

Union des Comores - Communauté européenne

**Document de stratégie pays
et
programme indicatif national
pour la période 2008-2013**

Le gouvernement de l'Union des Comores et la Commission européenne conviennent de ce qui suit :

- (1) Le gouvernement de l'Union des Comores, représenté par Monsieur Mohamed Ali Soilihi, Ministre des Finances et du budget chargé du plan, Ordonnateur National du FED et la Commission européenne, représentée par Mme Claudia Wiedey-Nippold, Chef de Délégation à Maurice et accréditée auprès de l'Union des Comores, appelés ci-après les "parties", se sont rencontrés à Moroni de janvier 2006 à novembre 2007 en vue de déterminer les orientations générales de la coopération pour la période 2008-2013.

Ces entretiens ont permis d'établir le document de stratégie pays et un programme indicatif de l'aide communautaire en faveur de l'Union des Comores, conformément aux dispositions des articles 2 et 4 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 juin 2000, tel que révisé à Luxembourg le 25 juin 2005. Ces entretiens clôturent le processus de programmation en Union des Comores.

Le document de stratégie pays et le programme indicatif sont joints en annexe au présent document.

- (2) En ce qui concerne les ressources financières programmables indicatives que la Communauté envisage de mettre à la disposition de l'Union des Comores pour la période 2008-2013, un montant de **45 millions d'euros** est prévu pour l'enveloppe visée à l'article 3.2 (a) de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE (enveloppe A) et un montant de **3,1 millions d'euros** est prévu pour l'enveloppe visée à l'article 3.2 (b) (enveloppe B). Ces enveloppes ne constituent pas des droits et peuvent être revues par la Communauté européenne après clôture des revues à mi-parcours et en fin de parcours, conformément à l'article 5.7 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE.
- (3) L'enveloppe A est destinée au soutien macroéconomique, aux politiques sectorielles, aux programmes et projets en appui aux domaines de concentration ou non de l'assistance communautaire. Le programme indicatif de la partie 2 concerne les ressources de l'enveloppe A. Il tient également compte des financements dont l'Union des Comores bénéficie ou pourrait bénéficier dans le cadre d'autres ressources communautaires. Il ne préjuge pas les décisions de financement de la Commission.
- (4) L'enveloppe B est destinée à couvrir des besoins imprévus, tels que l'aide d'urgence lorsqu'une telle aide ne peut être financée par le budget de l'UE, des contributions à des initiatives d'allègement de la dette convenues au niveau international ainsi qu'un soutien destiné à atténuer les effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation. L'enveloppe B sera mobilisée selon des mécanismes et procédures spécifiques et, de ce fait, ne fait pas encore partie intégrante du programme indicatif.
- (5) Les ressources peuvent être engagées dans le cadre du présent document de stratégie pays et du programme indicatif dès l'entrée en vigueur du cadre financier pluriannuel du 10^e FED pour la période 2008-2013 de l'accord de partenariat ACP-CE révisé, mais pas avant le 1^{er} janvier 2008. Les décisions de financement concernant les projets et les programmes peuvent être prises par la Commission européenne à la demande du gouvernement de l'Union des Comores dans les limites des enveloppes A et B citées dans le présent document. Des décisions de financement peuvent également être prises sur la base de l'article 15.4, conjointement avec l'article 4.1.d de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE pour l'appui aux acteurs non étatiques ou sur la base de l'article

72.6 de l'accord de partenariat ACP-CE pour l'aide humanitaire et d'urgence financée à partir de l'enveloppe B. Les décisions de financement seront prises et mises en œuvre conformément aux règles et procédures prévues dans les règlements du Conseil européen concernant la mise en œuvre du 10^e FED et le règlement financier applicable au 10^e FED et dans l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE.

- (6) La Banque européenne d'investissement peut contribuer à la mise en œuvre du présent document de stratégie pays par des opérations financées sur la facilité d'investissement et/ou sur ses ressources propres, conformément aux paragraphes 2.c et 3 de l'annexe Ib de l'accord de partenariat ACP-CE portant sur le cadre financier pluriannuel du 10^e FED pour la période 2008-2013.
- (7) Conformément à l'article 5 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE, l'ordonnateur national et le chef de délégation procèdent chaque année à une revue opérationnelle du programme indicatif ainsi qu'à une revue à mi-parcours et en fin de parcours du document de stratégie pays et du programme indicatif, en tenant compte des besoins actualisés et des performances.
La revue à mi-parcours sera effectuée en 2010 et la revue en fin de parcours, en 2012. A la suite de chacune de ces deux revues, la Communauté peut revoir la dotation en tenant compte des besoins actualisés et des résultats.
Sans préjudice de l'article 5.7 de l'annexe IV concernant les revues, les enveloppes peuvent être augmentées conformément à l'article 3.5 de l'annexe IV pour répondre à des besoins extraordinaires ou des résultats exceptionnels.
- (8) L'accord des deux parties sur le présent document de stratégie pays et le programme indicatif national, sous réserve de la ratification et de l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat ACP-CE révisé et du cadre financier pluriannuel du 10^e FED pour la période 2008-2013, sera considéré comme définitivement acquis dans un délai de huit semaines à compter de la date de signature, sauf communication contraire de l'une ou de l'autre partie effectuée avant ce terme.

Fait à Lisbonne le 9 décembre 2007

Pour le gouvernement de
l'Union des Comores



Mohamed ALI SOILIH
Ministre des Finances, du Budget
et du Plan, Ordonnateur National

Pour la Commission Européenne



Louis MICHEL
Membre de la Commission en charge du
Développement et de l'Aide humanitaire

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	8
DOCUMENT DE STRATÉGIE (PARTIE 1)	9
CHAPITRE I : CADRE DES RELATIONS ENTRE LE DONATEUR ET L'UNION DES COMORES	9-11
I.1. Objectifs généraux de la politique extérieure de l'UE.....	9
I.2. Objectifs stratégiques de la coopération avec le pays partenaire.....	9-10
I.3. Principaux accords bilatéraux.....	10-11
CHAPITRE II : DIAGNOSTIC DE L'UNION DES COMORES	11-21
II.1. Analyse de la situation politique, économique, sociale et environnementale	11-19
II.1.1 Situation politique et institutionnelle.....	11-13
II.1.2 Situation économique et commerciale.....	13-17
II.1.3 Situation sociale, y compris le travail décent et l'emploi.....	17-18
II.1.4 Situation environnementale.....	18-19
II.1.5 L'Union des Comores dans le contexte international.....	19
II.2 Analyse de la réduction de la pauvreté	19
II.3 La stratégie de développement de l'Union des Comores	20
II.4 Analyse de la viabilité des politiques actuelles et des défis à moyen terme	20-21
CHAPITRE III : VUE D'ENSEMBLE DE LA COOPÉRATION PASSÉE ET PRÉSENTE DE LA CE, COMPLÉMENTARITÉ ET COHÉRENCE	21-28
III.1 Les enseignements du passé	21-23
III.1.1 Secteurs de concentration et soutien macroéconomique.....	23
III.1.2 Projets et programmes hors secteurs de concentration.....	23
III.1.3 Utilisation de l'enveloppe B du 9 ^e FED.....	23
III.1.4 Autres instruments.....	24
III.1.4.1 Stabex.....	24
III.1.4.2 Accords de pêche.....	24
III.1.4.3 Banque européenne d'investissement (BEI).....	24
III.1.4.4 Coopération régionale.....	24-25
III.1.4.5 Autres instruments.....	25
III.2 Information sur les programmes des États membres et des autres donateurs (complémentarité)	25-26
III.3 Autres politiques de la CE	26-27

III.4	L'état du dialogue politique entre la CE et l'Union des Comores.....	27
III.5	L'état du partenariat avec l'Union des Comores et les progrès du processus d'harmonisation.....	27-28
	CHAPITRE IV : STRATÉGIE DE RÉPONSE.....	28-31
	A - Domaine de concentration «Infrastructures de transport».....	29-30
	B - Domaine de concentration «éducation».....	30
	C - Secteur hors concentration : bonne gouvernance et appui institutionnel.....	30-31
	PROGRAMME INDICATIF NATIONAL (PARTIE 2).....	31-38
	ANNEXES	

LISTE DES ACRONYMES

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFD	Agence française de développement
AIF	Agence Intergouvernementale de la Francophonie
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
BDC	Banque de développement des Comores
BEI	Banque européenne d'investissement
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
CE	Communauté européenne
CNDH	Commission nationale des droits de l'homme
COI	Commission de l'océan Indien
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe
DCP	Document cadre de partenariat
DECVAS	Programme de Développement des Cultures Vivrières et Appui Semencier
DSCR	Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté
ECHO	Service d'aide humanitaire de la Commission européenne
FADC	Fonds d'appui au développement communautaire
FED	Fonds européen de développement
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
FTP	Formation technique et professionnelle
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GIE	Groupement d'intérêt économique
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
KMF	Francs comoriens
IDH	Indice de développement humain
IST	Infections sexuellement transmissibles
KMF	Francs comoriens
LEA	Ligue des États arabes
LIM	Ligue islamique mondiale
MEN	Ministère de l'Education Nationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation non gouvernementale

ONU	Organisation des Nations unies
PASEC	Programme d'appui au secteur éducation aux Comores
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PMA	Pays les moins avancés
PNA/EPT	Plan National d'Actions/ Education Pour Tous
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPMR	Programme pluriannuel de microréalisations
PPTE	Pays pauvres très endettés
STABEX	Système de Stabilisation des Exportations
SCH	Société comorienne des hydrocarbures
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
Stabex	Système de stabilisation des recettes d'exportation
TEC	Tarif extérieur commun
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UD	Union douanière
UdC	Union des Comores
UE	Union européenne
Unicef	Fonds des Nations unies pour la protection de l'enfance
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
ZLE	Zone de libre-échange
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

RÉSUMÉ

Situé au nord du canal de Mozambique, l'archipel des Comores comprend quatre îles dont trois: Grande Comore (Ngazidja), Anjouan (Ndzouani) et Mohéli (Mwali), qui couvrent 1 861 km², constituent l'Union des Comores; l'île de Mayotte (Maoré) est restée française à l'indépendance. La population est estimée à 600 000 habitants, avec une densité moyenne très élevée de 320 hab./km². Avec un PIB/hab. évalué à 520 € et un indice de développement humain (IDH) qui les place au 132^e rang sur 177 pays en 2005, les Comores font partie des pays les moins avancés dont l'économie insulaire est peu diversifiée et peu productive.

L'instabilité politique qu'ont connue les Comores depuis l'indépendance, la faible capacité des institutions d'État et les difficultés des finances publiques (caractérisées depuis une dizaine d'années par le paiement irrégulier des salaires des agents de l'État et de trop faibles investissements publics), la forte croissance démographique et une économie globalement en récession n'ont pas permis de ralentir l'appauvrissement de la population. Le chômage – en particulier des jeunes – est endémique; les principales ressources du pays sont agricoles et ne suffisent plus à satisfaire les besoins alimentaires de la population, et l'exportation des filières de rente stagne. L'économie dépend plus que jamais des transferts financiers de la diaspora et du retour de l'aide de la communauté internationale. Un gage de stabilité est l'ancrage de la monnaie nationale à la zone franc/euro.

Néanmoins, le processus de réconciliation nationale entamé en 2001 entre les trois îles autonomes et l'Union, fortement soutenu par la région et la communauté internationale, a abouti à une nouvelle constitution. La finalisation du DSCR (2006-2009) et la réunion des bailleurs de fonds fin 2005 sont encourageantes. L'UE (principalement France + CE) reste de loin le premier partenaire du pays. L'élection présidentielle de mi-2006, sécurisée et financée par la communauté internationale, a permis l'alternance politique. Le nouveau gouvernement a ajouté aux priorités du DSCR un engagement plus fort à progresser sur les questions de gouvernance (lutte contre la corruption et réforme profonde de la justice). Les contraintes majeures du pays tiennent à l'insuffisance des ressources financières intérieures pour couvrir les dépenses essentielles.

Le présent document de stratégie tient compte de l'évaluation des stratégies de coopération de la CE avec les Comores réalisée en 2006 et est le fruit d'un dialogue étroit avec le gouvernement, la société civile comorienne des trois îles, la France et les autres partenaires.

La programmation des fonds du 10^e FED est axée sur deux domaines d'intervention adoptant une approche sectorielle: les infrastructures de transport (sur la base d'une approche donnant toutes les garanties sur l'entretien et la durabilité des investissements réalisés) et la consolidation des actions entamées dans l'éducation (en insistant sur la formation technique et professionnelle). La gouvernance et les appuis institutionnels constituent un secteur transversal «hors concentration».

Le premier domaine de concentration est donc l'entretien et la réhabilitation des infrastructures de transport (routes) pour environ 50 à 60 % de l'enveloppe A du PIN (environ 27 Mio EUR). Le second domaine de concentration est la poursuite des appuis au secteur de l'éducation pour 25 à 35 % de l'enveloppe A (environ 11,25 Mio EUR). Les 15 % restants de l'enveloppe A (environ 6,75 Mio EUR) seront destinés au renforcement de la gouvernance (finances, justice, décentralisation) et aux appuis institutionnels correspondants. La mise en œuvre se fera selon l'approche projet. Néanmoins, si les progrès nécessaires en matière de gestion des finances publiques sont constatés à court terme, il pourrait être envisagé, en concertation avec les autres bailleurs, de réaliser certains programmes sous la forme d'un appui budgétaire.

PARTIE 1: DOCUMENT DE STRATÉGIE

CHAPITRE I: CADRE DES RELATIONS ENTRE LE DONATEUR ET L'UNION DES COMORES

I.1. Objectifs généraux de la politique extérieure de l'UE

Conformément à l'article 177 du traité instituant la Communauté européenne, la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement favorise:

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale;
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

L'Europe doit s'assigner un rôle cohérent de partenaire mondial, sous-tendu par ses valeurs fondamentales, en assumant des responsabilités régionales, en favorisant le rayonnement du développement durable et en contribuant à la sécurité civile et stratégique.

L'Union a mis au point une vaste gamme d'outils de relations extérieures (politique commerciale commune, coopération au travers d'accords bilatéraux et multilatéraux, coopération au développement, politiques étrangère et de sécurité communes, politiques de défense et de sécurité communes, aide humanitaire et assistance financière), ainsi que la projection externe des politiques internes (énergie, environnement, transport, justice et affaires intérieures, etc.).

L'action extérieure de l'Union - qui englobe la politique étrangère et de sécurité commune, la politique commerciale commune et la coopération avec les pays tiers - fournit un cadre permettant à la fois de rassembler tous les instruments communautaires et de mettre progressivement en place un ensemble d'actions communes reposant sur des positions communes dans le domaine plus vaste des relations politiques.

En conséquence de l'élargissement, l'UE s'est vu confier des responsabilités encore plus importantes en tant que chef de file régional et partenaire mondial. Elle devrait donc renforcer sa capacité à promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit et concentrer ses efforts sur la lutte contre la pauvreté, tant dans son voisinage que par le biais de ses politiques multilatérales et bilatérales, qui visent essentiellement le développement durable et la stabilité politique. De cette façon, l'UE parviendra à une véritable cohérence entre son agenda intérieur et son agenda extérieur, contribuant ainsi à la sécurité et à la prospérité à l'échelle mondiale.

I.2. Objectifs stratégiques de la coopération avec le pays partenaire

Les objectifs du traité sont confirmés à l'article 1^{er} de *l'accord de partenariat ACP-CE*, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé à Luxembourg le 25 juin 2005. L'objectif général de l'accord de Cotonou est de promouvoir une approche stratégique commune de la réduction de la pauvreté qui soit compatible avec les objectifs du développement durable, ainsi que l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. La coopération entre la Communauté et l'Union des Comores (UdC) poursuivra ces objectifs en prenant en compte les principes fondamentaux définis à l'article 2, notamment l'encouragement de «l'appropriation» de la stratégie par les pays et les populations concernés, et les éléments essentiels et l'élément fondamental définis aux articles 9 et 11b de l'accord.

Si le traité et l'accord de Cotonou constituent la base juridique de la coopération de la CE avec les pays ACP, le *consensus européen sur le développement* récemment adopté définit le cadre général de la politique au niveau de l'UE. L'objectif général et principal de la politique

de développement de l'UE est la réduction de la pauvreté dans le cadre du développement durable, conformément à l'agenda international et en tenant dûment compte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Parmi les autres objectifs importants figurent également les droits de l'homme et la bonne gouvernance.

Une meilleure efficacité de l'aide est essentielle à la réduction de la pauvreté. En conséquence, l'UE fera progresser la coordination, l'harmonisation et l'alignement. Elle favorisera une meilleure complémentarité des donateurs en œuvrant en faveur d'une programmation pluriannuelle commune fondée sur les stratégies et les procédures des pays partenaires, les instruments communs de mise en œuvre, les missions communes menées par les donateurs et l'utilisation de dispositifs de cofinancement. L'UE aura le premier rôle dans la mise en œuvre des engagements relatifs à l'efficacité de l'aide énoncés dans la déclaration de Paris et tirera profit de l'expérience des nouveaux États membres afin de renforcer leur rôle en tant que donateurs.

Elle fera progresser la cohérence des politiques au service du développement dans de nombreux secteurs. Il s'agit de permettre à toutes les politiques de l'UE n'ayant pas trait à l'aide de soutenir les pays en développement dans leurs efforts pour atteindre les OMD.

La programmation nationale et régionale de la Communauté se fondera sur le principe de concentration, à savoir la sélection, grâce au dialogue avec les pays partenaires, d'un nombre limité de domaines prioritaires, plutôt qu'une dispersion des efforts dans des secteurs trop variés. C'est ainsi que la Communauté concentrera son activité dans les neuf domaines suivants, eu égard aux avantages comparatifs de la CE dans certains d'entre eux: le commerce et l'intégration régionale; l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles; les infrastructures, les communications et les transports; l'eau et l'énergie; le développement rural, l'aménagement du territoire, l'agriculture et la sécurité alimentaire; la gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et le soutien aux réformes économiques et institutionnelles; la prévention des conflits dans les États fragiles; le développement humain; la cohésion sociale et l'emploi.

La Communauté adoptera une méthode plus rigoureuse pour intégrer les quatre questions transversales suivantes: la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme, les droits de l'enfant et des populations indigènes, l'égalité des sexes, la préservation de l'environnement à long terme et la lutte contre le VIH/SIDA.

En décembre 2005, le Conseil européen a adopté une stratégie de l'UE pour l'Afrique. La stratégie définit un cadre d'action à long terme entre l'Europe et l'Afrique à tous les niveaux: avec les institutions panafricaines telles que l'Union africaine, les organisations régionales et les administrations nationales. Elle définit la manière dont l'UE peut appuyer au mieux les efforts déployés par l'Afrique pour atteindre les OMD. La stratégie repose sur trois piliers: i) promouvoir certaines exigences clés pour assurer le développement durable, telles que la paix, la sécurité et une bonne gouvernance, ii) soutenir l'intégration régionale, le commerce et l'interconnectivité pour favoriser le développement économique, et iii) améliorer l'accès aux services sociaux de base (santé, enseignement) et la protection de l'environnement pour atteindre les OMD 1-6 plus rapidement.

I.3. Principaux accords bilatéraux

Le partenariat entre la CE et les Comores remonte à la création du premier Fonds européen de développement (FED) en 1958. Depuis, la coopération Comores-CE s'est intensifiée dans le cadre des différentes conventions de Lomé puis de l'accord de Cotonou signés au niveau multilatéral par l'ensemble des pays ACP.

Au niveau bilatéral, un accord de partenariat dans le domaine de la pêche lie la CE et les Comores depuis le 1^{er} janvier 2005¹ pour une durée de cinq ans; la contribution de la Communauté est de 390 000 euros par an dont 60% sont destinés à l'appui de la politique sectorielle de la pêche du pays. Cet accord établit les principes, règles et procédures régissant i) la coopération économique, financière, technique et scientifique dans le domaine de la pêche en vue de l'instauration d'une pêche responsable dans les eaux comoriennes; ii) les conditions d'accès des navires de pêche communautaires aux eaux comoriennes; iii) les modalités de contrôle des pêches dans les eaux comoriennes; et iv) les partenariats entre entreprises visant à développer des activités économiques relevant du domaine de la pêche.

La France a signé des accords de coopération avec les Comores le 10 novembre 1978 et a inscrit l'UdC dans la liste des pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) en 1999. La coopération a été relancée lors de la V^e commission mixte franco-comorienne qui s'est tenue à Paris les 4 et 5 avril 2005. Les promesses françaises faites lors de la conférence des partenaires des Comores de décembre 2005 se sont traduites dans un document cadre de partenariat (DCP) de 88,3 millions d'euros pour la période 2006-2010, signé par les deux parties en novembre 2006.

Les Comores ont par ailleurs conclu un accord bilatéral avec l'Iran en 2006 et étudient d'autres accords bilatéraux avec des États du Golfe.

CHAPITRE II: DIAGNOSTIC DE L'UNION DES COMORES

II.1. Analyse de la situation politique, économique, sociale et environnementale

II.1.1 Situation politique et institutionnelle

Retour à la stabilité politique du pays et consolidation de l'acquis démocratique

Après de nombreuses années de tensions politiques (coups d'État à répétition et crise consécutive à la sécession de l'île d'Anjouan en 1997), les Comores ont connu, depuis le début de l'année 2004, des changements majeurs dans le sens de l'achèvement du processus de réconciliation nationale entamé en 2001 par l'accord de Fomboni. La mise en place des nouvelles institutions s'est concrétisée en 2004 par des élections législatives au niveau des îles autonomes et de l'Union puis, en 2005, par l'adoption des lois organiques, notamment celles très discutées sur la répartition des compétences entre les îles autonomes et l'Union.

En 2006 ont eu lieu les élections présidentielles, les premières réalisées selon le principe de la présidence tournante inscrit dans la Constitution. Ce scrutin a débouché, en mai 2006, sur l'élection d'un nouveau président de l'Union, qui a obtenu la majorité des voix dans les trois îles. La tenue et la réussite de ces élections, qualifiées de globalement libres, transparentes et fiables par les observateurs internationaux, constituent une étape décisive dans la normalisation politique de l'archipel. Elles ont cependant été réalisées grâce à un soutien très important de la communauté internationale qui a assuré à la fois le financement de l'organisation et la sécurisation du scrutin. Les Comores doivent maintenant consolider l'acquis démocratique, ce qui passe en particulier par le renforcement de la capacité nationale en matière d'organisation électorale. Le Parlement de l'Union des Comores a voté en janvier 2007 une nouvelle loi électorale et un budget de 200.000 euros dans la loi de finances 2007

¹ Dans le cadre de ce Protocole qui prévoit l'octroi de licences pour 57 thoniers, les Comores devraient bénéficier de revenus supplémentaires d'environ 170.105€ provenant des redevances des armateurs de l'UE.

pour l'organisation des élections des présidents des îles de 2007.

Principe de démocratie constitutionnelle, gouvernance et État de droit

Du point de vue des institutions, le manque de ressources du pays et les faiblesses du système d'éducation ont pour conséquence une faible capacité institutionnelle qui handicape la mise en œuvre des politiques et le développement du pays. La fragilité des institutions et le non-paiement des salaires, récurrent dans la fonction publique, rendent également les institutions publiques très vulnérables à la corruption. Le document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) souligne que la corruption est très répandue et fait état d'audits concernant la dette intérieure et les entreprises publiques qui attestent de ce fait. Les Comores ont signé la Convention des Nations Unies contre la corruption en 2003; la ratification de cette convention par l'Assemblée Nationale n'est pas encore effective.

Le système judiciaire fonctionne mal du fait du faible nombre de juristes comoriens et du manque de moyens pour faire respecter les décisions. L'accès à la justice n'est ainsi pas garanti dans sa totalité. Les juges, nommés par décret du président, peuvent par ailleurs être suspendus à tout moment par le gouvernement, ce qui les rend extrêmement vulnérables à l'influence de l'exécutif et à la corruption. La cohabitation du droit coutumier, du droit islamique et du droit moderne issu du système français entraîne également des confusions et des incohérences dans l'application des lois. L'amélioration du statut des magistrats et la mise en place récente du barreau de Moroni sont des signes qui pourraient permettre des progrès dans ce domaine à moyen terme.

La séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire n'est pas assurée dans les faits. Le chef de l'État ne dispose pas du pouvoir de dissoudre l'Assemblée, qui en retour ne dispose pas du droit de censure envers le gouvernement. Ces dispositions confèrent un rôle certain au Parlement, qui a ainsi pu voter, contre la volonté du président de l'Union, des lois favorables aux îles autonomes, mais elles sont également source de blocage car le président de l'Union peut décider de ne pas promulguer les lois votées, comme cela s'est produit à plusieurs reprises en 2004 et 2005.

