'octroi de l'aide de certains donateurs, qui la lient désormais à des performances sur le plan économique, social et budgétaire, mais aussi à des principes de bonne gouvernance et de respect des principes de l'état de droit.

34. L'assistance extérieure reçue par les Comores en 1998 est à 55,6 % sous forme de coopération technique autonome et à 40,8 % sous forme de projets d'investissement. L'aide budgétaire est restée minime, soit 2,6 % de l'aide globale, et s'explique principalement par l'absence d'un programme d'ajustement

structurel au titre de la coopération entre les Comores et les institutions de Bretton Woods depuis 1994. Les secteurs de concentration de l'aide sont le transport (5 500 000 dollars), la santé (3 900 000 dollars), le développement régional (3 700 000 dollars) et l'énergie (3 300 000 dollars).

VII. Initiatives en matière de coordination de l'aide

35. L'État comorien n'assure pas les grandes fonctions d'orientation du développement qui lui reviennent. La faiblesse de l'investissement privé et l'importance des infrastructures à créer font de l'investissement public une dimension clef du développement. Or, les Comores n'ont pas de programme d'investissements publics (PIP) qui traduit les priorités dans l'action de la collectivité à moyen terme et qui établit le cadre de référence pour les interventions des partenaires externes.

36. Le Gouvernement bénéficie du mécanisme institutionnalisé de table ronde, avec l'appui du PNUD, pour renforcer le dialogue sur les politiques et stratégies avec ses partenaires au développement et pour favoriser la mobilisation des ressources extérieures. Il a été prévu dans la mise en œuvre des accords d'Antananarivo de convoquer une conférence de table ronde générale pour la reconstruction du pays au titre des engagements pris par l'OUA, la Ligue des États arabes, l'Union européenne, la France et les Nations Unies pour accompagner le processus de retour à la paix et la réconciliation entre les îles.

VIII. Principales initiatives du système des Nations Unies

37. L'évolution d'ensemble des Comores en 1999 n'a pas facilité la mise en oeuvre des recommandations des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale sur l'assistance économique d'urgence aux Comores. L'absence d'un cadre d'ensemble pour orienter le développement n'a pas permis non plus de maximiser les possibilités de collaboration des agences des Nations Unies sur le plan opérationnel en appui aux objectifs nationaux prioritaires de développement. L'instabilité institutionnelle n'a pas permis en particulier la mise en place au sein du Gouvernement d'une structure et d'un mécanisme de coordination qui auraient pu impulser et soutenir la collaboration et la coopération des agences des Nations Unies et des bailleurs de fonds en général.

38. L'ensemble des agences des Nations Unies opérant aux Comores, que sont le PNUD, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Bureau international du Travail (BIT) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ont compris leur responsabilité dans la mise en oeuvre de la résolution 51/30 F de l'Assemblée générale sur l'assistance économique d'urgence aux Comores. Elles se sont organisées en conséquence pour agir de façon coordonnée dans l'esprit de cette résolution et selon leur mandats respectifs. Leur volonté de mettre en oeuvre la présente résolution a conduit à quelques résultats obtenus par les agences individuellement ou en collaboration. Cette contribution est d'autant plus appréciée qu'elle a été fournie à un moment où les partenaires traditionnels avaient suspendu ou fortement réduit leur assistance.

39. **PNUD** : Le cadre de coopération de pays (CCF) pour les Comores (1997-2001) est bâti autour de trois axes : la lutte contre la pauvreté à travers la facilitation de l'accès des populations pauvres aux soins de santé et la création de microentreprises et d'activités génératrices de revenus; la protection de l'environnement et la préservation de la biodiversité; et la promotion de la bonne gouvernance à travers une assistance à l'Assemblée fédérale et l'établissement d'un système d'état civil. L'évolution politique du pays tel que décrit plus haut et ses répercussions sur la performance d'ensemble de l'économie et sur la société ont amené le Gouvernement et le PNUD à poser la question de la pertinence de tous les axes du programme.

40. Les deux premiers thèmes du CCF ont été confirmés comme très adaptés au contexte actuel et contribuant à recréer la confiance au sein des populations en leur permettant d'assurer leur quotidien et d'avoir accès à des services de base. Le Gouvernement a aussi reconnu que les actions menées sous le couvert de ces deux thèmes reposent sur les structures communautaires et associatives et contribuent à les renforcer. En fait, ces actions permettent d'asseoir les bases d'un futur système de gouvernance participative, surtout au niveau intermédiaire (villages, cantons), en créant des

contre-pouvoirs au sein de la société civile avec lesquels l'Administration de l'État devra composer à l'avenir.