Droits de l'homme, genre, société civile

En matière de droits de l'homme, les libertés fondamentales sont généralement assurées par le droit et respectées dans la pratique. Le droit criminel interdit le prosélytisme non-musulman, ce qui contredit la convention des droits de l'homme, mais les cas de discrimination sont rares et la liberté de religion existe. Les Comores ont engagé une politique de ratification des conventions internationales dans ce domaine (voir annexe IX) et ont mis en place, au sein des ministères, des départements spécialisés dans la promotion des droits humains. En juin 2006, une loi a également été votée instituant une commission nationale des droits de l'homme (CNDH), créant ainsi un environnement propice au développement d'organisations non gouvernementales (ONG) militantes dans le secteur. Cependant, certains engagements pris au niveau international ne se traduisent pas facilement dans la législation nationale et des efforts restent à accomplir en la matière. Si la constitution interdit la discrimination fondée sur la race, le sexe, le handicap, la langue ou le statut social, des discriminations que l'on ne peut pas qualifier de « volontaires » persistent. En particulier, il est à noter que la Convention sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à l'Égard des Femmes a été adoptée par le Parlement en 1994 mais les femmes continuent à être largement sous-représentées à tous les niveaux de la gestion publique, administrative et économique: notamment, en 2005 on comptait seulement 3 femmes parlementaires². Dans ce contexte, un *Document de Politique Nationale de la Promotion du Genre* est actuellement en cours de finalisation.

² Rapport mondial sur le développement humain, 2005. Plus de statistiques sur l'emploi des femmes sont indiquées en Annexe II.

Les besoins élémentaires des enfants sont difficilement satisfaits, notamment l'accès aux services sociaux de base. Par ailleurs, bien que le code du travail interdise le travail des mineurs de 15 ans, l'exploitation des enfants continue de prendre des proportions inquiétantes aux Comores. Les récentes études disponibles renvoient ce phénomène à deux causes principales : l'extrême pauvreté des familles et les défaillances du système éducatif. De son côté, le gouvernement s'est engagé en matière de protection des enfants en ratifiant la convention relative aux droits de l'enfant en 1993 et en adoptant une *stratégie nationale sur la protection des enfants les plus vulnérables aux Comores* (SNPEV) en 2004. Le plan d'action devant matérialiser cette stratégie est fixé comme l'une des priorités de l'Unicef et du gouvernement pour l'année 2007. Toutefois, sur le terrain, des cellules d'écoute sur les cas de maltraitance des enfants ont été mises en place en 2006 dans les différentes régions des îles. Les organisations de la société civile sont nombreuses et bien ancrées dans la société comorienne (en particulier les associations villageoises et communautaires). Leur manque d'organisation et de moyens financiers (hormis les apports de la diaspora) réduisent cependant leur participation à l'élaboration et à la réalisation des stratégies nationales.

Sources potentielles d'instabilité pour le pays

Ces divers éléments d'analyse et le constat de la faiblesse institutionnelle conduisent à qualifier le partenariat avec les Comores de partenariat avec un État fragile, car le pays est en phase de transition démocratique et les acquis en matière de stabilité institutionnelle, de démocratie ou de droit doivent être encore consolidés. Les principes de l'OCDE applicables aux actions dans les États fragiles³ sont pris en considération dans nos actions aux Comores. De nombreux défis restent en effet à affronter, dont le principal tient à l'insuffisance des ressources financières intérieures pour couvrir les dépenses structurelles et de fonctionnement induites par la nouvelle architecture institutionnelle. L'accumulation des arriérés de paiement dans la fonction publique (près de 26 millions d'euros d'arriérés cumulés depuis 1994, équivalant à 20 à 30 mois d'arriérés de salaires cumulés) suscite en particulier de fortes tensions sociales et constitue une source potentielle d'instabilité. Les tensions entre l'Union et les îles nées en particulier des discussions autour de l'adoption des lois organiques et du partage des compétences entre les îles autonomes et l'Union devront par ailleurs également être apaisées.

Le nouveau gouvernement a envoyé des signaux forts montrant sa volonté d'améliorer la stabilité politique et la situation de la gouvernance dans le pays. Il a mis la lutte contre la corruption et la réforme du système judiciaire au cœur de ses priorités et inclus l'assainissement des finances publiques et une meilleure prise en compte des questions de genre dans les textes des stratégies nationales et sectorielles. Il a également affiché sa volonté d'apaiser les conflits liés au partage des compétences en travaillant en collaboration avec les îles autonomes, et a promulgué toutes les lois relatives à ce partage, notamment dans le domaine de la sécurité intérieure. Cette normalisation politique progressive, soutenue par la communauté internationale sous l'égide de l'Union africaine, offre donc des perspectives encourageantes pour le pays.

II.1.2 Situation économique et commerciale

Situation économique, structures et performances

Avec un PIB/habitant estimé à 520 euros par an et un indice de développement humain (IDH) qui la place en 2006 au 132^e rang sur 177 pays, l'UdC se classe parmi les pays les moins avancés (PMA) et est l'un des plus pauvres du continent africain. Son économie se caractérise depuis plusieurs années par une croissance économique faible d'environ 2 % (moyenne annuelle de 1998 à 2004), qui ne permet pas de compenser l'augmentation rapide de la

³ Organisation pour la Coopération et le Développement Economique – Etats Fragiles: Déclaration d'Intention et Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires – Réunion à haut niveau du CAD, 5 et 6 décembre 2006.

population, estimée entre 2,1 et 3 % par an, et ainsi de réduire significativement le taux de pauvreté (45 % en 2005 comme dans les années 80).

Les Comores ont une «petite économie», peu diversifiée et de faible productivité, caractérisée par un dualisme entre un secteur agricole de subsistance peu productif et un secteur tertiaire assez développé. Le secteur agricole contribue au PIB à raison de 40 %, occupe plus de 80 % de la population active et représente la quasi-totalité des exportations. Le secteur tertiaire s'organise autour du commerce des produits importés et des services marchands et contribue à près de la moitié du PIB, mais souffre de la faiblesse des infrastructures du pays. Le secteur touristique, malgré un potentiel important, reste limité (2 % du PIB) et rapporte aujourd'hui moins de revenus qu'il y a dix ans. L'industrie est peu développée en raison d'un marché intérieur limité, de financements peu accessibles et d'un environnement des affaires peu encadré, et ne contribue que pour environ 10 % au PIB.

La faible diversification de l'économie rend le pays très dépendant et vulnérable aux chocs extérieurs. Les exportations sont fortement tributaires des variations des cours mondiaux des produits de base et de la concurrence de produits synthétiques de substitution. La baisse du prix de la vanille a ainsi entraîné une division par sept des recettes d'exportation entre 2003 et 2005. Du côté des importations, la hausse du prix du pétrole, premier produit importé en valeur, entraîne une augmentation du coût des productions nationales et des transports. La balance commerciale des Comores connaît ainsi un déficit structurel chronique, et le pays importe, selon les années, trois à dix fois plus qu'il n'exporte. Le rattachement des Comores à la zone franc, qui établit une parité fixe entre le franc comorien et l'euro (1 € = 491.968 KMF), a été et continue à être un facteur de stabilité monétaire.

Les investissements directs (2,8 million d'euros en 2005) sont largement insuffisants.

En matière d'infrastructures publiques, les restrictions budgétaires n'ont pas permis une gestion et un entretien adéquats des routes, dont l'état s'est fortement dégradé au cours de la dernière décennie (45 % des routes sont dégradées et seules 11 % sont en bon état); ce retard se traduit par un coût induit important des produits et services, de faibles investissements privés, une détérioration de l'accès des populations aux services sociaux de base et des problèmes d'évacuation en cas de catastrophe naturelle (éruptions volcaniques et pluies cycloniques). Les infrastructures de transport, et plus particulièrement les ports, ne sont pas à la hauteur des besoins minimaux tant en matière de normes de sécurité que de gestion de volume d'activité et engendrent des coûts correspondants élevés. Le développement des infrastructures portuaires demeure vital pour faciliter l'intégration économique du pays dans la région car il contribuerait à la réduction des coûts des services, à l'amélioration des conditions de sécurité et, par là même, au développement d'autres secteurs tels que le tourisme et la pêche.

Le secteur de l'énergie se caractérise par une faible production et consommation en général (122 ktep en 2001 soit 0.2 tep par habitant), et d'énergie conventionnelle en particulier, traduisant un bas niveau de développement économique; les principales sources d'énergie restent le bois de chauffe (avec des conséquences sur la déforestation) et les hydrocarbures qui représentent respectivement 78 et 20% des consommations énergétiques. Il existe des possibilités de développement d'autres sources d'énergie qui ne sont pas encore exploitées. L'approvisionnement en énergie électrique reste également coûteux et irrégulier. Il souffre de pertes importantes sur les réseaux et d'un manque d'investissements qui ne permet pas le développement du réseau d'électrification et l'amélioration de la distribution qui sont cependant des facteurs importants pour le développement de l'activité économique du pays.

Bien que le pays soit quasiment couvert par le réseau téléphonique, la plupart de ces réseaux de télécommunications sont souvent saturés, peu performants, et leur coût d'utilisation est élevé. Le pays bénéficie actuellement, et ce, jusqu'en 2010, du programme régional pour les

TIC qui est mis en œuvre par le COMESA qui a pour but notamment de réduire la fracture numérique en levant les contraintes au développement du secteur. Des investissements sont prévus pour la connexion au câble EASSy (Eastern Africa Submarine Cable System) et d'autres possibilités au niveau régional pourront également être explorées.

L'absence d'une véritable politique d'investissement, notamment en matière d'infrastructures, freine donc le développement du secteur privé. Le climat des affaires est globalement peu propice à l'investissement des opérateurs privés, qui sont confrontés à de nombreuses contraintes d'ordre administratif (procédures longues et difficiles), législatif (absence d'une politique de la concurrence, persistance d'une opacité dans la passation des marchés, statut du foncier ambigu et non sécurisé) et technique (manque de données régulières et fiables). L'accès au crédit est restreint et le pays ne dispose que d'un nombre limité de banques. Dans ce contexte, les activités productives se développent peu et les possibilités d'emploi restent limitées, ce qui influe sur le taux de chômage (14,6 % de la population active) et sur le niveau de pauvreté.

Les Comores sont finalement fortement dépendantes des transferts financiers extérieurs, qui permettent de combler en partie les déficits structurels de l'économie. Ces financements proviennent essentiellement de l'aide publique au développement (APD) (environ 55 euros par habitant et par an en moyenne sur les dix dernières années) et surtout de la diaspora, dont les transferts représentent des montants comparables à la totalité des recettes budgétaires du pays (de l'ordre de 15 à 20 % du PIB, soit 30 à 40 millions d'euros par an en monnaie, auxquels s'ajoutent 10 à 15 millions d'euros sous forme de biens). Si les transferts de la diaspora permettent à une partie des ménages comoriens de faire face à court terme à leur manque de revenus, l'absence d'une politique claire de gestion des fonds transférés n'a jusqu'à présent pas permis de canaliser ces derniers vers l'investissement productif sur le plan national. Par ailleurs, l'importance de ces revenus n'incite pas les Comoriens à investir dans l'économie locale ou à travailler et produire aux Comores. Cela concerne en particulier les jeunes qui souvent sont inactifs et tournent le dos aux activités traditionnelles de leurs aînés. Cette situation expliquerait par exemple en partie la baisse de production connue dans la filière vanille depuis 30 ans. Les jeunes comoriens souhaitent le plus souvent émigrer, les familles réservant leurs richesses accumulées pour faciliter l'émigration d'un des leurs, avec l'espoir de recevoir des fonds importants en retour. Ces transferts ne contribuent donc pour l'instant que de façon marginale au développement socioéconomique du pays (voir annexe VI). Toutefois, le FIDA et l'AFD planifient de mettre en œuvre un projet de partenariat entre les Mecks (institutions de microcrédits nationales) et des banques françaises pour faciliter les transferts de fonds de la diaspora et développer une activité de prêts pour encourager les investissements.

Structure et gestion des finances publiques

Sur fond de crise et de forte instabilité politique, le pays a connu des déséquilibres importants dans la gestion des finances publiques au cours de la dernière décennie. Cette situation a entraîné un déficit budgétaire persistant, provoqué par de nombreux facteurs tels que l'absence de mécanismes efficaces d'allocation et d'utilisation des ressources publiques, le manque de prévisibilité des ressources ainsi que la faiblesse des capacités de l'administration économique et financière en matière de programmation et de suivi budgétaires. Les recettes budgétaires de l'État, qui représentaient 48,7 millions d'euros en 2005, proviennent pour près de 60 % des taxes douanières sur les produits importés. Les dépenses budgétaires de l'État représentent 62 millions d'euros en 2005, dont 47,5 millions pour les dépenses courantes primaires, absorbées aux 2/3 par les salaires de la fonction publique; cette situation étant aggravée par la structure décentralisée de l'État. Malgré les efforts fournis au titre du programme de surveillance du FMI pour diminuer la masse salariale, celle-ci reste élevée; elle sera encore réduite dans la loi de finances révisée 2006.

L'endettement du pays a également atteint des niveaux alarmants. Selon les estimations des institutions de Bretton Woods, la dette extérieure atteignait 266 millions de dollars US en 2005, soit 71 % du PIB et 506 % des exportations (voir annexe X). Par ailleurs, l'endettement interne a atteint 23 millions d'euros en 2005. Ce lourd endettement externe et interne pèse gravement sur les finances publiques et freine la relance de l'économie nationale. Le gouvernement étudie les possibilités de renégocier la dette qui vient bientôt à échéance avec les partenaires bilatéraux et de bénéficier de l'initiative PPTE et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Par ailleurs, le gouvernement a lancé, en 2006, un appel aux bailleurs de fonds pour l'aider à financer les arriérés de salaires de la fonction publique, qui constituent la principale source d'endettement interne.

Évaluation du processus de réforme

Des réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques ont été amorcées avec le programme de surveillance du FMI. Elles ont consisté dans la mise en application du mécanisme des recettes à partager entre l'Union et les îles autonomes, l'harmonisation de la nomenclature fiscale, l'évaluation de la dette des entités publiques et l'application de tarifs douaniers communs à travers l'Union depuis 2006. Le gouvernement a introduit des mesures pour améliorer la gestion des finances publiques, avec notamment la création de comptes spéciaux pour le paiement des dépenses prioritaires (les salaires et des frais généraux minimaux). La capacité du pays à mobiliser les ressources nécessaires pour financer les institutions doit être suivie et accompagnée de très près.

Le gouvernement, avec l'appui des partenaires extérieurs, s'est également lancé dans une politique de désengagement de l'État des entreprises publiques. Ces privatisations concernent dans un premier temps la Société comorienne des hydrocarbures (SCH) et Comores Telecom. Peu de progrès dans ce domaine ont été réalisés, en partie à cause du manque de capacités institutionnelles et de retards dans l'arrivée de l'assistance technique annoncée.

Depuis 2005, dans le contexte du programme de surveillance, des mesures spécifiques ont été prises pour rationaliser la fonction publique et réduire la masse salariale. Outre le non-renouvellement du personnel temporaire récemment recruté et le gel des nouvelles embauches, excepté pour les secteurs sociaux, il est prévu que chaque ministère (sauf ceux de la santé et de l'éducation) identifie le moyen de réduire de 2 % sa masse salariale. Dans le cadre du Fonds fiduciaire, un projet dirigé par le PNUD a mis en œuvre certaines activités pour améliorer l'administration publique en concordance avec la configuration Union-îles autonomes. Par ailleurs, et conformément au programme du nouveau gouvernement, l'administration s'apprête à transférer des compétences aux autorités décentralisées avec la mise en place d'audits pour vérifier que les ressources sont bien utilisées.

Élaborées dans le cadre du DSCR, les nouvelles politiques sectorielles n'ont pas encore été mises en application. Toutefois, le secteur privé en général et le tourisme en particulier sont identifiés comme des éléments clés de la croissance économique dont le développement est conditionné par la réhabilitation des infrastructures et à la mise à jour des politiques sectorielles, qui datent parfois de plusieurs années et doivent être adaptées aux nouveaux besoins. Compte tenu du caractère transversal des nouvelles technologies de l'information et de la communication, le gouvernement a opté pour une stratégie globale dans ce domaine, avec pour objectifs la compétitivité des entreprises et le développement socioéconomique du pays.

Politique commerciale et accord de coopération régionale

L'UdC est engagée dans un processus d'intégration régionale au sein de la zone de libre-échange (ZLE) et de l'union douanière (UD) du COMESA. L'adhésion à la ZLE est effective depuis janvier 2006 et, depuis cette date, l'Union n'applique plus de droits de douane sur les produits originaires de la région. Les Comores envisagent également de rejoindre l'UD dès le 1^{er} janvier 2008 et appliqueront ainsi un tarif extérieur commun (TEC) aux autres partenaires

commerciaux.

L'UdC est également membre de la Commission de l'océan Indien (COI), et a adhéré à l'initiative transfrontalière (*Cross Border Initiative*) en 1994. Dans le cadre du COMESA, les Comores négocient également des accords de partenariat économique (APE) avec l'UE. Afin de participer aux négociations, les autorités comoriennes ont mis en place en septembre 2004, le Forum National pour le Développement des Politiques Commerciales (FNDPC) dont les représentants participent régulièrement aux négociations, leur déplacement étant assuré sur les fonds du PIR 9ème FED. Le pays a bénéficié en 2005 d'une étude d'impact des APE qui devra être complétée par des études spécifiques qui pourront également être prises en charge dans le cadre du PIR; le pays est appuyé d'un assistant en politique commerciale (financé par un programme de l'AIF, du Secrétariat du Commonwealth et de la CE) pour le renforcement des capacités pour les négociations.

L'UdC n'est pas encore membre de l'OMC, mais souhaite obtenir le statut d'observateur, ce qui implique la possibilité d'engager des négociations en vue d'une future adhésion.

L'impact prévisible sur l'économie comorienne des réductions des droits de douane liées à ces processus d'intégration constitue un défi important pour le pays, étant donnée sa dépendance vis-à-vis des recettes douanières. Si les effets sur les exportations seront limités (les produits de rente bénéficiant déjà du libre accès dans les principaux pays acheteurs), les effets sur l'importation vont avoir d'importantes répercussions. La libéralisation des échanges aura cependant des effets positifs en réduisant les prix à la consommation des matières premières et des produits intermédiaires susceptibles de dynamiser le secteur privé. La suppression des barrières tarifaires doit en tout état de cause être accompagnée de mesures fortes de la part du gouvernement, qui a introduit des mesures fiscales spécifiques sur recommandation du FMI pour permettre au pays «d'évoluer d'une fiscalité de porte vers une fiscalité sur les revenus intérieurs»⁴. Le gouvernement est très impliqué dans le processus d'intégration régionale car les intérêts nationaux, les spécificités (insularité, statut de PMA) et les contraintes de l'UdC sont pris en compte et défendus au sein des organisations régionales, en l'occurrence le COMESA et la COI. Toutefois, les capacités (humaines, matérielles, techniques) des autorités pour les négociations commerciales doivent être renforcées.

II.1.3 Situation sociale, y compris le travail décent et l'emploi

L'instabilité qu'ont connue les Comores a contribué à la détérioration des conditions de vie de la population. Au cours de la période 1995-2004, l'inégalité de répartition des revenus par habitant a augmenté et tous les indicateurs attestent d'une aggravation de ces disparités⁵, en particulier sur l'île d'Anjouan.

La population des Comores, estimée à 600 000 habitants⁶, est essentiellement rurale (72 % de la population) et jeune (53 % des Comoriens ont moins de 20 ans). Son taux de croissance varie selon les estimations entre 2,1 et 3 %, ce qui signifie un doublement de la population en 25 à 30 ans; c'est un défi pour le pays, surtout en matière d'éducation, de santé, de nutrition et d'emploi. Dans certaines régions, notamment sur l'île d'Anjouan, la densité de population dépasse 1 000 habitants par km² de terre agricole et les habitants n'ont souvent pas d'autres choix que d'émigrer.

Malgré de nombreux efforts, les taux de scolarisation restent parmi les plus faibles de la région (taux nets de 73 % pour le primaire et de 66 % pour le secondaire; taux

⁴ Voir "*Étude d'impact préalable aux négociations des APE*", Union des Comores, Groupe Soges, mars 2006

⁵ L'indice de Gini a augmenté de 25,7% (de 0,443 à 0,557) selon le DSCR.

⁶ Recensement 2003. Les estimations de l'ambassade de France à Moroni sont cependant de 700 à 750 000 habitants; 52% de la population vit à Grande Comore, 43 % à Anjouan et 5 % à Mohéli.

d'alphabétisation des adultes d'environ 56 % en 2003⁷). En fait, tout le système éducatif souffre de dysfonctionnements importants à cause du manque de structures d'accueil (les écoles opèrent selon un système de double vacation), de matériel pédagogique et d'enseignants et encadreurs pédagogiques suffisamment formés, et de la persistance d'une gestion souvent déficiente. Tous ces éléments contribuent aux taux d'abandons élevés et au pourcentage très faible de réussite au BEPC et au baccalauréat. Le nombre d'enfants non scolarisés et déscolarisés n'est pas répertorié, mais on estime à 37 % la proportion des enfants de 5 à 14 ans qui travaillent. Par ailleurs, le taux de chômage est élevé (près de 15 %), et est plus important chez les jeunes (environ 30 % pour les 15-24 ans) et en milieu urbain (17,5 % contre 13 % en milieu rural) (voir annexe II). Etant donné la situation du marché du travail, on constate une migration surtout vers la France métropolitaine (qui n'est cependant pas chiffrée), du personnel qualifié et des jeunes diplômés qui, une fois formés, ne rentrent pas, ce qui prive le pays d'une de ses ressources indispensables au développement durable du pays.

Des progrès ont été réalisés en matière de santé ces dix dernières années, mais les ressources humaines et financières restent insuffisantes (on compte seulement 7 médecins pour 100 000 habitants, les hôpitaux et centres de santé manquent d'équipements ou n'ont pas les moyens de les entretenir et l'accès aux soins de santé est onéreux) pour répondre à une demande en continue augmentation. À ces contraintes s'ajoute la déficience des transports qui rend l'accès aux services de santé difficile, notamment pour la population rurale et pour les plus démunis. Les tendances des OMD en matière de santé sont détaillées à l'annexe II.

Le secteur de l'habitat, l'une des trois principales priorités du nouveau gouvernement, est caractérisé par des constructions anarchiques et une typologie d'habitat dense et précaire sous forme de paillotes et de maisons en tôles ondulées, malgré l'existence d'un code de l'urbanisme et d'une politique nationale de l'habitat. Le coût de la construction a par ailleurs fortement augmenté suite à la hausse des prix du pétrole et au coût de plus en plus élevé du transport de matériaux par voie maritime et routière.

À l'exception de la capitale Moroni, les Comores ne possèdent pas de système de collecte et de traitement des déchets, en particulier des déchets ménagers et hospitaliers. L'absence de gestion de ces déchets solides et la multiplication des dépôts sauvages, particulièrement visibles le long des côtes, représentent un risque pour le développement de maladies contagieuses.

La part de la population ayant accès à l'eau potable est relativement faible (de l'ordre de 30 % en Grande Comore, 45 % à Anjouan et 60 % à Mohéli).

II.1.4 Situation environnementale

L'état de l'environnement naturel de l'UdC se détériore malgré la bonne connaissance des processus conduisant à cette dégradation (voir annexe VI). Les principaux problèmes environnementaux concernent en particulier: i) la dégradation rapide des écosystèmes et l'exploitation anarchique des ressources naturelles (forêts, ressources marines et côtières), ii) l'érosion des sols, iii) l'alluvionnement croissant des eaux et iv) l'exploitation des récifs coralliens pour extraire des matériaux de construction. Les risques de catastrophe naturelle sont multiples et concernent les éruptions volcaniques en Grande Comore, les cyclones, les inondations et, dans une moindre mesure, les tsunamis. Les éruptions du volcan Karthala sur Grande Comore ont entraîné à trois reprises depuis 2005 l'évacuation de plusieurs agglomérations situées sur les flancs du massif. Par ailleurs, le changement climatique est une réalité et va affecter les Comores de plusieurs façons. Des variations de température et des précipitations auront un impact sur les ressources en eau, l'agriculture, la biodiversité et les

⁷ Contre 61 % en moyenne pour les pays d'Afrique sub-saharienne (Rapport mondial sur le développement humain 2005, PNUD)

ressources marines, mettant davantage de pression qu'il n'en existe déjà sur ces ressources, tandis que des événements climatiques exceptionnels et une montée du niveau de la mer peuvent porter sérieusement préjudice aux populations des zones côtières. L'ensemble de ces effets se rajoutera à la situation déjà fragilisée du pays.

Des stratégies nationales et une législation dans le secteur de l'environnement ont été élaborées, mais les capacités des départements ministériels restent trop limitées, tant au niveau humain que financier, pour pouvoir appliquer, gérer et superviser efficacement les programmes d'actions environnementales et assurer le succès des projets. Les actions de protection et de valorisation de l'environnement sont finalement assurées dans leur quasi-totalité par quelques projets financés par les bailleurs de fonds. Un des principaux défis pour les prochaines années sera ainsi le développement des capacités pour lutter efficacement contre la dégradation de l'environnement et une meilleure gestion des ressources naturelles.

II.1.5 L'Union des Comores dans le contexte international

L'UdC est membre de diverses organisations internationales, dont l'Union africaine (UA), l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), la Ligue des États arabes (LEA), la Ligue islamique mondiale (LIM) et l'ONU. Au niveau régional, les Comores sont bien intégrées dans la région en tant que membre de la COI et du COMESA; le pays entretient de bonnes relations avec ses voisins. La participation des Comores aux processus d'intégration régionale et aux organisations internationales est parfois limitée par le manque de ressources humaines et financières (difficultés à remplir leurs obligations financières liées à ces organisations).

À court terme, aucune menace extérieure directe n'est susceptible d'affecter la stabilité du pays. La communauté internationale, et en particulier les États-Unis, restent cependant particulièrement attentifs aux questions liées au terrorisme international. L'UdC est en effet un pays relativement vulnérable aux activités terroristes, tant du fait de sa configuration géographique que de ses moyens financiers très limités, qui ne lui permettent d'assurer une sécurité adéquate ni dans ses eaux territoriales, ni dans ses ports et aéroports.

Les Comores entretiennent des liens étroits avec la France malgré le conflit non résolu au sujet du statut de Mayotte. Des discussions sont en cours avec le gouvernement français sur le problème aigu de l'émigration illégale vers Mayotte, mais peu de mesures concrètes ont été prises pour le moment (voir annexe VII).

II.2. Analyse de la réduction de la pauvreté

La crise politique, institutionnelle et économique qu'a connue l'UdC au cours des dix dernières années, avec comme conséquence une baisse significative de l'APD, a contribué à la détérioration générale des conditions de vie et à l'accroissement de la vulnérabilité des populations. Si de nombreux ménages échappent aujourd'hui à la pauvreté grâce aux transferts de la diaspora, seule une croissance économique durable pourra générer des emplois permettant aux plus vulnérables, dont les femmes et les enfants, de sortir de leur situation de pauvreté. Pour l'ensemble du pays, l'incidence de la pauvreté s'élève à environ 37 % des ménages représentant près de 45 % des individus. Ce pourcentage est légèrement plus élevé à Anjouan et Mohéli qu'à la Grande Comore. Le DSCRП présente une analyse complète du profil de pauvreté du pays et des principaux facteurs qui déterminent le niveau de pauvreté des ménages. La pauvreté est plus importante en milieu rural, notamment à Anjouan⁸, chez les ménages dont le chef de famille est âgé et chez ceux qui ne bénéficient pas de transferts de la diaspora⁹. Le niveau d'instruction du chef de famille conditionne également le niveau de

⁸ Cause du départ massif des jeunes d'Anjouan vers Mayotte.

⁹ À noter que 95 % des transferts de la diaspora concernent la Grande Comore.

pauvreté, et l'analyse met en évidence la forte rentabilité de l'investissement en éducation pour réduire la pauvreté, notamment pour les femmes¹⁰.

D'après le dernier rapport national sur l'avancement des OMD¹¹, l'UdC n'en atteindra probablement que deux sur huit à l'horizon 2015, à condition d'entreprendre des mesures fortes pour maintenir la tendance actuelle: il s'agit de l'objectif visant à «*assurer une éducation primaire pour tous*» et de celui visant à «*réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans*». Un résumé des principales tendances pour chacun des OMD est donné à l'annexe II.

II.3. La stratégie de développement de l'Union des Comores

Le DSCR, élaboré en 2003, révisé en 2005 et présenté lors de la conférence des bailleurs de fonds de Maurice, a fait l'objet d'un large consensus des acteurs du développement aux Comores tant sur les axes stratégiques que sur les programmes prioritaires à exécuter pour relancer le développement du pays. Le DSCR est suivi par un plan d'action pour la période 2006-2009 qui définit trente-cinq programmes prioritaires et les ressources financières requises dans onze secteurs d'intervention. Sur le plan des objectifs, le DSCR vise à: (i) consolider la stabilité politique et à concrétiser la mise en place effective des institutions prévues par la constitution; (ii) relancer la croissance économique; (iii) développer et valoriser le capital humain; et (iv) engager tous les acteurs publics, les organisations de la société civile, les opérateurs économiques et les organisations internationales dans la mise en œuvre de cette stratégie. Il adopte une approche mixte qui, d'une part, cible les secteurs où sont «concentrés» les plus démunis afin d'accroître directement et rapidement leurs revenus et, d'autre part, assure le développement à moyen terme de nouveaux secteurs porteurs de croissance dont les fruits pourront être redistribués grâce à une fiscalité et des dépenses publiques à la fois équitables et incitatives.

Les sept axes stratégiques qui structurent la démarche du DSCR et du plan d'action 2006-2009 sont détaillés à l'annexe XIII. La première priorité du DSCR est la promotion de la croissance des secteurs agroalimentaire et «privé» en général (axe 2), plus particulièrement le développement du tourisme. Dans ce but et vis-à-vis des investisseurs potentiels, il est nécessaire que les Comores offrent des garanties de stabilité politique et macroéconomique (axe 1), de sécurité (axe 7), de gouvernance et d'attrait du code des investissements (axe 3) et de meilleures infrastructures de transport, de communication et d'énergie (axe 1). Les deux autres priorités du DSCR sont: i) la promotion de l'éducation de base (axe 5) et la formation professionnelle, facteurs de réduction de la pauvreté et supports de croissance pour les secteurs porteurs, et ii) l'amélioration de la santé (axe 4) et de l'environnement (axe 6), notamment pour les services de base eau/hygiène et la protection des ressources naturelles.

Les besoins de financement du plan d'action 2006-2009 de cette stratégie sont évalués à 78 millions d'euros par an, dont plus de 40 % pour la mise en œuvre de projets d'infrastructures de communication et d'énergie. En comptant les volets eau/hygiène de l'axe 6, le domaine des infrastructures en général représente 36 millions d'euros par an, soit près de la moitié du montant total du plan d'action.

II.4. Analyse de la viabilité des politiques actuelles et des défis à moyen terme

La viabilité des politiques actuelles

Le DSCR et le plan d'action 2006-2009 définissent des axes de stratégie considérés comme viables, qui n'ont pas été remis en cause suite à l'élection présidentielle de 2006. La nouvelle présidence de l'UdC a par ailleurs fait état, mi-2006, de sa préoccupation pour deux thèmes qu'elle considère comme primordiaux pour le redressement du pays: l'amélioration de la justice et l'amélioration des conditions de vie de la population (habitat, éducation, santé et

¹⁰ Les chiffres présentés dans le DSCR sont basés sur l'enquête des ménages, réalisée en 2003.

¹¹ Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport national 2005, Union des Comores/PNUD

emploi). Cependant, la réalisation des politiques sectorielles du DSCRП nécessite une vision claire du gouvernement quant aux objectifs à atteindre et aux moyens à mettre en œuvre, supportée par la pleine adhésion des institutions du pays. Le plan d'action du DSCRП est en effet très ambitieux (78 millions d'euros par an sur quatre ans) et la définition de priorités pour la réalisation des programmes est nécessaire afin, d'une part, de l'adapter aux capacités d'absorption locale et aux engagements des bailleurs de fonds et, d'autre part, d'en faire un véritable plan de relance économique et sociale. La mise en œuvre du DSCRП suppose en outre la coordination active des bailleurs de fonds par le gouvernement pour assurer la mobilisation des ressources nécessaires au financement du plan. Or, à l'heure actuelle, l'urgence pour le gouvernement est avant tout de redresser les comptes de l'État et de mobiliser des aides complémentaires, mais sa capacité à coordonner ces ressources pour l'exécution d'un plan à moyen terme est encore limitée.

Les défis à moyen terme

Aujourd'hui, l'UdC se trouve confrontée à un triple défi: i) poursuivre la mise en place et le financement des nouvelles institutions, ii) contrôler les finances et redresser les comptes du pays, et iii) au niveau socioéconomique, relancer la croissance économique pour permettre une réduction de la pauvreté. Le pays a plus que jamais besoin de l'appui de ses partenaires au développement pour la consolidation des finances de l'État, la bonne gouvernance et l'amélioration des conditions de vie de la population.

Le premier enjeu à moyen terme est de réussir à stabiliser les institutions du pays et de leur donner les moyens de fonctionner correctement (entités des îles autonomes, justice, finances, ministères clés, etc.). Cela passe notamment par le redressement de la situation financière catastrophique qui caractérise le pays en 2006 et par la définition de règles de fonctionnement claires et efficaces pour les institutions en mettant en œuvre les principes de bonne gouvernance et des mécanismes de contrôle des finances publiques à tous les niveaux.

Le second enjeu à moyen terme pour l'UdC est de diversifier son économie. En effet, afin d'assurer une croissance économique supérieure au taux de croissance de la population, il est nécessaire d'augmenter les recettes d'exportations et de développer d'autres activités génératrices de revenus. Afin de créer de nouveaux secteurs de croissance à travers le secteur privé (agroalimentaire, pêche, tourisme...), le gouvernement devra réussir à mettre en place un ensemble de mesures telles que l'amélioration de l'environnement institutionnel, juridique et réglementaire des affaires, l'amélioration des infrastructures de transport et de communication, l'assainissement de la gestion des finances publiques et le renforcement du capital humain.

Le troisième enjeu à moyen terme consiste à prendre des mesures concrètes pour permettre au pays d'atteindre les OMD et de réduire la pauvreté. Il faut notamment renforcer les services et programmes d'éducation et de santé, généraliser l'approvisionnement en eau potable et assurer la sécurité alimentaire sous peine de nourrir l'instabilité politique du pays.

CHAPITRE III: VUE D'ENSEMBLE DE LA COOPÉRATION PASSÉE ET PRÉSENTE DE LA CE, COMPLÉMENTARITÉ ET COHÉRENCE

III.1 Les enseignements du passé

Depuis le 1^{er} FED, la coopération entre la CE et les Comores s'est beaucoup renforcée, et la CE est historiquement le troisième bailleur de fonds de l'UdC après la France et la BM. Mais l'aide communautaire est devenue proportionnellement plus importante ces dernières années du fait de l'augmentation des concours du FED et du désengagement de nombreux bailleurs suite à la crise politique qu'a connue le pays. L'aide communautaire utilise la plupart des instruments disponibles dans le cadre de la convention de Lomé et des accords de Cotonou. En volume par période de programmation, les enveloppes financières ont augmenté du 6^e au 9^e FED. Les événements politiques ayant marqué la période du 8^e FED ont conduit à une

baisse des décisions de financement avec un montant important de reliquats transférés au 9^e FED. Mais, de manière générale, les enveloppes financières ont augmenté régulièrement et sensiblement depuis le 4^e FED, le total des fonds transférés s'élevant à plus de 110 millions d'euros depuis le début de la coopération (voir annexe XII).

L'évaluation de la stratégie de la CE aux Comores (de 1995 à 2005) réalisée en 2006 a démontré la pertinence de l'action communautaire et l'adéquation des documents de programmation aux besoins du pays. Ses conclusions permettent de relever plusieurs facteurs dont la prise en compte est essentielle pour la coopération avec les Comores: a) il serait préférable d'assurer une continuité dans l'intervention de la CE, ce qui permettrait une gestion par résultats des projets et programmes, b) le renforcement des capacités, préalable à l'appropriation nationale des programmes, est un élément fondamental de la programmation, c) l'implication et le renforcement des capacités des ANE sont particulièrement importants, en particulier au niveau communal et quel que soit le secteur d'intervention ; en effet, les résultats obtenus dans le domaine de la coopération décentralisée et des microréalisations ont montré que les projets basés sur la participation des communautés sont bien adaptés au contexte socioculturel du pays, d) les questions de genre doivent se traduire plus concrètement par des actions spécifiques et des indicateurs précis, e) au niveau de la mise en œuvre des projets, vu la situation du pays, il sera nécessaire de mettre en place des conditions attractives pour l'expertise internationale afin que celle-ci soit de qualité, f) le renforcement des capacités et l'appui sur les structures au niveau communal sont deux éléments transversaux applicables aux trois domaines d'intervention choisis dans le cadre du 10^e FED, et g) la mise en œuvre du 10^e FED devra tenir compte de l'expérience du 9^e FED, à savoir un engagement tardif des projets et une exécution assez lente de ceux-ci. En conséquence, les propositions de financement devront être préparées plus tôt et une exécution (signature des contrats) sur une période plus longue devrait également être envisagée pour certains projets.

Dans le domaine des infrastructures publiques, les interventions passées de la CE ont bien amélioré les infrastructures identifiées, mais leur durabilité a été limitée notamment en raison du manque d'entretien. Dans ce contexte, l'évaluation préconise de baser l'intervention sur un appui sectoriel comprenant un renforcement des capacités institutionnelles, un appui sur les structures décentralisées du pays et une implication des communautés de base. Elle souligne la pertinence de l'intervention de la CE dans le secteur de l'éducation et recommande de poursuivre l'action au-delà du 9^e FED afin de consolider les initiatives déjà menées; l'élément essentiel de cette intervention, qui se fera selon une approche projet et qui devrait permettre de créer un contexte favorable à une approche sectorielle, est un renforcement des capacités du ministère de l'éducation pour assurer la concertation et la coordination inter-îles dans le secteur.

L'évaluation met l'accent sur l'importance des actions de renforcement de la bonne gouvernance pour assurer la stabilité politique du pays, les tensions politiques ayant perturbé les actions de la CE au titre des 8^e et 9^e FED. L'intervention de la CE a permis de contribuer à la consolidation de l'État de droit et à la gouvernance locale à travers différents appuis aux processus électoraux et la participation au Fonds fiduciaire. Ces actions ont eu un effet positif sur la démocratie, mais leur durabilité du point de vue de l'appropriation nationale a été faible. Dans ce contexte, il est essentiel de maintenir un dialogue politique régulier et d'appuyer le renforcement des capacités locales en matière de gouvernance afin d'assurer la durabilité de ces actions. La coordination entre bailleurs de fonds a été particulièrement visible dans ce domaine et a permis une réelle complémentarité des interventions. Cependant, la mise en place d'un mécanisme de coordination de l'aide extérieure sous l'égide des autorités comoriennes reste une priorité.

Malgré cette analyse positive du cadre de coopération entre la CE et l'UdC et en dépit des efforts réalisés conjointement, force est de constater que la situation économique et politique reste difficile et que l'impact de cette coopération est donc mitigé. Néanmoins, la

normalisation de la vie politique, l'instauration progressive de l'État de droit et le démarrage des principaux programmes du 9^e FED en 2006 dans ce nouveau contexte ouvrent des perspectives plus encourageantes et laissent présager une amélioration de l'influence de l'aide communautaire aux Comores.

III.1.1 Secteurs de concentration et soutien macroéconomique

Le développement des infrastructures et le développement rural ont été les deux principaux secteurs de coopération de la CE aux Comores depuis l'origine. L'évolution récente de la coopération se caractérise cependant par des interventions plus nombreuses dans le domaine de la gouvernance et de l'appui aux ANE et par une concentration de l'aide sur le secteur de l'éducation dans le 9^e FED, qui alloue un montant de 16 millions d'euros, soit 80 % de l'aide programmable, au PASEC; ce programme a effectivement commencé en 2006, en coordination avec d'autres partenaires comme l'Unicef, la France et la Croix-Rouge. Afin d'en assurer la continuité, cette intervention devra être poursuivie au-delà du 9^e FED.

Dans le 8^e FED, les infrastructures (environ 50 % du PIN) et l'environnement (environ 30 % du PIN) ont été retenus comme secteurs de concentration dans la programmation initiale. Cependant, l'instabilité politique du pays a entraîné des retards importants dans l'instruction des projets et, suite à la revue à mi-parcours, il a été décidé de ne pas allouer la deuxième tranche, ce qui a entraîné une perte de 30 % de l'enveloppe du 8^e FED allouée au pays. Les objectifs du PIN ont donc été modifiés dans les faits ; une partie des projets envisagés n'a pas été réalisée, tandis que d'autres activités non programmées ont été financées, notamment pour permettre d'appuyer le processus électoral et le renforcement de l'État de droit dans le cadre du processus de réconciliation nationale.

Dans le 7^e FED, le secteur de concentration retenu était le développement rural, qui faisait l'objet d'un programme en deux volets: un volet agricole relatif à la relance des cultures vivrières et un volet désenclavement par l'amélioration des communications terrestres et maritimes (35 % du PIN chacun). L'évaluation du projet DECVAS, achevé en 2004, a montré que ce dernier avait grandement contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire aux Comores grâce à l'augmentation de la production vivrière et des échanges inter-îles ainsi qu'à la baisse des prix à la consommation qui en a découlé.

III.1.2 Projets et programmes hors secteurs de concentration

Hors secteurs de concentration, la CE a réalisé plusieurs actions dans le domaine de la coopération décentralisée et de l'appui à la société civile. Dans le 9^e FED, un programme de coopération décentralisée de 10,25 millions d'euros, qui a démarré fin 2006, se base sur l'implication des communautés locales dans le développement et inclut des mesures visant à accompagner le processus de décentralisation politique et l'émergence d'acteurs locaux plus responsables, mais également la poursuite des «microréalisations» et la gestion des déchets, une priorité nationale. Dans le 8^e FED, 15 % des ressources ont été consacrées à un programme pluriannuel de microréalisations (PPMR) qui a permis de faire participer les communautés de base à des projets de développement (adduction d'eau, réhabilitation et constructions d'écoles, activités créatrices de revenus) et qui a donné de bons résultats (52 microprojets réalisés au total dans les trois îles). L'appropriation nationale a été bonne puisque, dans l'ensemble, les communautés honorent leurs engagements (contribution de 25 %) et s'approprient les projets réalisés.

III.1.3 Utilisation de l'enveloppe B du 9^e FED

Les fonds de l'enveloppe B ont été mobilisés surtout pour des actions visant à accompagner le pays dans le processus de réconciliation nationale et à renforcer l'État de droit et la bonne gouvernance en appuyant l'application de l'accord sur les dispositions transitoires aux Comores (communément appelé «Fonds fiduciaire»). L'enveloppe B a également servi à deux reprises pour des interventions d'urgence d'ECHO suite aux éruptions du volcan Karthala en

2005 et pour réhabiliter les infrastructures endommagées par les intempéries (projet en cours de 3,1 millions d'euros).

III.1.4 Autres instruments

L'aide communautaire utilise la plupart des instruments disponibles au titre de la convention de Lomé et des accords de Cotonou.

III.1.4.1 Stabex

Les filières de rente ont généré et bénéficié des fonds Stabex (environ 20 millions d'euros de transferts de 1991 à 1999) à travers un certain nombre d'initiatives dans le domaine du développement agricole et rural. Ces appuis ont en outre permis de renforcer des filières comme l'ylang-ylang et la vanille et d'améliorer certaines routes en milieu rural. Les actions réalisées ont été mises en œuvre depuis 2002 par la Maison des Épices, un groupement d'intérêt économique (GIE) rassemblant les différents acteurs des filières: associations de producteurs, de transformateurs et d'exportateurs. Ces appuis vont jusqu'en 2008.

III.1.4.2 Accords de pêche

Les Comores sont signataires de plusieurs accords pêche successifs avec la Communauté européenne. Depuis 1994, le total des contreparties versées s'élève à plus de 7 millions d'euros, dont moitié a été affectée à l'appui à la politique des pêches des Comores et moitié au trésor. Par conséquent, les accords de pêche thonière avec l'UE constituent une ressource financière non négligeable pour l'État comorien et financent ainsi la quasi-totalité du budget du département des pêches du pays. Alors que les premiers protocoles ont défini l'utilisation détaillée des fonds, le dernier en date (2005-2010) donne plus de liberté aux autorités quant au choix des actions à mener et consiste davantage à appliquer une politique sectorielle de la pêche (voir détails au point 1.3). Dans ce contexte, une commission mixte chargée de suivre la réalisation des activités et l'atteinte des objectifs fixés lors de la programmation annuelle et pluriannuelle a été créée, de manière à garantir que le nouveau partenariat contribue effectivement au développement du secteur de la pêche comorienne.

III.1.4.3 Banque européenne d'investissement (BEI)

La BEI est intervenue entre 1987 et 1991 principalement par des lignes de crédit ouvertes (4 Mio EUR) pour les projets de petite et moyenne envergure (industrie, tourisme, agroalimentaire et transports) financés à travers la Banque de développement des Comores (BDC), dont la BEI est actionnaire à hauteur de 16,7 %.

Le deuxième volet des interventions de la BEI aux Comores a concerné un prêt de 1 million d'euros accordé en 1997 pour le financement partiel d'un programme de réhabilitation de la fourniture d'électricité. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre et les arriérés cumulés par l'État ont cependant entraîné la suspension des actions de la BEI. L'apurement des arriérés (prévu depuis 2005 mais non réalisé à ce jour) pourrait permettre un retour attendu de la banque dans le pays.

III.1.4.4 Coopération régionale

Au niveau régional, les Comores ont participé depuis l'origine aux programmes régionaux exécutés par la COI. Dans le cadre des 8^e et 9^e FED, les Comores ont ainsi directement bénéficié d'actions en matière d'éducation à l'environnement, de protection des végétaux (y compris un volet pilote de lutte contre la maladie des cocotiers), de surveillance des pêches (avec l'installation du système satellite de suivi des navires) et de participation aux campagnes scientifiques thonières. Le pays attend également beaucoup du programme régional de gestion des ressources marines et côtières en cours de démarrage.

Néanmoins, la faiblesse des institutions nationales et le paiement irrégulier des salaires de la fonction publique n'a souvent pas permis la pleine participation du pays à ces initiatives

régionales. C'est également le cas pour les programmes du COMESA (financés par le 9^e FED) visant l'intégration économique régionale.

De plus, la Commission européenne a lancé un Plan régional de surveillance des pêches dans le sud ouest de l'Océan indien, concrétisé par la signature d'une convention cadre de partenariat entre la CE et la Commission de l'Océan indien (COI). Cette convention cadre de partenariat durera 3 ans (2007-2010) pour un montant total de 7 M€. La première convention spécifique a été signée le 14 août 2007 ce qui a permis le démarrage des premières activités du Plan régional. Parmi les Etats membres de la COI, les Comores ont le plus grand besoin en matière de structuration de l'organisation de surveillance et de contrôle des pêches. Aussi, compte tenu de la nécessité de pouvoir disposer d'un centre de surveillance (CNSP) réellement opérationnel qui soit en mesure d'apporter pleinement sa contribution au plan régional, une provision annuelle spécifique a été prévue permettant d'assurer au CNSP les moyens financiers minimum requis pour son équipement et son fonctionnement.

III.1.4.5 Autres instruments

La CE a aussi utilisé d'autres instruments dont certains permettent des complémentarités avec le FED et avec les actions d'autres partenaires au développement: au titre de la facilité pour la paix, elle a financé à hauteur de 5 Mio EUR la mission de sécurisation des élections présidentielles de l'Union africaine en 2006 qui a permis d'assurer le bon déroulement du processus électoral.

La ligne budgétaire «Cofinancement des ONG» finance actuellement deux projets sociaux. Dans le domaine de l'aide humanitaire, ECHO a mené dans le passé des activités de lutte contre le choléra et d'appui au secteur santé. Les deux actions les plus récentes d'ECHO ont eu lieu au titre de l'enveloppe B du 9^e FED pour des mesures d'urgence visant à sécuriser l'approvisionnement en eau des villages touchés par deux éruptions consécutives du volcan Karthala. Dans le cadre du premier appel de propositions de la facilité pour l'eau sur le 9^e FED, trois projets pour un montant de 2,1 millions d'euros ont été approuvés. Ces projets, qui ont démarré en 2006, visent à améliorer la fourniture d'eau potable, les conditions sanitaires dans les écoles et l'adduction d'eau dans les villages en complément des actions dans le domaine de l'éducation.

III.2 Information sur les programmes des États membres et des autres donateurs (complémentarité)

Malgré une diminution de l'APD du fait des problèmes politiques de ces dernières années, l'UdC a bénéficié, au cours de la dernière décennie, d'un appui substantiel de la communauté des bailleurs de fonds, qui s'est attachée à l'accompagner dans ses efforts de stabilisation institutionnelle et politique. Bien que les montants annuels aient accusé une nette diminution depuis 1999, le montant global de l'APD sur la période 2000-2005 a néanmoins atteint 160 millions d'euros (soit environ 55 euros par habitant et par an), les montants annuels variant entre 27 et 36 millions (voir annexe IV).