41. Les interventions du PNUD dans le domaine de la santé ont joué un rôle capital pour relever la disponibilité et l'accessibilité au système de soins offert à la population. En effet, le renforcement de la capacité matérielle et technique des formations sanitaires a permis une nette amélioration du taux de fréquentation des centres de santé et d'assurer les soins essentiels à une partie importante de la population. De même, la mise en place des dispositifs de gestion transparente des ressources au niveau des centres de santé a permis de rétablir la confiance de la communauté par rapport à la gestion des fonds des centres de santé. Ces systèmes ont déjà permis des progrès remarquables dans le recouvrement des coûts de fonctionnement au niveau de ces structures ainsi qu'une baisse considérable des pertes ayant permis aux centres d'autofinancer les services de soins essentiels. De même, l'appui du PNUD dans les districts sanitaires de concentration de son action en matière de santé a permis la mise en place de mécanismes communautaires de gestion des structures de santé avec une implication poussée des communautés dans l'administration de ces structures.

42. Le PNUD et le **BIT** ont poursuivi leur action conjointe pour consolider les résultats acquis en 1998 en matière d'appui aux microentrepreneurs et de création d'activités génératrices de revenus. Ce faisant, l'action du PNUD dans ce domaine a contribué à asseoir davantage les mécanismes de financement de la microentreprise et permis de consolider les emplois créés les deux années d'avant. L'appui du PNUD dans ce domaine a particulièrement porté sur le renforcement des capacités entrepreneuriales et la diversification des sources de revenus et de crédit dans les milieux affectés par la crise.

43. Les interventions du PNUD et du **FEM** en matière d'environnement ont permis de réaliser des progrès significatifs dans ce domaine. Les cadres juridiques et réglementaires qui établissent des relations entre la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles ont été élaborés et approuvés. Avec les textes de loi sur les espèces protégées, les engagements internationaux des Comores (Convention sur la diversité biologique[3], la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et la Convention de Ramsar) seront enfin intégrés à, et reconnus par, la législation nationale. En ce qui concerne la mise en œuvre de programmes nationaux et locaux promouvant la gestion durable des forêts et autres ressources biologiques, notamment marines, la première aire protégée du pays, le parc marin de Mohéli, est créée. Les interventions du PNUD/FEM bénéficient aussi d'une synergie entre les bailleurs de fonds, notamment l'Union Européenne, avec qui une relation de suivi permanent est établie. Cette synergie a permis de rallier plus facilement toutes leurs interventions pour un développement durable et a amélioré la concertation dans la mesure où l'expertise du PNUD/FEM participe à l'identification des projets et programmes à connotation environnementale qui seront financés dans le cadre du huitième Fonds européen de développement (FED).

44. En matière d'appui à la gouvernance, la situation d'instabilité a offert au PNUD des opportunités de s'affirmer comme un partenaire incontournable sur la scène comorienne. En effet, le PNUD, en collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies, le FENU et le BIT, a su saisir le vide au niveau analytique dans le pays pour s'engager dans des pistes de réflexion sur des problèmes fondamentaux tels que la dégradation de l'économie, l'accroissement de la pauvreté, les risques sur l'avenir du pays que pose le chômage galopant des jeunes et le financement du système de santé. L'exploration de ces pistes de réflexion par le PNUD a encouragé d'autres partenaires à se joindre à la discussion et à envisager désormais de participer ou de travailler en parallèle à des projets initiés par le PNUD dans ces domaines. C'est le cas pour l'Agence française de développement notamment, qui coopère étroitement avec le PNUD pour promouvoir la microfinance et le microcrédit aux Comores.

45. Le PNUD a été la principale interface du système des Nations Unies avec les institutions de Bretton Woods et a continué à déployer ses ressources pour éviter que les Comores soient totalement sevrées de l'appui de ces institutions. Dans cette perspective, il a de fait organisé et étroitement collaboré avec la mission conjointe de l'OUA, la Commission économique pour l'Afrique, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale de février 1999 qui devait lancer une action préparatoire en vue de la tenue d'une table ronde des bailleurs de fonds prévue immédiatement après la conférence intercomorienne d'Antananarivo d'avril 1999.