La coordination des bailleurs de fonds s'est fortement améliorée au cours des dernières années, notamment dans la mise en place d'actions d'urgence comme l'établissement du Fonds fiduciaire multibailleurs en 2004 ou encore du Fonds thématique pour les élections en 2006. Sur le plan pratique, cette coordination a permis d'éviter les chevauchements entre les programmes de la CE et ceux d'autres partenaires et a favorisé une certaine complémentarité des actions. Une conférence des bailleurs de fonds a été organisée par les Comores en décembre 2005, qui a permis de mobiliser des promesses d'assistance de l'ordre de 200 millions d'USD pour les quatre prochaines années (2006-2009) (voir annexe V).

Intervention des États membres de l'Union européenne

La France est le seul État membre de l'UE présent de manière permanente aux Comores et est le principal bailleur de fonds du pays. Ses engagements se sont récemment renforcés (88,6 millions d'euros sur 2006-2010, notamment à travers l'AFD) dans les secteurs de la santé, du développement rural et de la sécurité alimentaire, de l'éducation (université), du soutien aux secteurs productifs et, plus récemment, à la demande des nouvelles autorités, en matière de réforme de la justice. Plus spécifiquement, le volet santé (15-17 Mio EUR) prévoit un appui institutionnel à la réforme sectorielle, une amélioration de l'accès aux services et de leur qualité, en particulier pour la mère et l'enfant, la formation du personnel à tous les niveaux et un appui à la lutte contre le paludisme, le sda et les IST en coordination avec les projets du GAVI et du Fonds mondial, auquel d'autres États membres et la CE contribuent. À plusieurs reprises, la France a accordé un appui budgétaire ponctuel au pays.

Intervention des bailleurs multilatéraux

Les Comores ont signé un accord avec le FMI en février 2005 pour la mise en place d'un programme de surveillance par les services qui permettrait de préparer une FRPC et de bénéficier d'une réduction de leur forte dette extérieure (71 % du PIB) dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE).

Les interventions de la BM ont couvert plusieurs secteurs mais se sont réduites depuis 2002 à un seul projet actif, celui d'un Fonds pour des microprojets (FADC) d'un montant d'environ 20 Mio USD avec la participation des communautés de base. Lors de la conférence des partenaires, la BM a annoncé une contribution supplémentaire de 10 Mio USD pour les services sociaux à travers le FADC et pour la bonne gouvernance, avec le renforcement des capacités de gestion des finances publiques. Par ailleurs, elle a fait de l'allègement de la dette son premier objectif.

Le PNUD est très actif aux Comores et intervient notamment dans le domaine du renforcement de l'État de droit et de la bonne gouvernance, notamment pour l'appui aux nouvelles institutions et au renforcement des capacités humaines, techniques et organisationnelles. Il est intervenu en tant qu'agence exécutrice du Fonds fiduciaire et du Fonds thématique pour les élections. L'Unicef intervient dans le secteur de l'éducation pour appuyer le développement de l'enseignement maternel et primaire en complément au programme du 9^e FED.

En ce qui concerne les autres bailleurs de fonds, le nouveau gouvernement comorien attend beaucoup des États du Golfe, y compris l'Iran, dont l'appui financier et technique pourrait s'accroître. D'autres bailleurs bilatéraux sont aussi présents, en particulier la Chine, qui a lancé depuis fin 2004 un projet d'extension de l'aéroport international de Moroni-Hahaya et contribue également à la construction de bâtiments publics. L'Afrique du Sud, qui a joué un rôle majeur dans le processus de réconciliation nationale, pourrait également envisager prochainement d'appuyer le pays en matière de sécurité.

III.3 Autres politiques de la CE

En matière d'éducation, l'action de la CE aux Comores est cohérente avec la politique sectorielle de l'UE présentée dans la communication de la Commission du 6 mars 2002 (*L'éducation et la formation dans le contexte de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement*), qui retient trois priorités pour l'appui communautaire: l'éducation de base, la formation professionnelle et l'éducation supérieure.

Dans le domaine des infrastructures, l'action entreprise s'inscrit également dans la droite ligne de la politique communautaire, avec une approche sectorielle conforme à la communication de la Commission du 6 juillet 2000 (*Promotion de transports durables dans la coopération au développement*).

En matière de politique commerciale, l'initiative «Tout sauf les armes» lancée en 2001 a eu peu d'effet sur le commerce extérieur de l'UdC car les trois produits exportés (ylang-ylang, vanille, girofle) bénéficiaient déjà de l'accès préférentiel sur le marché européen. Les Comores négocient en outre un APE avec l'UE dans le cadre du COMESA. Dans le domaine de l'environnement, le pays fait partie du réseau des petits États insulaires en développement, d'où le lien étroit avec la politique de l'UE concernant le changement climatique. Les Comores bénéficient également de la facilité «Eau» mise en place en 2004, et l'action lancée au titre des accords de partenariat de pêche s'inscrit dans le cadre de la politique communautaire définie dans la communication de la Commission du 8 novembre 2000 (*Pêcheries et réduction de la pauvreté*).

Enfin, la politique de l'UE relative aux migrations constitue le cadre de référence des initiatives dans ce domaine et offre des pistes de réflexion pour améliorer l'incidence des migrations sur le développement du pays ou pour aider à régler les problèmes actuels qui en découlent (voir annexe VII).

III.4 L'état du dialogue politique entre la CE et l'Union des Comores

De manière générale, le dialogue sur la coopération et sur les principales questions politiques du moment avec les autorités est solide et de premier plan. La DCE a établi depuis plusieurs années un réel dialogue avec l'ordonnateur national sur les questions de coopération, dialogue qui est renforcé grâce à la cellule d'appui à l'ordonnateur national du FED dont la deuxième phase doit se mettre en place à partir de 2008. Dans le passé, ce dialogue ad hoc a également porté sur le respect des principes démocratiques et sur le processus de réconciliation nationale. L'engagement du nouveau gouvernement en matière de bonne gestion des affaires publiques et d'amélioration de la justice ouvre la porte à un dialogue renforcé sur les questions de gouvernance, d'État de droit et de lutte contre la corruption. Le ministère des relations extérieures a accueilli favorablement la demande de la DCE de formaliser ce dialogue politique conformément à l'article 8 de l'accord de Cotonou dès la fin de 2006.

Plusieurs des engagements pris par le gouvernement dans la première version du DSP ont déjà été remplis en matière: a) d'État de droit, avec la réforme de la justice qui a débuté avec la réfection des maisons d'arrêt, la promulgation des lois sur l'organisation judiciaire et l'organisation d'un concours d'entrée à l'école de la magistrature de Madagascar, b) de maîtrise de la corruption, avec la nomination de trois inspecteurs des douanes et l'examen en cours à l'Assemblée nationale de la proposition de loi sur la lutte anticorruption, c) d'efficacité du gouvernement, avec la promulgation de toutes les lois relatives au partage des compétences et la formation d'une commission d'accompagnement pour déterminer les modalités de leur application, la finalisation et la validation des cadres organiques des ministères, la stabilisation de la masse salariale à 65 % du budget et la mise en place de la Haute autorité de la fonction publique, et d) de gouvernance sociale, avec l'instauration d'un mécanisme de sécurisation du paiement des agents de l'État qui fonctionne depuis septembre 2006.

III.5 L'état du partenariat avec l'Union des Comores et les progrès du processus d'harmonisation

Le rôle du gouvernement dans la coordination des bailleurs de fonds du pays est encore faible. Ce rôle revient au Commissariat au Plan, qui ne s'est pas encore totalement approprié cette responsabilité.

Lors de la conférence de Maurice en décembre 2005, la communauté des bailleurs de fonds de l'UdC a rappelé la proposition, relancée par le nouveau ministre comorien des relations extérieures, de créer d'urgence une unité nationale de coordination élargie des interventions des partenaires techniques et financiers des Comores. Cette cellule serait placée au niveau du Commissariat au Plan et pourrait être appuyée par le projet du 9^e FED concernant l'extension de l'appui à l'ordonnateur national.

En attendant l'installation de cet outil de coordination au niveau national, les actions de la CE aux Comores sont très étroitement coordonnées avec celles de la France et du PNUD qui sont représentés sur place. D'une manière générale, la coordination entre les bailleurs de fonds du pays – assez peu nombreux – a été qualifiée de bonne par la mission d'évaluation de la stratégie de la CE aux Comores en 2006.

Dès à présent, la mise en place de stratégies et de véritables politiques sectorielles au niveau national (par exemple les appuis au secteur de l'éducation) doit permettre une meilleure harmonisation des interventions des partenaires extérieurs et un engagement accru du gouvernement et des administrations nationales dans le cadre du DSCR. Cette harmonisation sera réalisée et renforcée en conformité avec l'agenda international en matière d'harmonisation et d'efficacité de l'aide.

CHAPITRE IV: STRATÉGIE DE RÉPONSE

La stratégie de la CE aux Comores pour la période 2008-2013 repose sur les principes et les objectifs énoncés dans les textes fondateurs du partenariat, en particulier l'accord de Cotonou, la stratégie pour l'Afrique et le consensus européen pour le développement. Ces textes font de la réduction de la pauvreté l'objectif principal du partenariat ACP-UE, à travers la promotion d'un développement économique, social et environnemental durable et d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme et à travers le souci permanent de la personne humaine, qui reste l'acteur, le bénéficiaire et la finalité principale de toute stratégie de développement.

Dans ce cadre, l'action de la CE vise à appuyer la stratégie de développement des Comores définie dans le DSCR, en identifiant conjointement avec le gouvernement, la société civile et les autres partenaires du développement les principaux leviers qui pourraient permettre au pays de sortir de la crise économique, politique et sociale qu'il traverse depuis plus d'une décennie.

Dans le contexte actuel, les principaux défis identifiés consistent à renforcer la stabilisation politique et institutionnelle du pays, à permettre une relance rapide et durable de l'économie, à améliorer les services sociaux et à promouvoir le développement des capacités pour permettre au pays de répondre aux défis posés par le développement. Sur la base du DSCR et des consultations élargies avec la société civile et les autorités insulaires, il apparaît que l'amélioration des infrastructures, la santé, l'éducation, l'instauration d'un État de droit, la bonne gouvernance et une réforme institutionnelle constituent les éléments moteurs du développement du pays (voir annexe VIII: synthèse du processus d'élaboration du DSP).

Dans le domaine de l'environnement, l'approche régionale privilégiée dans le 9^e FED devrait se poursuivre dans le 10^e FED afin de favoriser la gestion des ressources naturelles et côtières et le développement d'un cadre institutionnel commun aux îles de la région qui, bien qu'à des niveaux différents, font face à des défis environnementaux semblables. De nombreux projets financés notamment par le Fonds pour l'environnement mondial, la COI et la CE au titre du PIR du 9^e FED existent dans ce domaine. De son côté, le gouvernement comorien s'est engagé à intégrer un volet environnemental dans tous les projets ainsi qu'à installer une cellule de prévention et de gestion des catastrophes appuyée par le PNUD.

L'intervention de la CE pour aider le pays dans le processus d'intégration régionale se fera également dans le cadre du PIR et sera canalisée à travers le COMESA, dont l'un des secteurs de concentration est l'appui à l'intégration régionale, incluant l'appui aux APE.

La France et la BM s'étant engagées depuis plus d'une décennie dans le secteur de la santé, l'intervention de la CE devra être accentuée dans les autres secteurs clefs pour lequel le pays est en recherche de financements. Trois domaines d'intervention prioritaires (deux secteurs de concentration et un secteur hors concentration) ont finalement été retenus pour l'action de la

CE sur la période 2008-2013 eu égard aux avantages comparatifs dont elle dispose en raison de son expérience de coopération passée.

Le premier domaine prioritaire retenu est le développement des infrastructures de transport (domaine de concentration 1) soutenu par l'introduction d'une véritable politique sectorielle. Le choix d'intervenir principalement sur les infrastructures routières est motivé, d'une part, par l'effet socioéconomique sur l'ensemble de la population, particulièrement en matière d'accès aux services sociaux, et par son potentiel pour le développement économique local et régional; d'autre part, il tient compte de la présence d'autres bailleurs et d'investisseurs privés dans le développement des modes de transport portuaire et aéroportuaire. Le pays pourra également bénéficier de l'initiative «Infrastructures», résultat du partenariat entre l'UE et l'Afrique qui sera consacré à différents axes prioritaires, notamment les transports, avec une perspective régionale. Un réseau d'infrastructures, notamment routières, adéquat devrait en effet contribuer à relancer l'économie en favorisant les échanges commerciaux (y compris l'intégration régionale) et le développement de l'agriculture et du secteur privé, en particulier le tourisme. Il permettra aux populations pauvres des zones enclavées et rurales d'accéder davantage à des services sociaux et des équipements collectifs (hôpitaux, écoles et autres) actuellement concentrés dans des grands centres urbains ou dans la capitale.

Le deuxième domaine de concentration retenu dans le cadre du 10^e FED est le secteur de l'éducation. L'intervention de la CE viendra compléter et consolider l'action commencée dans le 9^e FED avec le PASEC en améliorant davantage l'accès à l'école pour tous (et en particulier les filles) et en renforçant en particulier le volet formation technique et professionnelle.

Un secteur d'intervention hors concentration a également été retenu pour des actions visant le renforcement de la gouvernance. Le risque principal lié à l'intervention de la CE dans l'UdC est en effet l'instabilité politique, qui est susceptible de retarder, voire de remettre en question l'ensemble de la coopération en matière d'aide au développement. Ce risque souligne l'importance de poursuivre le soutien au processus démocratique, à l'État de droit et à la bonne gouvernance, comme cela a été le cas dans les FED précédents.

A- Domaine de concentration «Infrastructures de transport»

La situation actuelle des sous-secteurs routes, ports et aéroports fait apparaître les besoins suivants:

- La nécessité d'établir un plan sectoriel pour le transport afin d'assurer, dans le secteur routier, les besoins d'équipement de première importance pour la desserte des zones les plus densément peuplées et des principales zones agricoles ou à potentiel touristique; cela concerne un linéaire de 350 km environ dans l'ensemble des trois îles pour lequel aucun financement n'a pour le moment été identifié; il y a lieu également de renforcer les capacités des acteurs publics et privés et d'assurer la pérennité financière et technique dans le domaine du transport. Les besoins des ports principaux (Moroni et Mutsamudu) seraient déjà couverts sur la partie opérationnelle par des nouveaux partenaires privés étrangers avec lesquels le gouvernement a signé des contrats de gestion; un complément à l'amélioration de l'accès maritime de Mohéli reste nécessaire.
- L'aéroport international de Moroni est en cours d'aménagement. Des besoins sont identifiés pour l'aménagement et la sécurisation des deux aéroports secondaires.

La stratégie d'intervention de la CE portera par conséquent **principalement sur le secteur routier avec un appui au programme sectoriel** du gouvernement visant à pérenniser les routes par un fonctionnement approprié du Fonds d'entretien routier (FER), la remise à niveau des chaussées et ouvrages d'un ensemble de voiries prioritaires pour l'économie du pays et le désenclavement des zones rurales et le renforcement des capacités des acteurs du secteur. Les interventions de la CE seront mises en œuvre grâce à un fort appui institutionnel devant permettre de renforcer les capacités nationales dans le secteur des transports. Elles pourraient

également inclure quelques actions pour les ports et aéroports du pays en complémentarité avec d'autres bailleurs sur la base du plan sectoriel pour le transport qui sera établi. Les risques de cette stratégie d'intervention sont liés à l'absence d'un engagement résolu du gouvernement à garantir le bon fonctionnement du FER en fonction des recettes de l'État, à la capacité des acteurs privés et publics locaux de réaliser les projets et à la capacité du gouvernement de clarifier les rôles respectifs des directions des infrastructures des îles autonomes et de l'Union. En ce qui concerne les ports et aéroports, les risques tiennent à l'absence de partenaires privés spécialisés pour assurer la gestion des investissements et à l'absence de plans directeurs sectoriels actualisés. Un engagement préalable du gouvernement pour maîtriser ces risques dans chaque sous-secteur est donc nécessaire.

B- Domaine de concentration «Éducation»

L'intervention de la CE dans le domaine de l'éducation découlera des actions déjà accomplies dans le cadre du programme PASEC au titre du 9^e FED afin de capitaliser sur les expériences passées et de pouvoir poursuivre au-delà de 2010, date de la fin du PASEC, le dialogue politique avec les autorités comoriennes sur les questions d'accès (en particulier des filles) et de qualité de l'éducation à travers un accroissement des ressources budgétaires dirigées vers ce secteur. Cette intervention se fera selon une approche projet mais elle consolidera les acquis du PASEC du point de vue de la mise en œuvre de la politique sectorielle actuelle et de la coordination inter-bailleurs pour permettre, à terme, de créer un contexte favorable à une approche sectorielle. L'objectif général de l'action de la CE demeure de «contribuer au développement du capital humain à travers l'éducation afin de promouvoir le développement économique et de réduire la pauvreté». L'objectif spécifique de l'intervention est de «poursuivre l'appui à la politique sectorielle du gouvernement pour l'amélioration de l'accès et de la qualité des services éducatifs afin qu'ils soient adaptés aux besoins socioéconomiques du pays». Un accent particulier sera mis sur le renforcement des activités dans le domaine de la formation technique et professionnelle (FTP) en phase avec les priorités du gouvernement qui considère la création d'emploi et le renforcement du capital humain à travers la FTP et l'éducation comme des axes stratégiques du développement national en faveur de la réduction de la pauvreté.

Les actions réalisées exploiteront les leçons tirées de la réalisation du programme PASEC, du programme de coopération décentralisée et des autres projets dans le secteur. Elles favoriseront par ailleurs l'implication de la société civile (parents d'élèves, associations de femmes, conseils d'école) et intégreront les questions transversales du VIH/SIDA, de l'hygiène, de la santé et du genre ainsi que la dimension environnementale. L'intervention de la CE cherchera à établir des partenariats stratégiques avec les autres bailleurs présents dans le secteur et ayant un avantage comparatif (Unicef, Croix-Rouge française, coopération française, etc.), et un accent particulier sera placé sur le dialogue avec les autorités de l'Union et des îles autonomes dans le contexte de la décentralisation.

C- Secteur hors concentration: bonne gouvernance et appui institutionnel

Hors concentration, les appuis se focaliseront sur l'amélioration de la gouvernance et sur le renforcement des capacités institutionnelles du pays dans le cadre des priorités définies par le DSCRP et le gouvernement. Seront prévus en particulier des appuis visant à renforcer les capacités nationales en matière d'organisation des élections, des appuis à la réforme de la justice et à la réforme des administrations et des finances publiques, une poursuite des actions en faveur du processus de décentralisation et des actions permettant au pays de mieux coordonner l'aide extérieure. Le renforcement de la gouvernance environnementale, notamment dans le secteur de l'eau, sera réalisé en coordination avec d'autres bailleurs pour appuyer le gouvernement et les ANE dans leur initiative visant à améliorer la qualité de vie de la population.

Les actions poursuivies viendront compléter l'action entamée au titre du Fonds fiduciaire multibailleurs financé sur le 9^e FED et s'inscriront en complémentarité avec, d'une part, les appuis des autres bailleurs de fonds et, d'autre part, le programme de coopération décentralisée, en particulier pour poursuivre le soutien à la décentralisation. Une concertation rapprochée avec les partenaires sera établie pour coordonner les initiatives de renforcement des capacités afin de maximiser l'utilisation des ressources disponibles.

Dans le cadre de l'appui aux capacités nationales d'organisation des élections, les actions menées viendront compléter celles entreprises par le PNUD et la France, de manière à rendre le pays moins dépendant de l'extérieur en la matière.

L'appui à l'institution judiciaire comorienne, en complément des moyens mis en place par la France, aura pour but d'améliorer la gouvernance et l'État de droit par une justice indépendante et plus accessible à tous; il devra notamment prévoir un volet important de renforcement des capacités mais également un soutien au parachèvement des institutions (absence de certaines juridictions) et à leur fonctionnement effectif dans le cadre de la répartition des compétences entre les îles et l'Union.

L'efficacité de l'aide étant limitée par la faiblesse des capacités nationales, l'appui de la CE portera également sur un renforcement institutionnel, notamment dans le prolongement de la refonte de l'administration publique entamée dans le cadre du Fonds fiduciaire. Le pays va bénéficier, entre 2006 et 2008, d'un appui du PNUD et de la BM pour la mise en œuvre opérationnelle du dispositif de réforme de l'administration publique portant notamment sur une amélioration et une réorganisation de la gestion des ressources humaines et financières. À l'issue de cette réforme, des actions de formation des agents de la fonction publique devront être envisagées afin de renforcer les capacités de l'administration de l'Union et des îles dans un nouveau cadre institutionnel efficace et financièrement soutenable.

Les interventions de la CE pourront aussi concerner un appui au gouvernement dans la planification, le suivi et la coordination de l'aide extérieure, conformément aux recommandations de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, en poursuivant le dialogue étroit entre la Commission et la France. Elles se feront également en complémentarité avec l'appui du PNUD qui prévoit la mise en place d'un système national de suivi des questions de gouvernance dans lequel la société civile sera impliquée et les bailleurs de fonds seront associés. Des appuis directs à la société civile et à la cellule d'appui à l'ordonnateur national viendront par ailleurs prolonger les actions et les mécanismes mis en place dans le cadre du 9^e FED, de manière à renforcer les capacités de la société civile comorienne.

D'une manière générale, ces appuis prévus pour l'amélioration des questions de gouvernance dans le 10^e FED feront partie du dialogue politique au sens de l'article 8 de l'accord de Cotonou qui est en train de se formaliser entre la Commission, les États membres de l'UE et le gouvernement de l'UdC.

PARTIE 2 : PROGRAMME INDICATIF NATIONAL

1 Programme indicatif

1.1 Introduction

Sur la base de la stratégie de coopération présentée dans la première partie et conformément aux dispositions de l'article 4 de l'annexe IV de l'accord de Cotonou, le programme indicatif a été établi sous forme d'un ensemble de tableaux qui présentent le cadre d'intervention pour chaque secteur, le calendrier de programmation financière et le chronogramme détaillé des activités des programmes recensés sur une période glissante de trois ans.

Les montants mentionnés dans ce chapitre indiquent la répartition globale des fonds entre les domaines de concentration et d'autres programmes prévus «hors concentration». Cette répartition peut être modifiée dans le cadre des revues opérationnelles, des revues à mi-parcours et en fin de parcours ou des revues ad hoc. Cependant, toute modification impliquant un changement substantiel dans la structure de la stratégie de réponse nécessitera une décision formelle à travers un addendum au document de stratégie.

1.2 Instruments financiers

La mise en œuvre de la stratégie de coopération de la CE avec l'Union des Comores sera financée à l'aide de plusieurs instruments financiers. Leur affectation envisagée est donnée ci-dessous à titre indicatif.

1.2.1 10^e FED, enveloppe A, 45 Mio EUR: cette enveloppe servira à couvrir les opérations programmables de développement à long terme dans le cadre de la stratégie.

▪ À titre indicatif, sa répartition entre les différentes composantes de la stratégie proposée, notamment pour les deux domaines de concentration (infrastructures de transport et éducation) et le domaine hors concentration, est la suivante:

Domaine 1- Infrastructures de transport: 60 % du total (27 Mio EUR)

Domaine 2- Éducation: 25 % du total (11,25 Mio EUR)

Autres programmes «hors concentration»: 15 % du total (6,75 Mio EUR) Approche projet - Montant essentiellement destiné à un programme d'appui à la gouvernance.

1.2.2 10^e FED, enveloppe B, 3,1 Mio EUR cette enveloppe sera destinée à couvrir des besoins imprévus tels que l'aide d'urgence lorsqu'une telle aide ne peut pas être financée sur le budget communautaire, des contributions à des initiatives d'allègement de la dette adoptées au plan international ainsi qu'un soutien destiné à atténuer les effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation.

Conformément à l'article 3, point 5, de l'annexe IV de l'accord de Cotonou, ce montant pourra être revu à la hausse dans le cadre des revues opérationnelles ou des revues ad hoc en fonction des besoins.

À noter que les Comores figurent parmi les pays vulnérables aux catastrophes naturelles, en particulier les cyclones et l'activité volcaniques.

1.2.3 Facilité d'investissement: outre les instruments financiers susmentionnés, dont l'enveloppe A représente la principale base programmable du programme indicatif, le 10^e FED comprend également la facilité d'investissement, instrument financier géré par la BEI. La facilité d'investissement ne fait pas partie du programme indicatif.

Certaines activités spécifiques peuvent être soutenues par le Centre de développement des entreprises (CDE) et le Centre technique pour le développement de l'agriculture (CTA).

1.2.4 10^e FED, programme indicatif régional

Cette enveloppe servira à couvrir les opérations programmables de développement à long terme dans le cadre de la stratégie régionale pour la région Afrique orientale et australe (y compris l'océan Indien).

Cette enveloppe régionale ne fait pas partie du PIN mais peut cependant avoir des retombées au niveau national en fonction de la participation de l'UdC aux programmes envisagés dans le cadre régional. Cette stratégie régionale prévoit en principe deux domaines de concentration qui sont particulièrement importants pour les Comores et qui complètent bien la présente stratégie nationale du 10^e FED, à savoir: 1) l'intégration économique régionale et les infrastructures et 2) l'environnement et les ressources naturelles (dont la pêche).