46. Par ailleurs, le PNUD a continué à sensibiliser le Gouvernement sur la nécessité d'honorer ses engagements vis-à-vis de la Banque mondiale et du Fonds international pour le développement agricole (FIDA); il a servi aussi de courroie de transmission des messages de la Banque mondiale au Gouvernement des Comores. Ces actions ont eu un effet considérable et ont abouti à la restauration du dialogue entre le Gouvernement des Comores et la Banque mondiale ainsi qu'à l'apurement de la totalité des arriérés de paiement IDA et FIDA en fin décembre 1999.

47. L'apport principal du PNUD a été de ramener les discussions et débats politiques sur les questions de développement égalitaire et la problématique de création de richesse de façon continue et de répartition équitable, en particulier telles que clairement dressées dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies et les résolutions pertinentes y afférentes.

48. D'autre part, il apparaît inévitable que des élections devront être prochainement organisées pour sortir le pays de l'impasse politique. Dans cette optique, des pourparlers sont en cours entre le PNUD et l'Union européenne pour établir un partenariat en vue d'un support à un éventuel processus électoral.

49. **FNUAP** : L'assistance du FNUAP n'a pas été modelée par rapport aux besoins exprimés dans la résolution 51/30 F, mais la souplesse qui la caractérise, les mécanismes courants de consultation avec le Gouvernement et la qualité des rapports avec le Bureau du coordonnateur résident pendant la période considérée ont permis de prendre en compte les besoins urgents émergeants de façon à répondre aux besoins de la population selon le mandat du FNUAP.

50. Dans le domaine de la santé de la reproduction, l'assistance du FNUAP à l'élaboration des plans d'action des districts en vue de l'introduction de services intégrés de santé de la reproduction dans les districts de concentration de l'action du PNUD et du FNUAP s'est faite avec une participation active des communautés locales aux actions de santé les concernant. Ceci a permis notamment de compter sur leur contribution effective dans la définition des plans d'action des districts en santé de la reproduction, mais aussi de leur confier la gestion du matériel destiné aux urgences obstétricales.

51. L'assistance du FNUAP a également permis au Gouvernement de renforcer les capacités techniques des institutions gouvernementales et communautaires à améliorer la qualité, la fiabilité et l'utilité des données existantes de population et de genre, ainsi que d'effectuer la constitution d'une base de données sur la population et en santé de la reproduction.

52. Par ailleurs, le FNUAP a fourni une assistance d'urgence pour couvrir les besoins de base en santé de la reproduction des populations déplacées de l'île d'Anjouan suite à l'affrontement survenu en décembre 1998 entre milices rivales dans cette île sécessionniste.

53. **UNICEF** : Le programme de coopération Gouvernement des Comores pour la période 1997-2001 s'articule autour des programmes Santé/Nutrition, Éducation et Planification sociale. Dans le cadre du programme Santé, l'appui de l'UNICEF a permis de mettre à la disposition des districts sanitaires de concentration des lots de médicaments essentiels et matériels didactiques au titre de l'appui à l'application de la réforme de la santé. De plus, l'UNICEF a assuré l'approvisionnement en vaccins, petit matériel et chaînes de froid ainsi que leur distribution sur les trois îles. Une enquête de la couverture vaccinale est en cours de réalisation en février 2000. De même, dans la perspective de la promotion de la santé, l'UNICEF s'est engagé dans la lutte contre le paludisme par la diffusion de moustiquaires imprégnés. Au titre des urgences, l'UNICEF a prêté son concours par la distribution de biens de première nécessité aux familles déplacées avec enfants victimes des affrontements entre milices rivales dans l'île d'Anjouan en décembre 1998.

54. L'appui de l'UNICEF au titre de son programme Éducation a permis la mise en place d'un partenariat formel entre l'école et les acteurs locaux à travers la création de conseils d'école comme structures mobilisatrices des différents responsables locaux en faveur de la promotion de l'éducation de base. De même, cet appui s'est traduit par la réduction du coût d'éducation vis-à-vis des familles par l'apport substantiel en fournitures de première nécessité aux élèves et aux enseignants. L'appui de l'UNICEF a aussi porté sur le renforcement des capacités nationales par la participation de la contrepartie nationale aux divers ateliers régionaux portant sur les statistiques et l'éducation des filles, et ce touchant les domaines de la qualité et du financement de l'éducation de base.