1.2.5 Autres interventions du FED

Dans le 10^e FED, le pays pourra continuer à bénéficier des programmes tous ACP. En particulier, certaines activités spécifiques peuvent être soutenues par le Centre de développement des entreprises (CDE) et le Centre technique pour le développement de l'agriculture (CTA). Les Comores pourront également bénéficier du partenariat entre l'UE et l'Afrique pour les infrastructures qui vise à répondre aux objectifs définis par l'Union africaine et le NEPAD dans les domaines des transports terrestres, de l'énergie, de l'eau et des technologies de l'information et des réseaux de télécommunications avec une perspective régionale.

1.2.6 Autres instruments financiers

Des activités spécifiques peuvent être soutenues par l'intermédiaire des actions extérieures financées sur le budget général de la CE dans le contexte du cadre financier 2007-2013, sous réserve de procédures spécifiques et de la disponibilité des fonds, et sur les ressources propres de la BEI. Les activités financées par le budget général comprennent notamment des programmes financés grâce à l'instrument pour la coopération au développement, tels que les programmes thématiques «Investir dans les personnes», «Acteurs non-étatiques pour le développement», «Migration et politiques d'asile», «Environnement et gestion durable des ressources naturelles, incluant l'énergie» et «Sécurité alimentaire», ainsi que des activités financées à l'aide d'autres instruments tels que l'instrument de stabilité, l'instrument pour la promotion des droits de l'homme et de la démocratie ou l'instrument pour l'aide humanitaire et d'urgence.

Au niveau de la recherche, les instruments PF 7 et PF 6 (notamment Marie Curie) pourront être utilisés en synergie avec d'autres programmes dans la région (notamment avec la Réunion). Dans l'optique du développement des capacités, un appui au pays pour bénéficier de ces programmes pourra être envisagé dans le contexte du secteur concentration Education. D'ailleurs, dans ce secteur, le pays pourrait également bénéficier du programme Edulink.

1.2.7 Suivi et évaluations

Le suivi des résultats et l'évaluation de l'effet des différentes activités (programmes, projets, secteurs) relevant de ce DSP seront entrepris conformément aux dispositions techniques et administratives jointes à chaque convention de financement individuelle préparée dans le cadre de la mise en œuvre de ce DSP.

Les résultats et l'effet de la coopération communautaire avec l'UdC mise en œuvre à travers le PIN ou à travers d'autres activités extérieures financées sur le budget général de la CE feront l'objet d'une évaluation externe indépendante. Cette évaluation au niveau du pays pourra être entreprise conjointement avec des États membres de l'UE et éventuellement aussi avec d'autres bailleurs.

1.3 Domaines de concentration

Domaine 1 – Infrastructures de transport

L'objectif spécifique suivant sera poursuivi:

- amélioration durable de la circulation des biens et des personnes et de l'accès aux services publics de base dans l'ensemble du pays, notamment dans les zones enclavées des îles des Comores.

À titre indicatif, environ **27 Mio EUR** seront réservés à ce secteur.

Les **principales actions** prévues sont:

Secteur routier:

- Création d'un Fonds d'entretien routier pour l'entretien des routes.
- Mise en place d'un programme de réhabilitation, d'élargissement des voies de communication vitales et de désenclavement des localités encore isolées.

Ports et aéroports:

- En fonction des financements extérieurs obtenus par le gouvernement et surtout des partenariats qui pourront être établis avec le secteur privé, des appuis limités au renforcement des capacités institutionnelles en synergie avec le volet formation technique et à l'amélioration ou à la sécurisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires secondaires pourraient être envisagés.

Ces actions seront coordonnées avec les interventions dans les autres secteurs d'intervention prévus (l'éducation et la gouvernance) et avec celles des autres bailleurs.

De plus, la stratégie mise en œuvre prendra en compte les opportunités de synergie offertes par les initiatives régionales des autres programmes de la CE notamment le FEDER à travers le programme opérationnel de Coopération territoriale <<Océan Indien>> 2007 - 2013.

L'**instrument** principal de mise en œuvre est l'approche projet, dont la mise en œuvre sera soutenue par l'élaboration d'une politique sectorielle, avec la perspective d'évoluer vers une approche sectorielle pour une infrastructure de transport durable.

Les **mesures** principales de politique sectorielle à prendre par le gouvernement comme contribution à la mise en œuvre de la stratégie de réponse dans ce secteur sont:

- l'engagement de réviser et d'appliquer la lettre de politique sectorielle avec des priorités bien définies dans le secteur routier et d'entreprendre une réforme des

institutions; l'engagement de faire fonctionner le FER de manière durable (revenus sécurisés en complément de ceux du budget de l'État, autonomie administrative et financière, implication du secteur privé);

- l'engagement de clarifier les rôles respectifs des directions des infrastructures des îles autonomes et de l'Union;
- pour les ports et aéroports, l'engagement de réaliser des plans directeurs de développement du port secondaire de Mohéli et des aéroports secondaires de Mohéli et Anjouan.

Les **engagements** principaux du gouvernement pour que les thèmes transversaux soient pris en compte sont:

- Tenir systématiquement compte des questions environnementales grâce à la réalisation d'études d'impact environnemental appropriées, en faisant particulièrement attention aux zones sensibles (littoral, montagnes et zones boisées...).
- Veiller à l'application de la loi interdisant d'utiliser le sable corallien pour les travaux et construction au niveau national et encourager les unités de concassage.
- Promouvoir davantage la sécurité routière.

Domaine 2 - Éducation

En accord avec le DSRP et le plan national d'action «Éducation pour tous» (PNA/EPT), **les objectifs spécifiques** suivants seront poursuivis:

- Améliorer l'accès et la qualité des services éducatifs dans l'enseignement primaire, secondaire, tertiaire et de l'enseignement technique et professionnel (ETP) afin de les adapter aux besoins sociaux et économiques du pays.
- Appuyer le gouvernement dans la mise en œuvre de sa politique sectorielle dans l'éducation.

À titre indicatif, environ **11,25 Mio EUR** seront réservés à ce domaine.

Les **principales actions** prévues sont:

- l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation élémentaire et secondaire, en particulier pour les filles et les enfants des familles pauvres ou venant de zones défavorisées;
- la promotion et la diversification de la formation technique et professionnelle, avec une composante spécifique en faveur des enfants déscolarisés;
- le renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche;
- l'alphabétisation fonctionnelle des jeunes et des adultes;
- le renforcement des capacités institutionnelles de gestion et de planification de l'éducation à tous les niveaux du système éducatif.

Ces interventions seront axées aussi sur la promotion de la scolarisation des filles, si possible jusqu'à l'achèvement de leurs études secondaires, ainsi que sur la prévention du VIH/SIDA, l'hygiène et la santé et l'éducation à l'environnement. Les autres intervenants dans le développement du secteur – bailleurs, ONG et société civile – seront des partenaires privilégiés de cette action.

L'**instrument** principal de mise en œuvre sera l'approche projet puisque l'UdC n'est pas pour l'instant éligible à un appui budgétaire; si les conditions le permettent, il n'est toutefois pas

exclu qu'une partie de cette intervention se matérialise dans l'avenir sous cette forme, avec un mécanisme bien spécifique permettant de s'assurer de la bonne utilisation des fonds de la CE. L'intervention devra répondre aux besoins prioritaires du secteur et visera à consolider les acquis du PASEC sur le plan de la mise en œuvre de la politique sectorielle actuelle et de la coordination entre les bailleurs pour permettre, à long terme, d'établir les bases d'un contexte favorable à une approche sectorielle, en conformité avec le partenariat stratégique pour l'Afrique.

Au niveau de l'ETP, afin de créer des opportunités d'emplois rémunérateurs (en particulier pour les jeunes, les défavorisés, les enfants déscolarisés et les femmes) et de renforcer leur compétence, de nouvelles filières professionnalisantes seront développées en étroite concertation avec les autorités, le secteur privé et les syndicats. Cette stratégie permettra d'adapter l'offre de formation aux besoins en ressources humaines des secteurs porteurs de croissance (formation régie par la demande).

Un certain nombre d'activités seront menées au titre du PASEC pour permettre au pays d'actualiser sa **politique sectorielle** de l'éducation, notamment a) le renforcement des capacités institutionnelles et des ressources humaines des ministères de l'éducation (Union et îles autonomes), b) un appui pour une meilleure planification et un suivi efficace des activités (mise en place de procédures de gestion et de systèmes de collecte de données performants et de systèmes de supervision et d'évaluation fiables), c) un appui pour la gestion et la programmation des ressources budgétaires (plan de financement à moyen terme) et humaines et d) l'installation d'un mécanisme de concertation et de coordination permanent.

Dans le contexte de la future intervention de la CE, il est important que le gouvernement reste engagé dans l'application de sa politique sectorielle avec des priorités bien définies, notamment en poursuivant:

- les efforts au niveau des activités de planification, de gestion et de suivi sur la base d'indicateurs de résultats;
- la mise en œuvre d'un mécanisme de coordination inter-bailleurs sous l'égide du MEN;
- la concertation entre l'Union et les îles autonomes et avec d'autres acteurs du développement du secteur comme la société civile.

Cet effort du gouvernement devra être accompagné d'un appui technique, notamment pour la formation des cadres des ministères et pour la réforme des institutions.

Les **engagements principaux** du gouvernement pour que les thèmes transversaux soient pris en compte sont:

- concernant le genre, de rester engagé envers une politique de promotion du rôle de la femme dans le développement; en effet, cette intervention dans l'éducation vise, comme pour le PASEC, à promouvoir la scolarisation des filles et leur maintien dans le système éducatif;
- concernant le VIH/SIDA, de poursuivre la politique de prévention contre la maladie en affectant les moyens financiers nécessaires au programme national de lutte contre le sida (PNLS);
- concernant la bonne gouvernance, d'œuvrer, comme énoncé dans le PNA/EPT qui établit le lien entre éducation et bonne gouvernance, à l'élaboration et à l'application d'un programme pour la formation sur les valeurs démocratiques, la paix, la citoyenneté et l'élimination des toutes formes de discrimination ;

- d'appuyer les ANE afin de renforcer la gouvernance environnementale, notamment dans le secteur eau et santé.

1.4 Appui budgétaire général

Le PIN ne prévoit pas d'appui budgétaire général. Cependant, en tenant compte des besoins actualisés et des progrès enregistrés par le pays dans la gestion des finances publiques, la réallocation de fonds d'autres points d'application prévus dans le PIN vers ce type d'appui peut être décidée. Une telle décision peut être prise sous forme d'accord spécifique entre l'ordonnateur principal et l'ordonnateur national dans le cadre d'une revue opérationnelle, de la revue à mi-parcours, de la revue en fin de parcours ou d'une revue ad hoc.

1.5 Autres programmes

Dans le domaine «hors concentration», un montant indicatif de 6,75 Mio EUR est réservé à des appuis dont l'objectif est l'amélioration de la gouvernance et la consolidation de la démocratie aux Comores, tout en consolidant les acquis des projets précédents (PCD, PPMR) et en maintenant des activités de renforcement des capacités des ANE.

Dans la mesure du possible, l'ensemble des actions correspondantes, qui consisteront avant tout dans des appuis institutionnels et au renforcement des capacités, seront mises en œuvre à travers un seul programme qui pourra regrouper des interventions dans les secteurs suivants (liste non exhaustive) :

- Appui à la gouvernance financière (en cohérence avec l'accord qui devrait intervenir avec le FMI et en complémentarité avec les appuis en cours de définition par la BM et la France).
- Appui à la réforme de la justice (appuis ciblés en complément des interventions actuellement en cours de programmation par la France).
- Renforcement des capacités nationales de suivi du DSCRIP et de planification et coordination de l'aide extérieure (en étroite coordination avec le PNUD).
- Appui à la mise en place d'un système national de suivi de la gouvernance (en coordination avec les autres partenaires, dont le PNUD, et la société civile).
- Appui à la capacité nationale d'organisation des élections.
- Poursuite des appuis à la décentralisation.

Ces interventions seront étroitement liées aux engagements du Gouvernement en matière d'amélioration des questions de Gouvernance et aux besoins définis comme prioritaires par rapport au dialogue politique instauré conformément à l'article 8 de l'accord de Cotonou. Afin d'assurer une cohérence et une complémentarité appropriées, ces appuis seront ciblés en tenant compte des interventions des autres partenaires.

En ce qui concerne les appuis directs à la société civile et à la cellule d'appui à l'ordonnateur national, ils sont déjà en cours ou programmés sur le 9^e FED jusqu'à 2010. Le programme d'appui à la gouvernance devra donc, lors de sa définition, tenir compte de cette situation et des besoins qui devraient être couverts à partir de 2010/2011, en particulier du point de vue du renforcement des capacités des services de l'ON et de la société civile comorienne. Par ailleurs, afin d'appuyer à court terme la mise en œuvre des programmes dans les domaines d'intervention retenus, une facilité de coopération technique de 1,5 Mio EUR est prévue pour financer des études, des audits et des évaluations ainsi que des formations.

L'appui aux Acteurs Non Etatiques concerne les Acteurs Non Etatiques éligibles au financement comme définis dans l'Article 6 de l'Accord de Cotonou et l'article 4 (1) (d) de

l'Annexe IV de l'Accord révisé. Plus précisément, cet appui sera destiné aux syndicats ou communauté des syndicats, aux Organisations Non Gouvernementales et aux fédérations d'associations régionales ou locales de développement qui militent en faveur :

- du renforcement de la démocratie et la bonne gouvernance ;
- de l'équité et l'égalité des chances, essentiellement en direction des groupes les plus vulnérables (femmes et les plus jeunes) ;
- de la préservation de l'environnement.

Dépendant de leur mandat, cet appui pourra couvrir des activités telles que le renforcement des capacités à travers des ateliers et des séminaires de formation, le plaidoyer, la sensibilisation et la communication, et ainsi que l'appui institutionnel, afin de doter ces acteurs des moyens requis pour la provision de services à la population. Cet appui aux Acteurs Non Etatiques (ANEs) sera financé à hauteur de 0,8 million € pour toute la durée de mise en oeuvre du programme de coopération. Dans le cadre de son appui aux Acteurs Non Etatiques, la CE pourra utiliser l'article 15 (4) qui l'autorise à être l'Autorité Contractante.

Les mesures principales à prendre par le Gouvernement comme contribution à la mise en oeuvre de la stratégie de réponse dans les domaines hors concentration sont dans un premier temps ceux qui figurent en Annexe XI (liste des engagements du Gouvernement en matière de gouvernance).

Pour tous les secteurs d'intervention, concentration et hors concentration, la Commission s'assurera que (i) tous les programmes seront examinés en détail pour déterminer la nécessité d'une évaluation environnementale, (ii) ces évaluations soient réalisées quand cela est approprié et (iii) les conclusions soient intégrées dans la phase de formulation des interventions et traduites en actions au cours de la mise en oeuvre.

ANNEXES

- Annexe I- "Aperçu du pays"
- Annexe II- Evolution des Indicateurs liés aux Objectifs du Millénaire
- Annexe III- Chronologie des événements récents et des principales échéances politiques
- Annexe IV- Matrice financière des donateurs
- Annexe V- Promesses de dons lors de la Conférence des Bailleurs de décembre 2005
- Annexe VI- Résumé analytique du Profil Environnemental
- Annexe VII- Profil des migrations du pays
- Annexe VIII- Processus d'élaboration du DSP
- Annexe IX- Principales conventions internationales
- Annexe X- Analyse de la viabilité de la dette
- Annexe XI- Liste des engagements du Gouvernement
- Annexe XII- Tableaux récapitulatifs aide CE-Comores (par FED, par instrument financier, par domaine d'intervention)
- Annexe XIII- Stratégie du Gouvernement exposée dans le DSCR
- Annexe XIV- Carte de l'Union des Comores
- Annexe XV - Cadre d'intervention
- Annexe XVI - Calendrier des engagements et décaissements indicatifs
- Annexe XVII - Chronogramme des activités

Annexe I : Aperçu de l'Union des Comores

Superficie	Population	Densité de la population		Population dans la ville principale (Moroni)						
1862 km ² .	576 660 hab. (recensement 2003)	310 hab. /km ² (2003)		40 050 habitants						
Croissance de la population (% annuel) : entre 2.1 % et 3% par an										
1999 : 529 740 habitants			2002 : 563 820 habitants			2005 : 600 092 habitants				
Population active	136 000 personnes = 26%		143 000 personnes = 25%		151 000 personnes = 25,2%					
Espérance de vie	65.5 ans									
IDH : valeur et rang mondial= 132 ^{ème} rang sur 177 pays (2005)										
Résumé de l'Economie										
Indicateurs	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Données de base										
PIB nominal (en millions €)	-	-	193,71	208,92	221,25	245,95	262,17	286,37	297,41	312,59
Taux de croissance du PIB (%)	-	-	1,04	1,92	2,39	2,33	2,32	2,10	1,92	2,84
Formation brute de capital fixe (en millions €)	-	-	21,75	18,70	15,50	17,30	16,75	17,00	14,75	15,24
Formation brute de capital fixe (% du PIB)	-	-	14,56	12,28	9,94	10,84	10,26	10,20	8,69	8,73
Investissement Directs Etrangers (million €)	-	-	-	-	-	0,27	0,27	0,26	0,54	0,45
Dettes extérieures (% du PIB)	-	-	-	-	-	100,5	91,9	81,1	80,5	71,6
Service de la dette (en millions €)	-	-	-	-	-	7,90	7,69	6,96	6,97	6,22
Total service de la dette (% du PIB)	-	-	0,00	0,00	0,00	4,96	4,71	4,18	4,11	0,00
Taux d'inflation (CPI) (%)	-	-	1,80	1,10	0,80	4,00	3,70	4,20	4,5	4,3
Taux de change réel effectif	-	-	-	-	-	-	-	116,8	120,5	122,2
Structure de l'économie										
PIB constant (en millions €)	-	-	149,37	152,25	155,89	159,53	163,24	166,70	169,87	174,70
Agriculture (millions €)	-	-	62,87	65,64	75,69	79,70	81,87	84,25	86,52	89,12
Industries (en millions €)	-	-	17,460	17,964	17,958	19,324	20,224	20,875	21,129	21,659
Services (en millions €)	-	-	69,04	68,64	62,24	60,50	61,15	61,55	62,21	63,91
Agriculture (% du PIB)	-	-	42,16	43,04	48,48	49,80	50,31	50,78	51,23	51,01
Industries (% du PIB)	-	-	11,71	11,78	11,50	12,07	12,43	12,58	12,51	12,39
Services (% du PIB)	-	-	46,29	45,01	39,86	37,80	37,57	37,10	36,84	36,58
Finances publiques										
Revenus (millions €)	-	-	-	24,55	22,40	28,61	43,74	45,40	45,62	48,72
Dépenses courantes (millions €)	-	-	-	26,53	24,52	25,82	43,26	41,18	42,00	47,55
Revenus (% du PIB)	-	-	-	11,8	12,2	14,0	16,7	16,1	15,3	15,6
Dépenses (% du PIB)	-	-	-	12,7	11,2	11,2	15,6	15,5	15,8	14,5
Solde budgétaire courant (% du PIB)	-	-	-	-0,8	-1,9	-1,9	1,1	0,5	-0,5	1,1
Commerce										
Exportations de biens et services (millions €)	-	-	19,74	21,93	21,32	18,94	19,58	26,33	21,57	21,83
Importations de biens et services (millions €)	-	-	41,96	45,98	33,54	39,35	38,63	53,01	55,37	51,25
Exportations de biens et services (% du PIB)	-	-	13,24	14,38	13,66	11,84	12,00	15,8	12,7	12,5
Importations de biens et services (% du PIB)	-	-	28,14	30,15	21,48	24,66	23,67	31,8	32,6	34,7
Balance courante des paiements	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Balance courante des paiements/PIB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Solde budgétaire / PIB (%)	-	-	-6,6	-1	-2,2	-0,4	0,3	0,1	-	-
Solde courant / PIB (%)	-	-	-20	-20,2	-15,4	-14,1	-13,3	-13,8	-15,2	-
Solde primaire / PIB (%)	-	-	-	-2,5	1,4	6,8	1,3	-2,4	-4,0	-

Sources : Banque Centrale des Comores + FMI (art. IV)

Sélection d'indicateurs sociaux en lien avec les Objectifs du Millénaire

Type	Indicateur	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (*)
Impact	1. Proportion de la population vivant avec moins de \$1 par jour (%)	-	54.7	n/d	n/d	n/d	44.8	-
	2. Pourcentage d'enfants <5 ans présentant une insuffisance pondérale (%)	-	26.3	n/d	n/d	n/d	24.9	-
	3. Taux de mortalité des enfants < 5 ans (pour 1000 naissances vivantes)	130 (1991)	74	n/d	n/d	73		-
Résultat	4. Taux net de scolarisation dans le primaire (%)	63.2 (1991)	60.2	69.4	66.4	73	68.8	-
	5. Taux de scolarisation en fin de cycle primaire ¹²	40.6 (1991)	49.7 (1999)	n/d	53.6	62.1	n/d	-
	6. Proportion des filles par rapport aux garçons inscrits dans le primaire, dans le secondaire, dans le tertiaire	-	0.9 0.86	n/d n/d	n/d n/d	n/d n/d	0.96 0.89	-
	7. Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié (%)	-	62	61.8	n/d	n/d	67.1	-
	8. Proportion d'enfants d'un an vaccinés contre la rougeole (%)	-	56.3	70.0	n/d	n/d	73	-
	9. Taux de prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans HIV	-	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	-
	10. Population ayant un accès régulier à des points d'eau aménagés (milieu rural)	-	90.4	92.2 n/d	n/d n/d	n/d n/d	91	-

Sources: MICS; EBC (Enquête Budget Consommation); Education (Service Planification); EIM 2004 (Enquête Intégrée); PNUD 2003 et 2005

Note: Le tableau ci-dessus présente les indicateurs sélectionnés par les autorités dans le cadre des Objectifs de Développement du Millénaire. La non disponibilité des indicateurs pour ces dernières années s'explique par de réelles contraintes sur la production régulière et fiable de statistiques économiques et sociales.

(*) : Les données pour l'année 2005 ne sont pas encore disponibles selon le Commissariat Général au Plan

A noter que, même si le système d'information statistique pour l'aide à la prise de décision est peu organisé et faiblement structure, le pays a connu des améliorations notables en matière de collecte de données pour le suivi et l'analyse statistique de la pauvreté grâce aux enquêtes récentes.

¹² Proportion d'enfants atteignant la 5^{ème} année d'école

Annexe II- Evolution des Indicateurs liés aux Objectifs du Millénaire¹³

D'après le dernier rapport national sur l'avancement des Objectifs du Millénaire¹⁴, seuls deux sur huit seront probablement atteints par l'Union des Comores à l'horizon 2015, à condition d'entreprendre des mesures fortes pour maintenir la tendance actuelle: il s'agit de l'objectif visant à "assurer une éducation primaire pour tous", et celui visant à "réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans". La plupart des autres objectifs ("promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes", "améliorer la santé maternelle", "combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies", et "mettre en place un partenariat mondial pour le développement"), ont connu des avancées significatives, mais d'importants efforts doivent encore être consentis pour replacer ces objectifs à la portée du pays. L'objectif visant à "éliminer l'extrême pauvreté et la faim" et celui visant à "assurer un environnement durable" ne seront quant à eux vraisemblablement pas atteints.

Objectif 1 : Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim

Alors qu'il est admis qu'une croissance de 1.4 % du PIB par habitant est requis sur la période 1990-2015 pour atteindre l'objectif relatif à la pauvreté monétaire, cette croissance a été de - 1.3 % sur la période 1990-2003, une tendance qui hypothèque donc gravement la réalisation de l'objectif. La proportion de la population vivant au dessous du seuil de pauvreté aux Comores, c'est-à-dire avec moins de 1 USD/jour, est encore de 44,8 % en 2004, contre 54,7 % en 1995. Cette persistance de la pauvreté monétaire a des incidences négatives sur les capacités de la population à faire face à ses dépenses alimentaires et à s'assurer une nutrition convenable. La proportion des enfants de moins de cinq ans présentant un retard de croissance a évolué défavorablement au cours de ces dernières années, passant de 42.3 % en 2000 à 43.1 % en 2004. Par ailleurs, le niveau de couverture des besoins nutritionnels reste bas, la moyenne nationale se situant à 1.753 Kcal/hab/jour contre 2.160 Kcal/jour requis¹⁵. La production vivrière couvre de moins en moins les besoins, et les produits alimentaires de base comme le riz et la farine sont importés. Certains produits comme le poisson (principale source de protéines pour la population) ne sont pas accessibles à une partie importante de la population. Le pays est également vulnérable aux maladies phytosanitaires, qui accroissent l'insécurité alimentaire. En 2002, la maladie des cocotiers a entraîné une chute de 3/4 de la production de noix de coco, principale source de matière grasse alimentaire. L'objectif 1 ne sera donc vraisemblablement pas atteint en 2015.

Objectif 2 : Garantir à tous une éducation primaire

De nombreux efforts ont permis une augmentation des taux nets de scolarisation. Le taux net de scolarisation dans le primaire est ainsi passé de 63.2 % en 1991 à 73 % en 2003. Par conséquent, l'objectif pour 2015 peut être atteint avec des stratégies fortes. Cependant, des mesures doivent être prises pour améliorer la qualité de l'enseignement et diminuer les taux de redoublement et d'abandon, notamment à la fin du primaire.

Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Même si des progrès ont été enregistrés au cours de la période 1991-2003, des fortes disparités demeurent entre les sexes en matière d'emploi (la part des femmes dans l'emploi salarié non agricole est en 2004 de 13.7 % seulement, et le taux de chômage est de 19.2 % chez les femmes contre 9.2 % chez les hommes), et en matière de participation aux prises de décision (les femmes sont en effet largement sous-représentées à tous les niveaux de la

¹³ Sources: Rapport sur le Suivi des ODM pour le Développement aux Comores, Rapport National 2004 et 2005.

¹⁴ Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport National 2005, Union des Comores/PNUD

¹⁵ Cf "Comoros: Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis", World Food Programme, Mars 2006

gestion politique, administrative, et économique du pays). Le taux d'activité des femmes est plus faible (32%) que celui des hommes (43,2%)¹⁶; leur insertion des femmes sur le marché du travail est plus problématique et leurs rémunérations moins élevées que celle des hommes. Aussi, près de 2/3 des emplois féminins sont-ils dans le secteur informel agricole, qui regroupe près de 60% des emplois aux Comores. Malgré des efforts pour améliorer la scolarisation des filles, notamment la mise en œuvre par les autorités d'un plan pour l'inscription gratuite pour celles-ci, on observe un retard des filles par rapport aux garçons dû au contexte familial, au bas niveau d'éducation de la mère, et à l'influence des structures traditionnelles; le taux net de scolarisation des filles inférieur à celui des garçons (71% pour les garçons en 2002/2003 contre 61% pour les filles). Seul l'objectif d'atteindre un ratio filles/garçons de 100% dans le primaire d'ici à 2015 montre une tendance encourageante et sera probablement atteint. De manière générale, l'objectif d'égalité des sexes fixé en 2015 ne sera vraisemblablement pas atteint.

Objectif 4 : Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans

La mortalité infantile est encore élevée, malgré une tendance à la baisse (79,3 pour mille en 2003 contre 86,2 en 1991)¹⁷. La mortalité des enfants âgés de moins de 5 ans a sensiblement baissé au cours de la décennie 90. En effet, le taux de mortalité des enfants de cette tranche d'âges est passé de 130 pour mille en 1991 à 73 pour mille en 2003. Si cette tendance se poursuit, les Comores pourront réaliser l'objectif 4 à l'horizon 2015.

Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle

Aux Comores, le taux de mortalité maternelle est estimé en 2003 à 381 décès pour 100.000 naissances vivantes. Ce taux reste très élevé. On enregistre cependant une nette diminution des décès liés à la maternité, dont le taux était de 517 décès pour 100.000 naissances en 1991. Malgré cette baisse, la tendance actuelle est insuffisante pour atteindre l'objectif de réduire de $\frac{3}{4}$ le taux de mortalité maternelle en 2015, et une amplification des efforts consentis est donc nécessaire.

Objectif 6 : Combattre le VIH/le paludisme et les autres maladies

Ces dernières années, l'augmentation progressive de la population notamment n'a pas permis au système de santé de s'améliorer. Selon les estimations, la prévalence du VIH aux Comores est encore faible (0.025%), mais la politique de prévention doit être renforcée pour empêcher une augmentation de la maladie. Du point de vue juridique, il n'existe par ailleurs pas de législation pour la protection des droits fondamentaux des personnes infectées par le VIH. Le paludisme reste la première cause de mortalité aux Comores, avec un taux de prévalence de 34.6 % en 2002. Les populations les plus vulnérables sont les enfants de moins de 5 ans et les femmes. L'utilisation de moustiquaires imprégnées, qui est le moyen de protection le plus efficace, est en augmentation, mais est encore très insuffisante (37% en 2004). La situation et la tendance actuelle laissent penser que l'objectif d'enrayer la propagation de la maladie d'ici à 2015 ne sera pas atteint. Il faut également noter la présence de cas de tuberculose, de lèpre et de chikungunya.

Objectif 7 : Assurer un environnement durable

Depuis le début des années 90, la problématique du développement durable bénéficie d'un intérêt croissant de la part des pouvoirs publics et de la société civile aux Comores. Toutefois, malgré les efforts accomplis, la prise en compte transversale de la problématique du développement durable au niveau des politiques nationales demeure insuffisante, et la tendance à la détérioration des ressources naturelles se maintient. L'objectif ne sera donc

¹⁶ Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, septembre 2005.

¹⁷ Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, septembre 2005.

probablement pas atteint. Pour ce qui est de l'accès de la population à l'eau potable, selon le rapport du PNUD l'objectif de réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de la population privée d'un accès régulier à un point d'eau potable aménagé est déjà rempli. Le rapport précise cependant que ces résultats sont à relativiser car, si la couverture en eau semble acceptable en quantité, la salubrité de l'eau consommée par la population est loin d'être confirmée. En réalité, la proportion des ménages ayant une connexion à une adduction d'eau chez eux était de 25 % seulement en 2002 (18% en 1990). En milieu urbain cette proportion a augmenté d'une manière plus significative (de 32% à 47%) qu'en milieu rural (de 12% à 14%). Le risque d'une potentielle crise sanitaire dû à la mauvaise qualité d'eau potable (choléra) dans les trois îles est élevé en raison de graves lacunes au niveau de la gestion de l'eau: l'eau est souvent non traitée, des infrastructures de distribution sont mal ou pas entretenues, des faiblesses au niveau institutionnel où la répartition des responsabilités entre les différents acteurs dans le secteur, qui manquent par ailleurs de moyens humains, matériels et techniques pour la préparation et la mise en œuvre des projets, n'est pas clairement établie. Dans certains cas la responsabilité de la distribution de l'eau relève des initiatives villageoises et est assurée par les communautés. A noter que Moroni et ses environs sont alimentés par l'eau des nappes souterraines contaminées par l'influence des marées qui rendent l'eau plus ou moins saumâtre (taux de salinité élevé). La gestion des eaux usées et pluviales est pratiquement inexistante.

Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Des efforts importants restent à consentir pour atteindre les cibles identifiées dans le cadre de cet objectif. Le service de la dette, bien qu'en baisse, constitue un fardeau important qui freine les efforts de développement du pays. En matière de chômage des jeunes, la jeunesse comorienne reste encore confrontée à de graves problèmes d'emploi (environ 30% des 15-24 ans). Les Technologies de l'Information et de Communication restent encore très peu développées dans le pays. Le nombre de lignes téléphoniques fixes pour 1000 habitants a connu une croissance, passant de 12 en 2000 à 21 en 2003, mais le nombre d'abonnés à Internet pour 1000 habitants qui se situait à 0.9 en 2003, reste encore insignifiant, et les coûts excessifs en vigueur au niveau de la téléphonie mobile pourtant en expansion la rendent inaccessibles à une bonne partie de la population. Un point positif pour la réalisation de l'Objectif 8 concerne les accords commerciaux en cours de négociations (ex: COMESA, APE), qui sont des étapes décisives en vue d'une participation progressive aux accords commerciaux multilatéraux (OMC).

Annexe III : Chronologie des événements récents et des principales échéances politiques

- Juillet 1997 :** Crise séparatiste à Anjouan, suivie le 3 août 1997 par la déclaration de l'indépendance de l'île.
- 30 avril 1999 :** Coup d'Etat du Colonel Azali Assoumani.
- Février 2001 :** Signature des accords de réconciliation de Fomboni (Mohéli)
- Décembre 2001 :** Référendum constitutionnel : la République fédérale islamique des Comores devient l'Union des Comores, dotée d'une présidence tournante et donnant aux îles des attributions renforcées
- Mars avril 2002 :** M. Azali Assoumani remporte l'élection présidentielle de l'Union
- Mai 2002 :** Election des présidents des îles. MM. Mohamed Bacar est élu à Anjouan, Mze Soulé El Bak à la Grande-Comore et Mohammed Fazul à Mohéli.
- Décembre 2003 :** Signature des Accords de Moroni, qui mettent un terme au conflit de compétences entre l'Union et Ngazidja (Grande Comore), sous l'égide de l'Union Africaine.
- Mars 2004 :** Elections législatives au niveau des îles autonomes. L'opposition au Président de l'Union obtient la majorité absolue avec 42 sièges sur les 55. Le "camp" du Président obtient 12 sièges.
- Avril 2004 :** Elections législatives au niveau de l'Union. L'opposition au Président Azali remporte également la majorité des voix (12 sièges sur les 18 sièges soumis au suffrage universel)
- 4 juin 2004 :** L'installation de l'Assemblée fédérale de l'Union des Comores marque l'ultime étape du processus de règlement de la crise séparatiste et institutionnelle qui secoue l'archipel depuis 1997. L'Assemblée fédérale compte 33 députés, dont 15 proviennent des Assemblées des trois îles autonomes de l'Union, à raison de cinq par île. Les 18 autres, élus le 25 avril 2004, se répartissent à raison de neuf pour Grande-Comore, sept pour Anjouan, et deux pour Mohéli.
- Septembre 2004:** Installation de la Cour Constitutionnelle
- Janvier 2005:** Vote des lois organiques et notamment celle sur le partage des compétences entre le Gouvernement de l'Union et ceux des Iles autonomes.
- 16 avril 2006:** Election primaire sur l'île d'Anjouan. Selon la Constitution, les 3 candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés sont autorisés à se présenter à l'élection présidentielle du mois de mai. M. Ahmed Abdallah Mohamed Sambi arrive premier avec 23,7 % des voix, M. Mohammed Djaafari, second avec 13,7%, et le candidat soutenu par le gouvernement sortant, M. Halidy Abderamane Ibrahim, troisième avec 10,37% des voix.
- 14 avril 2006:** Election Présidentielle dans les 3 îles de l'Union des Comores. L'islamiste modéré M. Ahmed Abdallah Mohamed Sambi est élu avec 58,2% des voix devant M. Halidy Abderamane Ibrahim (28,32%), M. Mohammed Djaafari (13,65%). Le taux de participation s'élève à 57,26%.
- 10 et 24 juin 2007:** Elections présidentielles dans les îles autonomes de Mohéli et de Grande Comore. Les sortants n'ont pas été reconduits. En Grande Comore, c'est un proche du Président Sambi, Mohamed Abdoulohabî qui a été élu avec 57,05% des voix lors d'un scrutin dont le taux de participation a atteint 58,48% au deuxième tour. A Mohéli, c'est un commerçant, M. Mohamed Ali Said qui a été élu avec 57,15% des suffrages; 63,76% des électeurs Mohéliens se sont rendus aux urnes le 24 juin. Les élections dans l'île d'Anjouan qui ont reconduit le Colonel Bacar à la Présidence ne sont pas reconnues par l'Union ni par la Communauté Internationale. L'Union Africaine continue d'appeler à l'organisation de nouvelles élections dans l'île et envisage des sanctions contre le régime Bacar.

Principales échéances politiques à venir:

Mars 2009: Elections législatives au niveau des îles autonomes

Avril 2009: Elections législatives au niveau de l'Union

Avril –mai 2010: Election présidentielle au niveau de l'Union à Mohéli, selon le principe de la présidence tournante

ANNEXE IV- MATRICE DES BAILLEURS DE FONDS : 2001- 2005

(En millions d'Euros)

ANNEE	2001				2002				2003				2004				2005				
	Bailleurs /Secteurs	Admt	Infra	Product	Social	Admtif	Infrastru	Productf	social	Adm	Infrast.	Product	Social	Administ	Infrast	Product	Social	Admin	Infrast	Product	Social
Multilatéraux																					
FED + F. Fiduciaire=CE	-	0,659	2,853	-	0,203	0,722	2,780	-	0,11	0,712	3,370	0,131	0,406	-	2,581	0,162	1,624	0,232	3,127	0,367	
Fonds Mondial-IPPF				0,973			0,116	0,058			0,051	0,210				0,210				0,908	
BEI ¹⁸																		1,000*			
BISD (Banque Isl. Dev.)		0,457				1,220				0,102				0,203				0,203			
IDA		0,727	4,623	5,627	0,913	1,097	7,100	9,061		1,065	2,018	6,404	0,215	0,460	0,887	1,219	0,813		5,162		
OMS				0,634				0,674				0,656				0,546				0,497	
FNUAP				0,640				0,742				0,453				0,203				0,338	
FAO-FIDA			0,795				1,208				1,008				0,548				0,023		
PNUD			1,032				1,010	0,787			1,285				0,721		0,162		0,175		
UNICEF				0,550				0,045				1,141				0,432	0,010			0,791	
Bilatéraux																					
AFD/FAC (France)	0,435	1,505	2,573	0,320			1,977			0,105	2,298			1,465	3,234		0,661	2,343	2,613	0,705	
Chine		1,230												1,219				1,830			
Fondation Damien				0,055								0,060				0,060				0,041	
F. Walid Ben Talal																		0,813			
F. Marocains										0,079				0,098							
Maurice						0,182				0,237				0,580				0,270			
Japon Coopér. Agency				0,106																	
Autofinancmt/Etat	1,389	2,106	2,154	0,181	0,955	4,317	0,711	0,107	0,15	5,985	0,935	1,463		2,154	9,605	0,202	0,915	8,127		1,280	
Total	1,824	6,684	14,030	9,106	2,071	7,538	14,902	11,474	0,26	8,285	10,965	10,517	0,621	6,179	17,576	3,024	4,185	14,818	11,100	4,927	
% CE	0,0%	9,86%	20,33%	0,0%	9,80%	9,57%	18,65%	0,0%	42,3%	8,60%	30,73%	1,24%	65,3%	0,0%	14,68%	5,33%	38,8%	4,3%	31,7%	14,06%	

Source : Commissariat Général au Plan ; données sur le PIP annuel + Dette publique (DND)

- 1). *Secteur Administratif* = économie - finances
- 2). *Secteur Infrastructures* = eau, énergie, télécom. et transports
- 3). *Secteur Productif* = agriculture, environnement, PMI et développement
- 4). *Secteur Social* = action sociale, Education/Culture et santé

¹⁸ La BEI demande un remboursement du prêt « Réhabilitation du secteur de l'énergie » dont la 1^{ère} échéance arrivait en 2001

Annexe V- Matrice des contributions annoncées à l'île Maurice lors de la conférence des bailleurs de fonds en faveur des Comores

Bailleurs	Axe 1: Créer les conditions d'un développement économique durable	Axe 2 : Relancer le secteur privé notamment les secteurs porteurs	Axe 3 : Renforcer la gouvernance	Axe 4 : Améliorer l'état sanitaire de la population	Axe 5 : Promouvoir l'éducation et la formation professionnelle en vue d'améliorer le capital humain	Axe 6 : Promouvoir un environnement sain et garantir la durabilité du développement	Axe 7 : améliorer la sécurité et lutter contre le terrorisme	Montant total (en millions)
Afrique du sud	X	X	X					1,5 millions \$
Algérie					X			Non chiffré
Chine	X	X					X	Futur
Egypte				X	X			2 millions \$
France	X	XXX		XXX		XX		65 millions €
Inde	X		X		X			1 million \$
Kenya					X			Non chiffré
Maurice								1 million \$
Soudan								Non chiffré
Etats-Unis d'Amérique					X		XX	2,6 millions \$
Qatar	X							1,5 millions \$
Autorité Arabe pour le Développement Agricole		X						1 million \$
BAD								7 millions \$
Banque Mondiale	X		X	X	X	XX		10 millions \$
FAO		X						Non chiffré
FMI	X							Appui techn
LEA	XX							5 millions \$
Saudi Fund								Futur
ONUSIDA				X				Non chiffré
PNUD			XX			X		Non chiffré
U.E. (hors 10 ^{ème} FED	XX	XX	X		XXX	XX	X	37 millions €
UNESCO					X			Non chiffré
UNFPA			X	X	X			Non chiffré
UNICEF					XX			Non chiffré
OMS				X				Non chiffré
Couverture des besoins Par sous-secteur: F = faible; M = moyenne B = bonne	faible Institutions Etat = M Energie = F Infrastructures = F	moyenne Agric.& pêche = M Tourisme = F Autres = F	moyenne Institutions=F Décent. = M Justice = M	moyenne Santé = M	moyenne Enseign. I, II & prof. = M Enseign. Supérieur = B Capacités institution. = M	moyenne Eau & assainis. = B Environnement = M	moyenne L. Terrorisme = B Sécurité publ. = F Sécurité civile = M	X=<1 m € XX = 1 à 10 XXX=>10 m€ (estimations)

Annexe VI- Résumé du Profil Environnemental Pays des Comores

Etat de l'environnement

1. L'archipel des Comores est composé de quatre îles volcaniques alignées sur 225 km, le long d'un plateau sous-marin de direction sud-est/nord-ouest. Ce sont d'ouest en est la Grande Comore (1148 km²), Mohéli (290 km²) Anjouan (424 km²) et Mayotte (374 km²). Cette dernière île est sous administration française. L'ensemble de l'archipel couvre une superficie totale de 2236 km² dont 1862 km² pour les trois îles de l'Union des Comores. La zone économique exclusive de l'Union des Comores est estimée à plus de 160 000 km². Le plateau continental est réduit (900 km²) et les côtes ont une longueur de 427 km. Le climat est de type tropical humide sous influence océanique avec deux saisons. Il est soumis à trois régimes successifs de vents : (i) la mousson ou *kashkazi*, (ii) des vents locaux de secteur sud-ouest provenant des hautes pressions du sud et canalisés entre Madagascar et l'Afrique, (iii) l'alizé austral ou *kusi*. Le pays est vulnérable aux changements climatiques.

2. L'Union des Comores fait partie des Petits Etats Insulaires en Développement (PEID) et des pays les Moins Avancés (PMA) avec un PNB par habitant estimé à environ 520 €/habitant. Elle se classe au 132^{ème} rang sur les 177 pays avec un Indice de Développement Humain (IDH) de 0,547. La situation actuelle de développement est essentiellement tributaire des performances d'une économie à très faible potentiel de croissance due, en bonne partie, à la nature des investissements insuffisamment productifs. La lenteur des progrès réalisés en matière de stabilisation macroéconomique résulte des nombreux déséquilibres structurels et des contraintes naturelles et extérieures sur lesquelles le pays n'aucune emprise. Durant les vingt dernières années le taux de croissance du revenu *per capita* a été constamment négatif. La majorité de l'activité productive reste au stade artisanal sans véritable organisation ni réseau de distribution. Il n'existe pas de politique de développement industriel et le code d'investissement actuel, peu incitatif, ne contribue pas à attirer les investisseurs potentiels. Le tourisme est peu développé et souffre de manque d'infrastructures et transports peu développés. Quelques relais touristiques ont été créés mais plusieurs contraintes importantes entravent le développement de cette activité.

3. Des potentialités de développement existent mais restent limitées par de nombreuses contraintes. C'est le cas de l'agriculture qui contribue à hauteur de 40%, au Produit Intérieur Brut (PIB) et génère plus de 70% des emplois et plus de 90% des recettes d'exportation depuis 25 ans. Le secteur agricole est handicapé par le problème de gestion de la terre. Le régime foncier est complexe car il n'y a pas d'enregistrement systématique des terres et trois droits fonciers s'appliquent concurremment : le droit hérité de la colonisation, le droit musulman et le droit coutumier. Le secteur de la pêche constitue également un secteur relativement dynamique mais reste cependant de nature artisanale. La pêche emploie 6 % de la population active (soit environ 8 500 emplois directs et 24 000 emplois indirects) et participe à hauteur de 21 % au PIB et 5 % aux recettes en devises à travers les exportations (cf. DSRP). Les ressources halieutiques du pays sont estimées annuellement à 33 000 tonnes lesquelles sont exploitées actuellement à hauteur de 64 %. Elles sont importantes tant pour leurs diversités que pour procurer des protéines bon marché à la population. La consommation des thonidés représente deux tiers des apports en protéines de la population. Ces ressources sont aujourd'hui menacées par certaines techniques de pêche côtière destructives pratiquées illégalement (poisons, pesticides, dynamite, filets à mailles trop fines...).

4. L'Union des Comores se caractérise par la présence d'écosystèmes variés et les ressources naturelles riches en diversité spécifique et endémisme. On dénombre au moins 4 écosystèmes : (i) un écosystème de type littoral (mangroves, herbiers, récifs de coraux...) (ii) un écosystème de type savane arbustive (iii) un écosystème de type forêt et (iv) un écosystème de zone humide lacustre parmi lesquelles le lac Dzilandzé (Anjouan), le lac Dziani boudouni (Mohéli) et le lac salé (Grande Comore). La variabilité des données climatiques, géomorphologiques, géologique et de pédogenèse contribue à une diversité des habitats, une diversité faunistique et floristique exceptionnelle, encore peu étudiée, composée entre autres de nombreuses espèces endémiques, menacées ou migratrices, parmi lesquelles certaines ont un intérêt scientifique mondial, comme les tortues marines, les baleines, les dauphins, le lémurien, le dugong, les holothuries, ou le corail pélagique... Les Comores sont un sanctuaire pour des espèces comme la chauve souris de Livingstone et le coelacanthe. Toutefois certaines de ces espèces sont menacées par le braconnage et les activités humaines.

5. Les problèmes qui affectent l'environnement aux Comores tiennent en effet principalement à sa fragilité écologique et économique, au braconnage, aux mauvaises pratiques agricoles et forestières (disparition de la forêt), à la forte vulnérabilité aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles, à la faible capacité de réponse et de gestion, ainsi qu'à l'étranglement de la base des ressources et aux coûts élevés de l'énergie. Le pays connaît surtout une pression démographique croissante pour des ressources limitées. Le taux de croissance annuel est estimé entre 2,1% et 3%. Si cette tendance se maintient, la population comorienne pourrait doubler en moins de 30 ans. La densité moyenne est très élevée (310 habitants /km²) et varie sensiblement d'une île à l'autre et à l'intérieur des îles. Cette densité est particulièrement élevée à Anjouan, où elle atteint 575 habitants/km². La croissance démographique élevée associée à la déforestation et à l'utilisation de techniques agricoles archaïques sur des terrains souvent en pente du fait des reliefs escarpés entraîne une surexploitation des sols, leur appauvrissement et leur érosion. Les conséquences majeures de cette dégradation des sols sont une augmentation de la pauvreté rurale, une augmentation du flux migratoire du milieu rural vers le milieu urbain et un développement de l'insécurité alimentaire. Le défrichage de la forêt et l'érosion subséquente des sols est, aussi, une menace pour les ressources en eau du pays. En effet, il n'y a pas de réseau hydrographique permanent en Grande Comore du fait de la perméabilité de ses sols volcaniques. Il était à l'origine dense à Anjouan, à Mayotte et à Mohéli; toutefois le débit de nombreuses rivières ou de ruisseaux a fortement diminué au cours de ces deux dernières décennies. La conséquence prévisible est une baisse quantitative et qualitative avec comme corollaires des difficultés dans l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation et l'expansion des maladies hydriques et vectorielles. Les risques de pollution de la nappe sont élevés en raison de la porosité des sols notamment en Grande Comore ainsi que l'augmentation du taux de chlorure de sodium du fait des intrusions marines.

6. Les problèmes environnementaux tiennent également à la dégradation rapide des écosystèmes et à l'exploitation anarchique des ressources forestières, des ressources marines et côtières, de l'alluvionnement croissant des eaux d'écoulement et l'exploitation des récifs coralliens pour extraire des matériaux de construction, notamment le sable dont l'exploitation est pourtant interdite. L'urbanisation est un problème majeur, elle est en forte expansion et anarchique, sans équipements collectifs, notamment d'assainissement. Le pays ne dispose pas d'une politique d'urbanisation et les conséquences sont le développement de la spéculation foncière, l'occupation des terres marginales et écologiquement fragiles, la destruction des ressources naturelles, la prolifération des décharges sauvages et de dépôts d'ordures non contrôlés. L'absence d'un système efficace de ramassage et d'évacuation des déchets entraîne une accumulation d'ordures et une défiguration des zones urbaines et la pollution des littorales. Les Comores ont fait l'objet de crises sanitaires à répétition, favorisées par le développement de l'insalubrité généralisée, l'absence de mesures d'hygiène et d'assainissement de base et un contrôle sanitaire insuffisant. Rien que ces dix dernières années, l'archipel comorien a connu tour à tour des épidémies de dengue (1993), de choléra (1998, 2001), et de chikungunya (2004, 2005).