55. L'assistance dans le cadre du programme Planification sociale de l'UNICEF se situe dans la perspective de la mise en oeuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant[4], ratifiée par le Gouvernement como-

rien en 1993, et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes[5], signée en 1994. Cette assistance devrait permettre une série de réformes au niveau juridique et d'assurer ainsi une meilleure protection de l'enfant. De même, l'assistance de l'UNICEF a permis de lancer avec succès une opération d'enregistrement des naissances des enfants dès leur naissance et de sensibiliser les familles ayant des enfants de tranche d'âge de 0 à 18 ans qui n'émargent sur aucun fichier d'état civil, de procéder par la voie du jugement supplétif pour avoir leur acte de naissance. La campagne, lancée le 2 novembre 1999, a abouti à ce jour à l'enregistrement de 14 000 enfants dans six préfectures de la Grande Comore.

56. **PAM** : Le PAM, en coopération avec le PNUD, a financé une opération d'assistance alimentaire à Anjouan entre février et avril 1999 suite aux combats fratricides qui avaient occasionné des déplacements de population inter- et intra-îles en décembre 1998. Cette action, combinée à la relance par les agences des Nations Unies de leurs activités sur l'île d'Anjouan en mars 1999, a permis de contribuer à alléger sensiblement la pauvreté absolue sur cette île et à améliorer les conditions sanitaires des populations démunies.

57. **FENU** : Au titre des activités de facilitation de l'accès des populations pauvres aux services de santé de base, le FNUAP, en collaboration avec le PNUD, a lancé une initiative pilote de mise en place d'un système de mutuelles communautaires de santé au niveau de cinq localités, dont les résultats initiaux se sont avérés très prometteurs. À la demande du Gouvernement et des bénéficiaires, cette action est étendue pour une période de deux ans à partir de janvier 2000, dans un premier temps à l'ensemble des localités de l'île de Grande Comore et dans les autres îles par la suite, et ce, sur cofinancement PNUD/FENU.

58. **OMS :** La coopération technique entre les Comores et l'OMS vise à appuyer le pays dans la réalisation des objectifs prioritaires dont le ralentissement de la croissance de la population, l'amélioration de l'efficacité du système de santé publique et l'assurance de la participation effective des communautés dans la gestion des services de santé.

59. L'appui de l'OMS a porté essentiellement sur la préparation des textes réglementaires en pharmacie et l'élaboration de la politique nationale de transfusion sanguine ainsi que l'élaboration de la stratégie nationale bucco-dentaire. De même, l'assistance de l'OMS pour la réactualisation de la politique sanitaire, lancée en fin de l'année 1999, devrait permettre aux Comores de disposer à moyen terme d'une base de discussion plus structurée et adaptée pour relancer le dialogue avec ses partenaires sur la mise en oeuvre de la réforme amorcée.

60. **FAO** : La FAO a aidé à la mise au point finale d'un programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA) pour les Comores, élaboré grâce à un financement de la Banque islamique de développement. Ce programme devrait permettre à partir de l'an 2000 la relance et l'amélioration de la production alimentaire au niveau des ménages paysans. Pour ce qui concerne les activités de surveillance alimentaire et nutritionnelle, la FAO, en collaboration avec l'UNICEF et l'OMS, a lancé la préparation et la diffusion d'un plan national d'action pour la nutrition.

61. De manière générale, l'impact de l'action des agences du système des Nations Unies aux Comores en 1999 doit se mesurer au-delà des effets des actions passées en revue ci-dessus. La présence et la continuation des actions de ces agences malgré les difficultés politiques ont permis de rassurer les Comoriens qu'ils ne sont pas abandonnés par la communauté internationale. Les programmes des agences des Nations Unies ont empêché l'écroulement du système sanitaire et permis des activités à la base et le dialogue entre les secteurs formel et informel. Elles ont contribué au renforcement de l'organisation communautaire et modestement à la mise en place graduelle d'un niveau intermédiaire de gouvernance qui sera d'un grand apport pour la démocratie aux Comores.

IX. Appui reçu des autres donateurs

62. D'une manière générale, les sources de financement de l'aide publique au développement pour les Comores sont relativement peu diversifiées. En fait, l'aide publique reçue par les Comores ces trois dernières années est en baisse continue. Elle est passée de 60 millions de dollars des États-Unis en 1991 à 43 millions de dollars des États-Unis en 1996, pour tomber à 27 millions de dollars des États-Unis en 1998 et à 18 millions de dollars des États-Unis en 1999 selon les estimations. L'assistance reçue par le pays ces deux dernières se présente pour les principaux donateurs comme suit.