7. Le pays est soumis à des risques liés aux catastrophes naturelles multiples. Ces risques concernent surtout les catastrophes géophysiques tels que les éruptions du volcan Karthala en Grande Comore, les cyclones, les inondations, et dans une moindre mesure, les tsunamis qui proviendraient des zones telluriques actives de l'océan indien. Les éruptions du Karthala, concernent une bonne partie de l'île de la Grande Comore, où plusieurs agglomérations situées sur les flancs du massif ont dû être évacuées jusqu'à trois reprises depuis 2005. A cela on peut ajouter le développement des espèces envahissantes et aux diverses maladies comme l'aleurode du cocotier. En effet, la cocoteraie comorienne qui assure jadis les besoins alimentaires locaux et l'exportation du coprah est envahie, depuis 6 ans, par les aleurodes dont la pullulation contribue au développement d'un champignon noir sur la face supérieure des feuilles (la fumagine). L'aleurode se dépose sur de nombreuses cultures associées (vanilliers, bananiers...) et compromet également leur croissance. La colonisation par l'aleurode entraîne une baisse de revenus et une augmentation de l'insécurité alimentaire, le cocotier fournissant traditionnellement la base de l'alimentation en lipides de la population.

8. Depuis 2003, l'Union des Comores a amorcé un processus de démocratisation et de décentralisation administrative. Des avancées significatives ont été obtenues : i) une nouvelle constitution a été votée le 23 décembre 2001 qui consacre une large autonomie aux îles et garantit un partage du pouvoir entre l'Union et les îles qui la composent, ii) L'organisation des élections

présidentielles et législatives ont permis l'installation du Président de l'Union et d'une Assemblée Nationale. Aujourd'hui, l'essentiel des institutions constitutionnelles sont mises en place et la loi organique fixant les domaines de compétences entre les îles et l'Union a été adoptée. Un cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP) a été adopté depuis 2005 ; il est opérationnel à travers le Programme d'Action (2006-2009). Le Gouvernement s'est doté de cet instrument dans le cadre duquel il entend organiser et harmoniser ses efforts et ceux de ses partenaires en matière de lutte contre la pauvreté. Le SCRP a servi d'outil de mobilisation de ressources à la Conférence des bailleurs du 8 décembre 2005 à Maurice, qui a enregistré des résultats importants en matière de mobilisation de fonds et de consolidation de la réconciliation nationale. Un mécanisme de suivi de cette conférence est mis en place par le gouvernement.

9. La nouvelle constitution fait sienne les préoccupations environnementales ; elle vise de façon explicite la protection et la conservation de son patrimoine naturel et culturel. Le gouvernement a inscrit également son action dans le sillage de l'objectif 7 des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à savoir assurer un environnement durable en intégrant les principes de développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la dégradation des ressources naturelles. Les questions d'environnement sont ainsi parmi les priorités nationales. Cette volonté politique gouvernementale s'est concrétisée à travers l'élaboration et l'adoption en 1994 de la Politique Nationale de l'Environnement (PNE) et du Plan d'Action Environnemental (PAE). Ce cadre politique a été complété par l'adoption de politiques, plans et stratégies sectorielles ayant un impact dans la protection de l'environnement. Le cadre législatif et réglementaire a été étendu avec l'adoption d'une loi-cadre relative à l'environnement et, de textes législatifs et réglementaires en rapport avec l'environnement. Le pays a souscrit aux obligations de la Conférence des Nations Unies de 1992 sur l'Environnement et le Développement (UNCED, Rio de Janeiro) et a adhéré à dix conventions internationales relatives à l'environnement. En général, la loi et les différents textes réglementaires sont peu appliqués du fait de nombreuses contraintes tant matérielles que financières et humaines. Les administrations et les juridictions nationales et insulaires n'ont pas les ressources et les capacités requises pour mettre en œuvre de façon efficace et efficiente les lois et les réglementations environnementales.

10. Le cadre institutionnel comorien relatif à l'environnement comprend les institutions nationales et insulaires. Au niveau national, Les questions relatives à l'environnement sont gérées par la Direction Nationale de l'Environnement (DNE), l'Institut National de Recherche Appliquée de la Pêche et de l'Environnement (INRAPE) et pratiquement chaque Ministère. Au niveau des îles autonomes, ce sont la Direction Générale de l'Environnement (DGE) et les différents ministères des îles autonomes issues de la nouvelle constitution des Comores et chargée notamment de l'application de la réglementation protégeant les milieux naturels et de son contrôle. Plusieurs ONGs locales sont également impliquées dans des actions environnementales et de développement durable, dont entre autres Ulanga Ngazidja, AIDE, Comoflora, Ulanga, ADDE, Association pour la Protection du Gombessa (APG), Action Comores (AC) et la Coordination Nationales des Associations de Développement (CNAD) ID (Initiative Développement) et Réseau National Femme et Développement. A ces institution et associations, on peut ajouter l'Université des Comores et l'Ecole Supérieure de Patsy.

11. Les deux principaux bailleurs de fonds dans le secteur de l'environnement aux Comores sont l'Union Européenne (UE) et la Banque Mondiale à travers le Fond pour l'Environnement Mondial (FEM). L'UE a financé des activités importantes dans le domaine de l'environnement, à travers le Fond Européen de Développement dont au niveau des études (i) une étude de substitution de l'extraction du sable marin, (ii) une étude sur la gestion des déchets solides, (iii) la réalisation d'un guide des mammifères des Comores (MRAC). L'UE a fournit également un appui important pour le développement rural avec le Projet DRINEA dans le nord-ouest d'Anjouan (7^{ème} FED), la promotion des cultures d'exportation de la vanille et de l'ylang lang par les Fonds STABEX qui a un impact important sur le couvert végétal et l'amélioration des foyers d'alambics pour la réduction de la consommation de bois, la sauvegarde de l'environnement à travers le renforcement des capacités institutionnelles et la conservation et la valorisation du patrimoine naturel (8^{ème} FED) avec un accent particulier sur la conservation et la reconstitution du patrimoine forestier, la gestion de l'espace marin et côtier, la lute contre la pollution (gestion des ordures ménagères, l'assainissement des principaux centres urbains) et la recherche de solutions alternatives pour l'exploitation des matériaux de

construction et les sources d'énergie. L'UE apporte son appui dans les études et les recherches de stratégies de lutte contre l'aleurode du cocotier.

12. L'UE a fourni un important appui aux Comores à travers les programmes de coopération régionale de la Commission de l'Océan Indien. Cet appui a couvert une diversité de secteurs environnementaux qui vont de la mise en œuvre de deux programmes thoniers et du programme de suivi, de contrôle et de surveillance des grands pélagiques migrateurs, du projet régional environnement des pays de la Commission de l'Océan Indien (PRE/COI), du Programme de Coopération Météorologique concernant les Cyclones Tropicaux, le Programme Pilote d'Education Environnementale intitulé « Appui Régional à la Promotion d'une Education pour la Gestion de l'Environnement » (ARPEGE) et le Programme Régional de Protection des Végétaux dans la région de l'Océan Indien (PRPV). D'autres appuis ont été fournis par la coopération bilatérale (France et Belgique en particulier) et multilatérale à travers le PNUD, la Banque Mondiale, du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) et autres partenaires au développement pour des programmes importants dont l'établissement du profil côtier et la stratégie de planification et de gestion intégrée de l'île de Grande Comore, le Par Marin de Mohéli, l'évaluation des besoins en développement des capacités requises pour élaborer et mettre en œuvre les mesures appropriées pour assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique appropriées et la préparation et la publication de la Première et la deuxième Communication Nationale dans le cadre de la Convention Cadre pour les Changements Climatiques.

Conclusions

13. L'état de l'environnement naturel de l'Union des Comores se détériore malgré la bonne connaissance des processus conduisant à cette dégradation. La croissance démographique, le développement de la pauvreté et le faible niveau de prise de conscience des questions environnementales contribuent à cette dégradation. Le suivi des progrès accomplis dans les actions développées dans le domaine de l'environnement n'est pas associé à des indicateurs clairs, mesurables et suivis.

14. Des stratégies nationales et une législation dans le secteur de l'environnement ont été élaborées mais les capacités et moyens des départements ministériels restent limités pour mettre en œuvre, gérer et superviser les programmes d'action environnementaux et pour assurer le succès des projets. Les structures en charge de l'environnement souffrent d'un déficit en ressources humaines qualifiées et de moyens pour mettre en œuvre les politiques et stratégies environnementales.

15. Le Gouvernement s'est doté, depuis 2005, d'un Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Ce document prend en compte les problèmes majeurs d'environnement du pays. Six programmes prioritaires sont retenus et déclinés dans le Plan d'Action 2006 – 2009. Ces programmes restent à ce jour peu ou non financés.

16. L'existence de la PNE et du PAE a permis au pays de mettre en œuvre d'importantes mesures de protection et d'une législation en matière d'environnement mais pour être plus efficace, le gouvernement devra promouvoir, à travers les médias et les canaux scolaires et universitaires, une éducation relative à l'environnement axée sur les bénéfices et les potentialités offertes par le développement des actions environnementales.

17. Le manque de capacité est perçu à tous les niveaux comme la principale contrainte à la mise en œuvre des politiques et stratégies environnementales adoptées et pour la mise en œuvre des activités requises pour faire face aux obligations des conventions environnementales ratifiées par le pays. Un des défis pour les cinq prochaines années est de développer les capacités pour la lutte contre les conséquences de la dégradation actuelle de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

18. Les autorités et les partenaires doivent apporter un appui technique et financier en vue de la réactualisation du diagnostic de l'environnement et de l'adaptation de la Politique Nationale Environnementale, la stratégie nationale et la législation environnementales, à la lumière du nouveau cadre institutionnelle.

19. Le pays est confronté à une diminution des financements en général depuis 10 ans, notamment dans le secteur environnement. Une politique volontariste est à développer afin d'inciter les partenaires au développement à investir dans les secteurs de développement à forte retombée sur la

protection et la valorisation de l'environnement afin d'améliorer le cadre et les conditions de vie des populations de plus en plus pauvres.

20. Promouvoir et développer la création des aires protégées et de programmes de développement local de valorisation de la diversité biologique, du point de vue économique, social, scientifique et éco-touristique. La mise en place d'un fond environnemental devrait contribuer à assurer une pérennisation des actions menées par des projets arrivés à leur terme et également à appuyer des programmes nationaux de protection de l'environnement.

○ **Recommandations**

Au niveau de la protection et de la valorisation de l'environnement

1. Favoriser et encourager les solutions alternatives pour répondre à la pression sur l'environnement marin et côtier à des fins de matériaux de construction (extraction du sable ou du corail) et sur l'environnement terrestre (exploitation du bois d'œuvre ou de feu, défense et restauration des sols...) par la fixation de prix suffisamment attractifs du sable concassé et la détaxation de l'importation de bois de qualité et bon marché.
2. Contribuer à l'atténuation de la pression sur les forêts des bassins versants avec une approche intégrée pour la protection des ressources en eau par (i) la préservation des reliquats forestiers à travers de conventions locales avec les agriculteurs, les exploitants de la forêt et les éleveurs, (ii) le reboisement des bassins versants dégradés et la promotion de l'agroforesterie, (iii) la promotion des foyers améliorés pour réduire l'utilisation du bois de chauffe, (iv) la promotion du gaz butane à moindre coût comme source énergétique de remplacement du bois de chauffe, et, la promotion de l'énergie renouvelable (solaire et éolienne par exemple)
3. Lutter contre les pollutions littorales et marines par les ordures ménagères, les eaux usées et le rejet des hydrocarbures par la mise en place des réseaux d'assainissement dans les zones urbaines et assurer la collecte et l'évacuation des déchets actuellement souvent jetés à la mer.

Au niveau du suivi environnemental

4. Elaborer et mettre en place un système d'information, de suivi et d'évaluation sur l'environnement et se fixer d'indicateurs environnementaux de base de manière à pouvoir suivre graduellement les efforts déployés pour la protection de son environnement.
5. Réaliser un inventaire des sources d'émission des polluants atmosphériques et établir une réglementation stricte et adaptée.
6. Renforcer en capacité (humaine, matérielle et financière) et étendre le système d'information géographique en y ajoutant l'élaboration de cartographie des risques naturels
7. Participer à l'évaluation et la prévention contre des risques naturels majeurs en assurant une meilleure articulation des actions développées par les institutions en charge de l'environnement et le Centre National des Opérations d'Urgence (CNOU).

Au niveau institutionnel

8. Clarifier les missions et rôles respectifs des structures insulaires et nationales en charge de l'environnement et définir un circuit de circulation de l'information entre ces entités afin d'optimiser les interventions et les actions en faveur de la protection, de la conservation, la valorisation et la gestion rationnelle des ressources naturelles du pays.
9. Doter les structures insulaires et nationales en charge de l'environnement des ressources suffisantes (matérielles, humaines et financières) pour garantir une capacité et une efficacité plus grande dans le pilotage et la coordination des actions environnementales mises en œuvre,
10. Contribuer à la mise en place d'un mécanisme de concertation et de coordination intra et extra sectoriel permettant de définir une vision globale, une démarche d'ensemble, une intégration transversale et une gestion intégrée des questions d'environnement,
11. Mettre en place une stratégie de mobilisation de ressources financières pour la mise en œuvre des actions environnementales,

Au niveau cadre politique et législatif

12. Vulgariser les textes législatifs existants en matière d'environnement auprès des acteurs et des partenaires, à travers des cycles de formations, d'éducation relative à l'environnement et sous forme de brochures simples pour accélérer leur appropriation et pour permettre leur application,

13. Faire adopter une politique tendant à l'atténuation des impacts négatifs sur les écosystèmes, leurs composantes et les complexes écologiques, par le renforcement des politiques telles qu'une refonte du système foncier, une politique de l'eau, un plan d'aménagement de l'espace, un plan de développement des infrastructures et une politique nationale de gestion des forêts et des terres.
14. Réviser et adapter le code de l'urbanisme et de l'habitat qui soumet à un permis de construire toute construction à usage d'habitation ou non entreprise par une personne privée ou publique.

Au niveau de l'intégration des questions d'environnement dans les principaux secteurs de développement

15. Systématiser les Etudes d'Impacts sur l'Environnement conformément aux textes en vigueur et assurer un suivi-évaluation-contrôle effectif des mesures d'atténuation par les parties concernées,
16. Favoriser le contrôle et la réduction de la croissance démographique par le renforcement des programmes de planification familiale, de contrôle approprié des naissances, et de promotion et d'éducation des femmes et des filles.
17. Mettre en place un programme de subvention de l'énergie domestique renouvelables en facilitant l'accès à aux différents type d'énergie (solaire, éolien, gaz et électrique..) au plus grand nombre afin de réduire la pression sur le bois de chauffe,

Au niveau de la coopération de l'UE et d'autres bailleurs avec le pays, du point de vue environnemental

18. Intégrer un volet renforcement de l'Education relative à l'Environnement dans les projets financés par l'UE aux Comores et notamment dans la composante « appui à l'éducation » qui constitue le secteur de concentration du 9^{ème} FED et qui devrait être poursuivi sur le 10^{ème} FED.
19. Prendre prioritairement en compte les besoins pressants en matière de gestion des ordures et déchets ménagers, de protection des zones côtières et/ou la protection des reliques forestières et la reforestation des zones dégradées... dans le programme de « coopération décentralisée 9^{ème} FED » en cours de démarrage et qui interviendra de manière spécifique dans l'élaboration des plans communaux et de projet communautaire.
20. Engager les structures et les institutions nationales dans l'action de protection et de gestion rationnelle des ressources naturelles en créant les cadres appropriés au niveau de la gestion et contribuer à rendre effectif la bonne disposition des partenaires à soutenir le pays dans ses efforts engagés en faveur de la protection de l'environnement.
21. Appuyer les Comores pour leur participation pleine et active aux programmes régionaux de gestion des ressources naturelles avec la COI en particulier le Programme de Gestion des Ressources Marines et Côtières 9^{ème} FED ou des programmes d'appui à une meilleure gestion des ressources halieutiques du pays. Une attention particulière devra être portée à la participation et l'implication de la société comorienne.

Annexe VII- Profil des migrations du pays¹⁹

Historique des migrations comoriennes

Les Comores ont probablement été peuplées dès le 6^{ème} siècle par des populations originaires d'Afrique de l'Est, de Madagascar, et des pays du Moyen-Orient, arrivées sur l'archipel par vagues successives. Les liens historiques et culturels forts existant avec les pays de la région ont favorisé l'implantation de communautés comoriennes à Zanzibar et Majunga, ainsi que dans les îles de l'Océan Indien, en particulier à la Réunion. La colonisation, en rattachant les Comores à Madagascar, a renforcé les échanges avec la « Grande Ile », tandis que l'obligation de réaliser le pèlerinage de la Mecque a entraîné l'établissement de comoriens en Arabie.

Ce n'est qu'à partir des deux guerres mondiales qu'un nombre important de comoriens s'est établi en France²⁰. Les flux des émigrants vers la France ont ensuite pris de l'ampleur, après l'Indépendance du pays en 1975. Pendant près d'une décennie les autorités françaises ont encouragé l'immigration vers leur territoire, entraînant une migration massive de comoriens vers la France. L'évolution de la situation économique a par la suite rendu plus difficile l'accès au territoire français, mais l'île de Mayotte, restée sous administration française, a continué à jouer le rôle de point de transit des candidats à l'émigration, notamment illégale. Depuis le déclenchement de la crise séparatiste d'Anjouan en 1997 et la crise politique et économique à laquelle le pays a été confronté, les flux d'immigrants illégaux se sont intensifiés vers l'île de Mayotte.

Plus récemment, les difficultés croissantes de l'émigration vers la France ont contribué à une fragmentation géographique de la diaspora. Ceci est particulièrement le cas pour les étudiants comoriens, qui de plus en plus vont faire leurs études dans les pays du monde arabe ou d'Afrique francophone. Certains s'établissent maintenant dans d'autres pays d'Europe comme l'Allemagne, la Belgique et l'Angleterre, ou encore aux Etats-Unis et au Canada.

Taille de la population migrante, pays de destination et d'origine

Les Comores sont essentiellement un pays d'émigration. Le nombre total de comoriens d'origine qui vit en dehors de l'Union des Comores est estimé entre 200.000²¹ et 500 000²² personnes, un chiffre en augmentation constante. Ceci représente entre et 30 % et 50% de la population comorienne totale, et une proportion beaucoup plus importante en termes de population active et de personnes ayant reçu un niveau d'éducation élevé.

La grande majorité des émigrés comoriens vit en France métropolitaine (300.000 personnes²³), notamment à Paris, Marseille et Lyon. Parmi elle, on estime à plusieurs dizaines de milliers les personnes en situation irrégulière, et à au moins 50.000 les personnes d'origine comorienne qui ont acquis la nationalité française, ou sont français par la naissance. La France estime aujourd'hui que 200.000 comoriens vivants à l'étranger sont en situation irrégulière.

Les autres communautés sont établies par ordre d'importance à Mayotte (53.000 personnes en 2002 d'après l'INSEE²⁴, 65 000 aujourd'hui²⁵), à la Réunion (35 000 environ²⁶ de milliers), à Madagascar

¹⁹ Sources : "Remittances to Comoros- Volume, trends, Impact and Implications", World Bank, Africa Region Working Paper, Oct. 2004; et *Rapport d'Information sur la situation de l'immigration à Mayotte*, France, Assemblée Nationale n°2932, Mars 2006

²⁰ Une partie des comoriens qui ont participé aux deux guerres en tant que tirailleurs « sénégalais », se sont installés en France et dans des pays d'Afrique du Nord où ils ont formé les noyaux des communautés existantes.

²¹ Les chiffres officiels font état de 25.000 émigrés, mais ne prennent pas en compte les émigrés établis illégalement à l'étranger, ni les personnes d'origine comorienne qui ont acquis la nationalité française (ou autre) au moment de leur naissance.

²² Source Ambassade de France. Il est en effet à noter qu'il n'existe pas de statistiques fiables aux Comores, le recensement de 2003 n'ayant pas été actualisé.

²³ Estimation de l'Ambassade de France aux Comores

²⁴ Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques, donnée pour l'année 2002

²⁵ Estimation de l'Ambassade de France aux Comores

²⁶ Estimation de l'Ambassade de France aux Comores

(quelques milliers), ainsi que dans les pays 'Afrique francophone et les pays du monde arabe (quelques centaines de personnes).

Les principaux motifs de départ sont la recherche d'emploi, la poursuite des études, et l'espoir d'accéder à des services sociaux de meilleure qualité (notamment en matière de santé). Pour la plupart des comoriens, l'émigration est également la stratégie la plus réaliste et la plus rapide pour accumuler des richesses, les transferts envoyés par les membres de la famille établis à l'étranger permettant de venir en aide au restant de la famille. Cette décision nécessite de nombreux sacrifices, et les ménages sont parfois obligés de vendre tous les biens familiaux pour payer le voyage de l'un des leurs.

L'immigration aux Comores est quant à elle un phénomène relativement marginal. On compte environ 13.000 à 14.000 personnes immigrées sur le territoire, pour la majorité d'entre elles originaires de Madagascar, de Mayotte, et de France. Ces chiffres incluent surtout les français d'origine comorienne de retour dans leur pays d'origine, les immigrés d'origine non comorienne présents sur le territoire n'étant en réalité que quelques centaines.

Profil, éducation et conditions de vie des émigrants

La grande majorité des immigrants comoriens établis en France métropolitaine (plus de 95%) est originaire de l'île de Grande Comore, tandis que ceux établis à Mayotte sont plutôt originaires d'Anjouan (distante de 70 km) et dans une moindre mesure de Mohéli.

En France métropolitaine, trois groupes d'âges coexistent (qualifiés de « génération » par la Diaspora). La première génération est constituée par les migrants arrivés en France pendant la première décennie après l'Indépendance, qui restent fortement ancrés dans la culture comorienne, et ont un niveau d'éducation peu élevé (en général moins que le secondaire, nombre d'entre eux étant illettrés). La seconde génération représente actuellement l'essentiel de la force de travail et le groupe le plus actif dans les organisations de la Diaspora. Les émigrants de ce groupe sont plus éduqués, et comptent parmi eux des médecins, avocats, professeurs ou hommes d'affaires, mais la majorité reste cependant constituée d'ouvriers qui vivent dans des conditions de vie souvent difficiles, la plupart dans des HLM des banlieues de Marseille, Paris et Lyon, réservant une part importante de leurs revenus à des transferts destinés à leur famille restée aux Comores. La troisième génération, qui est née et a grandi en France, constitue le groupe le plus important (60 à 70 % de la diaspora), et commence tout juste à entrer sur le marché du travail. Cette génération a des attentes et une perception des Comores, de la culture comorienne, de la religion et des rapports hommes/femmes différente de ses aînés, ce qui risque d'avoir un impact non négligeable sur les liens que la Diaspora entretient avec son pays d'origine.

Problème particulier des migrations vers Mayotte

A Mayotte, le profil des immigrés comoriens diffère notablement de celui observé en France métropolitaine. Il est constitué essentiellement d'hommes jeunes (entre 20 et 30 ans), issus du milieu rural, pour la plupart originaire de l'île d'Anjouan. 80 % d'entre eux sont en situation illégale et vivent dans des conditions de logement très précaires. Ils sont le plus souvent employés clandestinement en tant qu'ouvriers agricoles, en particulier dans les plantations vivrières ou d'ylang-ylang (le secteur agricole à Mayotte emploierait ainsi 95% de clandestins).

L'arrivée par la mer des immigrés comoriens en situation illégale est à l'origine de nombreux accidents, qui seraient à l'origine de 100 à 200 morts par an. Le voyage s'effectue en effet à bord d'embarcations particulièrement dangereuses, les « *kwasa-kwasa* », comprenant en règle générale une trentaine de personnes qui payent à leur passeur un prix compris entre 100 et 150 euros. Malgré les risques encourus et la perspective de conditions de vie précaires, les flux vers Mayotte d'immigrés en provenance d'Anjouan ne cessent de croître, poussés par la pression démographique, la pauvreté, et l'absence de perspective d'emploi aux Comores. Malgré le bas niveau des salaires perçus par les ouvriers clandestins (environ 250 € par mois, contre 650 € pour le SMIC mahorais), ces salaires restent cependant largement supérieurs aux des salaires aux Comores (le SMIC aux Comores est de 60€).

Ce flux massif d'immigrés pose des problèmes importants aux autorités mahoraises, notamment en termes de démographie (population de Mayotte multipliée par cinq en 35 ans), de prise en charge des immigrés par les infrastructures publiques, et d'intégration des enfants dans le système scolaire. Les comoriens établis à Mayotte représentent en effet environ 30 % de la population de Mayotte (environ

53.000 habitants sur les 160.000 que compte l'île), une situation source de tensions sociales croissantes au sein de la population.