63. L'assistance de la **France,** qui demeure le premier partenaire au développement des Comores avec un peu plus du tiers de l'aide globale ces dernières années, est marquée par un reflux de l'aide apportée au pays par rapport à la période ante-crise séparatiste. Ces deux dernières années, l'aide est pratiquement concentrée dans les domaines de la mise en valeur des ressources humaines, la santé, le développement régional, le transport et l'administration du développement.

64. L'**Union européenne** représente le principal bailleur de fonds du groupe des multilatéraux. Elle fournit à elle seule en moyenne plus de 45 % de l'assistance multilatérale aux Comores et est ainsi le second partenaire au développement, après la France. L'aide de l'Union européenne a été destinée, pour ces deux dernières années, à des travaux d'infrastructures routières et portuaires ainsi qu'au secteur agricole.

65. **Banque mondiale** : Au sein de l'aide multilatérale, la contribution des institutions financières de Bretton Woods représentaient en 1998 14,8 % du total de l'aide au développement, en baisse régulière pour la quatrième année consécutive. Le Fonds monétaire international (FMI) n'a procédé à aucun décaissement. L'assistance de l'IDA a été affectée principalement aux projets d'investissement dans le domaine du transport routier, au développement communautaire et à l'appui aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'au secteur de l'éducation et de la santé. Pour l'année 1998, les Comores n'ont pas pu bénéficier de l'assistance des institutions de Bretton Woods en raison de la suspension générale des décaissements intervenue suite aux cessations des paiements du service de la dette.

66. L'assistance de la **Chine**, deuxième bailleur de fonds bilatéral des Comores, s'est essentiellement concentrée dans le secteur de la santé et des infrastructures.

67. L'assistance du **Japon**, le troisième donateur bilatéral, a porté sur la fourniture d'aide alimentaire sous forme de fonds de contrepartie destiné à financer des investissements dans le secteur social ainsi que de gros équipement médico-chirurgical destiné à l'hôpital principal du pays.

X. Conclusions et recommandations

68. Le contexte politique et économique particulièrement difficile inhérent à la crise séparatiste qui mine les Comores depuis 1997, ajouté au tarissement des sources de financement et à l'impasse politique, contribue à ternir davantage l'image du pays qui a eu du mal à convaincre ses partenaires de soutenir ses options en matière de développement et de gestion des finances publiques et de sa viabilité présente et future. Conjugué à la désapprobation de la communauté internationale suite au coup d'état militaire d'avril 1999, ceci s'est traduit par le retrait ou l'adoption d'une attitude attentiste de la plupart des partenaires au développement du pays, dont la France, la Banque mondiale et l'Union européenne, qui traditionnellement pourvoient plus de 80 % de l'aide publique au développement. La mise en veilleuse de l'accord d'Antananarivo a fait rater au pays l'opportunité de la tenue d'une table ronde des donateurs dont l'OUA et les observateurs officiels que sont les Nations Unies, la Ligue des États arabes, l'Union européenne, la France et les pays de la Commission de l'océan Indien (COI) se sont portés parrains.

69. Le contexte politique marqué par l'instabilité institutionnelle n'a pas facilité la mise en place d'un cadre de concertation idoine pour la mobilisation des donateurs et le maintien d'une assistance à un niveau qui aurait permis de réaliser les objectifs de la résolution 53/1 F du 16 novembre 1998 relative à l'assistance économique spéciale d'urgence aux Comores. La situation des Comores, telle qu'elle se présente aujourd'hui, justifie encore que le contenu de cette résolution soit maintenu, car il demeure toujours d'acuité et pertinent.

70. Pour ce faire, nous suggérons le transfert de cette résolution au Conseil économique et social pour que son contenu soit traduit en un programme de reconstruction et de réhabilitation susceptible d'asseoir les conditions pour la relance de l'économie du pays sur des bases saines. L'instauration d'une paix et une concorde durables et la réconciliation entre les îles en dépendent.

Notes

[1] Paris et Bruxelles : De Boeck et Larcier, SA, 1998.

[2] *Alma Ata 1978: Primary health care* (Geneva, WHO, Litto, 1978), reprinted 1983 (« Health for All », Series, No 1).

[3] Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, Convention sur la diversité biologique (Centre d'activité du Programme pour le droit de

l'environnement et les institutions compétentes en la matière), juin 1992.

[4] Résolution de l'Assemblée générale 44/25, annexe.

[5] Résolution de l'Assemblée générale 34/180, annexe.