La prise en charge de ces problèmes passe par un dialogue franc et clair entre les autorités mahoraises et comoriennes, et la définition d'une politique commune en matière de migration. Cependant, le point de discordance qui persiste autour du statut de Mayotte, et certains enjeux économiques liés à la question des migrations clandestines (notamment le fonctionnement des filières agricoles à Mayotte, qui reposerait en grande partie sur le travail des clandestins), rendent encore difficile l'établissement d'un véritable dialogue sur cette question.

Transferts financiers de la Diaspora et utilisation des fonds

Les transferts de la Diaspora représentent des montants considérables pour l'économie comorienne, comparables à la totalité des recettes budgétaires du pays (de l'ordre de 30 à 40 millions €, auxquels s'ajoutent 10 à 15 millions € sous forme de biens). Ces fonds sont essentiellement destinés à des dépenses de consommation (entre 70% et 90%), et seule une faible part est destinée à l'investissement productif, ce qui limite leur impact sur le développement socio-économique du pays.

Une des principales destinations de ces fonds est en effet le financement de la cérémonie rituelle de l'*anda*, ou « Grande Mariage », qui fait l'objet d'une pression sociale importante pour sa réalisation, et coûte entre 20.000 € et 120.000 €. Si cette cérémonie a un aspect redistributif important, elle crée également des obligations pour les familles qui y participent. Seule une partie minimale des fonds transférée est épargnée, la plupart du temps sous forme de l'achat d'une maison, de terre, et de bijoux qui, s'ils peuvent accroître le bien-être des individus, ne contribuent pas nécessairement à l'économie productive. Certains membres de la Diaspora financent également des projets dans leur village d'origine, directement ou en passant par des associations. Ces projets ne parviennent cependant souvent pas à atteindre leurs objectifs car ils tendent à être déconnectés du contexte institutionnel et ne bénéficient pas d'une planification et d'une expertise adéquate pour leur mise en œuvre. Ils se limitent généralement à des constructions (mosquées, écoles, postes de santé, routes, centres communautaires, etc.), souvent sans coordination avec les programmes gouvernementaux qui pourrait assurer le financement de leur personnel. Ces investissements sont également rarement coordonnés avec des activités similaires dans le voisinage, conduisant à des redondances dans les investissements.

Principaux défis et axes d'intervention en matière de migration

Etant donnés ces éléments, deux défis prioritaires sont à relever par les Comores en terme de migrations: i) mieux canaliser les fonds transférés par la Diaspora pour les orienter vers le secteur productif et le développement socio-économique du pays ; ii) contribuer au renforcement des capacités nationales en terme de ressources humaines, en incitant les émigrés à revenir s'installer aux Comores; iii) trouver les solutions appropriées en coordination avec les pays de destination pour l'émigration illégale.

Renforcer le dialogue entre le gouvernement, les bailleurs et la Diaspora (dans le cadre de l'Article 8 de l'Accord de Cotonou)

Le développement de la politique nationale en matière de migrations, pour l'instant essentiellement limitée aux aspects de contrôle et de délivrance des documents administratifs à l'entrée et à la sortie du territoire national, passe par l'instauration d'un véritable dialogue politique sur les questions migratoires entre le gouvernement comorien et les bailleurs.

Le dialogue entre les autorités comoriennes et la Diaspora devrait également être renforcé. En tant que principal "donateur" aux Comores, la Diaspora commence en effet à faire entendre sa voix et demande plus de transparence, de suivi, et d'efficacité dans l'utilisation des fonds de la Diaspora. Un dialogue rapproché et formalisé entre le Gouvernement et la diaspora, intégré dans le processus du PRSP, pourrait permettre une meilleure coordination entre les investissements financés par les fonds de la Diaspora et la planification du Gouvernement. Ce dialogue passe cependant par une meilleure structuration de la Diaspora, qui pour l'instant s'organise en une multitude d'associations (plus de cinq cent associations comoriennes en France), pour la plupart informelles, et qui ne disposent pas de véritable plateforme fédératrice qui pourrait faciliter le dialogue avec le gouvernement.

Faciliter l'information de la Diaspora

Pour améliorer la coordination et l'efficacité des projets mis en œuvre par la Diaspora, la mise en place de structures de support, d'information, et de services pour les projets mis en place pourrait permettre d'améliorer la mise en œuvre et la qualité de ces derniers. Des informations sur les plans du Gouvernement, les règles et réglementations, et des exemples de projets et d'expériences passées pourraient également être mises à dispositions des organisations de la Diaspora et des communautés villageoises. La Diaspora Comorienne pourra ainsi être mieux à même d'apporter ses compétences techniques ou organisationnelles et pas seulement financière au service du développement du pays, notamment en terme de renforcement des capacités.

Renforcer les structures bancaires pour faciliter et canaliser les flux financiers

En raison notamment de la faiblesse du secteur bancaire, la majorité des fonds issus de la Diaspora sont transférés de manière informelle, sous la forme d'argent liquide apporté par les émigrants à l'occasion de leur retour annuel (plus de 80 % des fonds). La création d'un canal formel efficace à travers lequel les fonds seraient canalisés, permettrait à la fois de mieux connaître la nature et le montant de ces flux, de faciliter leur accessibilité, et d'accroître la part des fonds utilisée pour de l'investissement productif en encourageant l'épargne dans le pays.

Renforcer le dialogue avec les pays de destination de l'émigration comorienne

Malgré le litige persistant relatif au statut de l'île de Mayotte entre les Comores et la France, un renforcement du dialogue politique s'avère nécessaire afin de résoudre au mieux le problème de l'émigration illégale vers Mayotte. Ceci passe notamment par une meilleure prise en compte du statut et de la vulnérabilité de la population émigrée, ainsi que des problèmes de développement des régions de départ des émigrants, à Anjouan en particulier.

Cadre de la politique de l'Union européenne en matière de migration et de développement

Les communications de la Commission européenne en matière de migration offrent un cadre pour des actions visant à la réalisation de ces objectifs. En particulier, la communication du 3 décembre 2002 « *Intégrer les questions liées aux migrations dans des relations de l'Union européenne avec les pays tiers* », et celle du 1^{er} septembre 2005 « *Migration et développement : des orientations concrètes* »²⁷, proposent des pistes de réflexion et des initiatives pour améliorer l'incidence des migrations sur le développement. Le « *Programme thématique de coopération avec les pays tiers en matière de migration et d'asile* », offre quant à lui des possibilités de financement pour couvrir les principaux domaines d'intervention proposés.

²⁷ COM (2002) 703 et COM (2005) 390

Annexe VIII : Synthèse du processus d'élaboration du DSP

(Sur les réunions d'information et de concertation dans le cadre de la programmation du 10^{ème} FED)

L'exercice de programmation du 10^{ème} FED a débuté en janvier 2006 aux Comores à travers une mission d'information de la Délégation et de premières discussions avec le Gouvernement, en particulier l'Ordonnateur National du FED. Ces discussions faisaient immédiatement suite à la Conférence des Bailleurs de Fonds des Comores tenue le 8 décembre 2005 à l'Ile Maurice et à permis au Gouvernement, par rapport aux engagements faits à cette occasion par les différents partenaires financiers du pays, d'avoir une idée assez claire des besoins prioritaires qui restaient à couvrir dans le cadre du DSCR (2006-2009). Sur cette base, les besoins de financement en infrastructures (transports et énergie surtout) sont apparus comme prioritaires.

Dès février 2006, la Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du FED aux Comores (CAON), se lançait dans une consultation assez large des acteurs non étatiques et de l'administration des 3 îles, conformément à l'Accord de Cotonou (art. 4 -7):

1) Consultation des acteurs non étatiques et des administrations des îles en février-mars 2006

Sans connaître l'enveloppe qui serait allouée au pays sur le 10^{ème} FED, les discussions ont commencé, à Anjouan, Mohéli et à la Grande Comore, avec une consultation élargie aux autorités des îles et à la Société civile, pour connaître les priorités qui se dégagent par rapport aux domaines d'intervention possibles et hiérarchiser les besoins. Les autorités et la société civile, y compris le secteur privé ont fait part de leur préoccupation sur l'amélioration des infrastructures (routières, portuaires, aéroportuaires, de télécommunications, de santé, énergie,...) dont l'état actuel constitue un frein au développement du tourisme en particulier, et le à l'économie en général. Il faut noter que les participants à leur grande majorité, ont contribué d'une manière ou d'une autre au processus de rédaction du document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR), élaborée en 2003, document ayant fait l'objet d'un large consensus des acteurs du développement aux Comores.

Déroulement des réunions:

Les différents ateliers de concertation et des activités préparatoires pour le 10^{ème} FED, se sont déroulées dans les 3 îles au mois de février 2006 suivant la même démarche.

Les participants ont été informés du processus de programmation du 10^e FED, de son caractère obligatoire pour tout pays ACP, avec présentation des principes généraux à respecter (en conformité avec les orientations politiques de Cotonou, la stratégie de développement du pays, la cohérence avec l'intégration économique régionale) et du cadre de référence (OMD, Accord de Cotonou, Stratégies de l'UE pour l'Afrique, DSCR national et Plan d'action 2006-09, Rapport Annuel Conjoint 2005, politiques sectorielles nationales) nécessaires à la rédaction d'un Document de Stratégie Pays 10^{ème} FED.

Résultats des ateliers de concertation:

Au total, les ateliers de concertation ont regroupé plus d'une centaine de participants issus en majorité des organisations de la société civile et du secteur privé. A l'issue de ces réunions, les priorités d'intervention pouvaient se résumer comme suit :

1. Infrastructures (transport):	25,7% des propositions
2. Environnement	12,8%
3. Energie	11,9%
4. Bonne gouvernance	11%
5. Santé	10,1%
6. Communication / tourisme	7,3%

7.	Agroalimentaire	7,3%
8.	Lutte contre la pauvreté (amélioration des conditions de vie et formation)	7,3%
9.	Eau	6,4%

En réunissant les thèmes liés aux Infrastructures, Eau et Energie, on obtient un peu plus de 44% pour ces « *Infrastructures de base* » considérées comme prioritaires et préalables au développement économique de l'archipel. L'appui à l'amélioration des questions de gouvernance et l'environnement arrivaient en seconde priorité (11 et 13% respectivement). Il faut constater que les problèmes d'éducation n'ont pas été retenus car les participants estimaient que les besoins du pays étaient dorénavant bien couverts avec le programme PASEC 9^{ème} FED (16 millions €) en cours de démarrage; par contre la formation professionnelle a été citée comme prioritaire par le secteur privé (manque de compétitivité des entreprises et artisans comoriens du, en grande partie, à l'absence de main d'œuvre qualifiée).

En ce qui concerne le tourisme, il ne pourra se développer que grâce aux autres interventions: amélioration des infrastructures de base, formation, mais aussi des avancées de bonne gouvernance au niveau judiciaire pour une plus grande sécurisation des investisseurs étrangers et rendre ainsi le pays plus attractif; le tourisme a été retenu comme intéressant dans la création d'emplois, en particulier pour l'île de Mohéli, à travers l'écotourisme.

Au cours des discussions, des propositions ont été avancées par la suite concernant : la réforme et réhabilitation de l'appareil judiciaire (les magistrats sont jugés non indépendants), la lutte contre la corruption, une meilleure vulgarisation des textes de loi, contrôle des dépenses publiques, la création d'une chambre des comptes (anti-fraude) a été également évoquée.

Ces principales priorités (infrastructures et gouvernance) ont été présentées au Commissaire Louis Michel par l'ON du FED des Comores à l'occasion de la réunion régionale tenue à Bruxelles au mois de mars 2006.

2) Poursuite des discussions sur le DSP 10ème FED

Les élections présidentielles d'avril et mai 2006, ont porté au pouvoir un nouveau Chef de l'Etat. Au même moment, le montant initial de l'enveloppe pour le pays (€ 36 millions contre € 20 millions pour le 9^{ème} FED) était communiqué. Consulté par la Délégation sur la programmation du 10^{ème} FED, le Président a confirmé les domaines de concentration retenus en y ajoutant la poursuite et la consolidation de l'intervention dans l'éducation, en particulier la formation technique et professionnelle.

3) Atelier de présentation du DSP 10ème FED avec la société civile (21 septembre 2006)

Une rencontre a été organisée le 21 septembre 2006 par le Gouvernement à Moroni pour présenter à certains partenaires de la société civile du pays les grandes lignes du diagnostic "pays" et des orientations du Document de Stratégie Pays (DSP) du 10ème FED. Cette réunion de travail, présidée par le Ministre de l'Education qui assurait l'intérim du Ministre des Finances, ON du FED, outre les Nations Unies et la France, a rassemblé environ 70 personnes: de la société civile comorienne (ONGs, associations, syndicats, secteur privé) et des représentants des îles autonomes.

Une présentation du DSP a été faite conjointement par la Délégation et la CAON.

Le Ministre a fait part de son appréciation d'un diagnostic franc et clair qui était partagé par le gouvernement.

Des échanges très francs et utiles ont eu lieu avec les participants qui dans l'ensemble ont apprécié la rencontre et ont très largement validé les axes définis pour la stratégie 10ème FED (Routes, Education et Gouvernance). L'assistance a abordé très directement les problèmes majeurs auxquels est confronté

le pays et le représentant du Gouvernement a répondu très franchement aux questions qui lui étaient également posées.

Les principaux points à retenir de cette réunion étaient les suivants:

Points généraux:

- ✓ Appréciation générale du diagnostic.
- ✓ Appréciation de l'approche (participative).

Choix des domaines de concentration:

- ✓ Accord unanime pour la continuité sur les infrastructures routières et l'éducation.
- ✓ Rôle fondamental des ports et des transports inter-îles pour le secteur privé.
- ✓ Rôle important de la formation professionnelle trop souvent passée au second plan par rapport à l'éducation de base.
- ✓ Rappel sur les problèmes d'énergie du pays (électricité en particulier) et donc importance du règlement des arriérés avec la BEI.
- ✓ Questions sur l'engagement insuffisant de partenaires extérieurs pour la santé (prévu par la France mais non encore démarré).

Gouvernance:

- ✓ Importance de donner toute l'attention aux questions de gouvernance mais impliquer formellement la société civile dans le suivi de ces questions; si le discours politique est vu comme séduisant, la réalité reste la même au niveau de la mauvaise gouvernance sur le terrain !
- ✓ Importance de réformer l'administration.

Questions transversales:

- ✓ Mieux mettre en avant les questions de genre; l'aide de l'UE doit permettre de promouvoir davantage le rôle des femmes aux Comores surtout dans la prise de décisions; participation des jeunes essentielle; des groupes défavorisés également (handicapés).
- ✓ Impliquer davantage les îles autonomes dans toutes les actions et pas seulement le gouvernement de l'Union (déjà appliqué sur les projets FED).
- ✓ Mieux coordonner et surtout davantage mettre l'accent sur la communication.

Divers:

- ✓ Nombreuses questions sur le fonctionnement du 10ème FED: tranche incitative, sanctions possibles si non amélioration de la gouvernance par le pays.
- ✓ Nécessité de mieux communiquer les opportunités de financement de la CE (différentes facilités FED et appels à propositions des lignes budgétaires: rôle à renforcer de la CAON pour assurer cette diffusion d'informations).
- ✓ Interventions nombreuses sur les préalables à un développement du tourisme (stabilité politique avant tout, meilleure desserte aérienne, infrastructures et investissements privés, image du pays).

Annexe IX- Liste des principales conventions ratifiées ou signées par l'Union des Comores

Intitulé/Domaine
<p><i>I- Organisations Internationales :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Chartes des Nations Unies (1975) • Statut de la CIJ (1975) • Convention CIRDI • Adhésion à la SFI • Constitution de l'OIT • Adhésion UNESCO • Adhésion ISESCO • Adhésion FAO • Adhésion OMS • Convention sur l'OMD • Charte de l'OUA • Accord Gal de la COI • Traité de la ZEP • Adhésion COMESA • Ligue des Etats Arabes • ONUDI • Accord sur le Fonds commun • OIF • Convention de l'OUA contre le terrorisme : ratification N° 413 du 11/08/2006 • Convention du Statut de Rome de la CIP : Ratification n°412 du 11/08/2006
<p><i>II- Droits de l'homme - Droit Humanitaire :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Déclaration Universelle des DH • Convention protection droits des migrants/famille • Convention contre les tortures, traitements cruels et dégradant (inhumains) • Convention sur élimination toutes formes de discrimination (femmes) et raciales • Conventions de Genève (12/08/49) et protocoles I et II. : - Amélioration du sort des blessés de guerre - Traitement des prisonniers de guerre - Protection des civiles en temps de guerre • Protection des victimes des conflits internationaux
<p><i>III - Désarmement :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conv. Interdiction d'emploi certaines armes+protocoles I-II-III • Conv. Interdiction des mines anti-personnelles • Traité des Nations Unies de non prolifération des armes nucléaires. • Convention sur les essais nucléaires, armes chimiques, etc...: ratification N° 414 du 11/08/2006
<p><i>IV- Travail :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Convention durée du travail – âge – de nuit des enfants, des femmes, etc.... • Convention sur l'Egalité de traitement • Convention congés payés • Convention sur Liberté syndicale • Convention sur droit d'organisation et de négociation. • Convention sur réparation des accidents de travail n°12 ; 13 ; 14 et 17 • Convention sur le travail forcé • Conventions sur méthodes de fixation des salaires, examen médical, inspection du travail, ect...

V- Environnement :

- Convention de Vienne et protocoles pour la couche d'Ozone
- Convention de Bale sur les mouvements déchets dangereux
- Convention RAMSAR
- Convention sur protection du patrimoine mondial naturel et culturel
- Convention pour la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier de la région de l'Afrique orientale
- Convention des Nations Unies sur la diversité Biologique, lutte contre la désertification et effets de sécheresse
- Convention sur le commerce des espèces menacées
- Convention de Stockholm sur polluants organiques
- Convention sur la responsabilité civile en cas de pollution par des hydrocarbures
- Convention portant fonds d'indemnisation pour pollution par des hydrocarbures

VI- Commerce International et Développement :

- Convention ACP-CEE (2ème, 3ème et 4ème)
- Convention de Lomé IV
- Accords de Cotonou
- Traité de l'OHADA
- Traité d'un Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne « AFRISAT » : ratification n°415 du 11/08/2006

VII- Transport et Communication :

- Convention de Chicago (OACI)
- Convention Internat. des télécommunications
- Convention relative à la sécurité aéronautique

VIII- Navigation :

- Convention Immarsat
- Convention MARPOL et protocole
- Convention Solas et protocole
- Convention Internationale STCW
- Convention sur le jaugeage des navires
- Convention Colreg

IX- Stupéfiants et substances psychotropes :

- Convention unique sur les stupéfiants
- Convention unique de Vienne de 1971

X- Education et Culture :

- Charte EACTRONAL
- Convention du CICIBA
- EPT/PNA

XI- Droit de la mer

- Convention des Nations Unies de Montego Bay

XII – Pêche

- Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI)
- Commission des Pêches pour le sud-ouest de l'Océan Indien

Traités non encore en vigueur : il est à noter que ces traités sont signés mais non encore ratifiés par l'Assemblée Nationale

- Accord de l'ARI (signé et non encore ratifié)
- Traité de Pélingaba
- Protocole relatif à la Cour africaine
- Convention contre prise d'otages
- Convention des Nations Unies contre la corruption : soumise en session extraordinaire à l'Assemblée Nationale : le 14/08/2006

Annexe X (a)- Analyse de la viabilité de la dette

Situation de la dette

L'endettement extérieur du pays a atteint des niveaux alarmants; selon les estimations de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI), la dette extérieure atteignait 265 millions de dollars US à la fin de 2005, soit 71,5% du PIB et 573% des recettes d'exportations. Le service de la dette, qui atteignait 3 mio de dollars US en 2004 continue d'exercer une pression croissante sur les entrées de devises, qui sont en baisse; il représente 16,8% des recettes d'exportation de biens et de services et 13,4% des revenus de l'Etat. La dette extérieure se décompose comme suit:

- Les créanciers multilatéraux détiennent 75% du stock de la dette; les principaux créanciers multilatéraux sont l'Agence Internationale de Développement et le Fonds Africain de Développement qui représentent à eux deux près de 70% de la dette auprès des créanciers multilatéraux et près de 60% de la dette totale.
- 25% de la dette a été contracté auprès de créanciers bilatéraux, principalement le Koweït (qui représente 52% de la dette auprès des créanciers bilatéraux et 9% de la dette totale) et l'Arabie Saoudite (27% de la dette auprès des créanciers bilatéraux et 7% de la dette totale). La France est le seul créancier des Comores membre du Club de Paris.

Confronté à des revenus d'exportation insuffisants pour couvrir le paiement du service de la dette, le pays a accumulé d'importants arriérés vis-à-vis de ses créiteurs. A fin 2005, les arriérés sur la dette extérieure s'élevaient à environ 90 mio de dollars US (créanciers multilatéraux: 59 mio US\$, et bilatéraux: 31 mio US\$), soit 150% des revenus publics intérieurs. Le pays n'a pas d'arriérés de paiement avec le FMI et la Banque Mondiale, le règlement des arriérés ayant eu lieu en janvier 2000. Par ailleurs, des paiements partiels ont été effectués à la Banque Islamique de Développement.

Stratégie du gouvernement

L'un des objectifs principaux du gouvernement défini dans la Loi des Finances 2006 est d'éviter l'accumulation des arriérés sur la dette extérieure. Le gouvernement a aussi entamé des négociations avec plusieurs créanciers pour discuter des possibilités d'un allègement du service de la dette et un possible rééchelonnement de celle-ci. Les Comores ont été inscrites en 2001 sur la liste des 41 pays considérés pour l'initiative PPTE; la possibilité de bénéficier de l'initiative PPTE et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) est importante pour ramener la dette à un niveau soutenable et permettre au gouvernement de diriger ses ressources vers le développement du pays sur la base du DSRP. En vue d'être éligible à l'initiative PPTE, le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre un certain nombre de mesures pour obtenir une bonne évaluation du Programme de Surveillance du FMI. Toutefois, au vu des besoins du pays exprimés lors de la Conférence des bailleurs de fonds de 2005, des financements externes additionnels vont alimenter le stock de la dette; même si le pays est éligible à ces deux initiatives d'allègement de la dette, il est crucial que le gouvernement développe une politique de diversification des ressources en particulier des dons afin de ne pas augmenter sa dette et permettre le paiement régulier du service d'une dette soutenable.

Annexe X (b)- Situation de la dette extérieure de l'Union des Comores

(au 31/12/2005)

CREANCIERS	Arriérés du Principal (En US \$)	Arriérés des Intérêts (En US \$)	TOTAL DES ARRIERES		ENCOURS ²⁸		STOCK ²⁹		
			En US \$	En EUROS (€)	En US \$	En EUROS (€)	En US \$	En EUROS (€)	En %
<u>MULTILATERAUX</u>									
BAD	8 760 483,78	9 112 930,54	17 873 414,32	15 171 389,80	0	0	17 873 414,32	15 171 389,80	
FAD	6 788 433,45	3 641 546,68	10 429 980,13	8 853 221,40	33 255 137,25	28 227 771,20	43 685 117,38	37 080 992,60	
BADEA	17 098 522,31	7 280 941,43	24 379 463,74	20 693 883,15	0	0	24 379 463,74	20 693 883,15	
BEI	37 503,61	26 493,44	63 997,05	54 322,26	746 066,47	633 279,41	810 063,53	687 601,67	
BID	2 514 079,07	399 754,61	2 913 833,68	2 473 333,06	5 538 714,60	4 701 395,98	8 452 548,29	7 174 729,04	
FIDA	114 147,11	6 232,65	120 379,76	102 181,27	7 933 616,93	6 734 247,46	8 053 996,69	6 836 428,73	
IDA	0	0	0	0	106 562 454,05	90 452 808,80	106 562 454,05	90 452 808,80	
OPEP	2 870 693,39	429 247,51	3 299 940,90	2 801 070,28	0	0	3 299 940,90	2 801 070,28	
TOTAL 1	38 183 862,71	20 897 146,88	59 081 009,59	50 149 401,23	154 035 989,31	130 749 502,85	213 116 998,90	180 898 904,08	81,85
<u>BILATERAUX</u>									
A.DHABI	807 872,32	385 374,25	1 193 246,57	1 012 856,78	0	0	1 193 246,57	1 012 856,78	
AFD	0	0	0	0	4 294 045,40	3 644 890,42	4 294 045,40	3 644 890,42	
CHINE	1 222 799,40	0	1 222 799,40	1 037 941,94	16 558,84	14 055,54	1 239 358,23	1 051 997,48	
F.KOWEITIEEN	12 153 149,78	3 408 811,00	15 561 960,78	13 209 371,68	10 261 826,75	8 710 488,71	25 823 787,53	21 919 860,39	
F.SAOUDIEN	9 219 247,02	4 560 786,76	13 780 033,78	11 696 828,61	0	0	13 780 033,78	11 696 828,61	
MAURICE	0	0	0	0	942 480,00	800 000,00	942 480,00	800 000,00	
TOTAL 2	23 403 068,51	8 354 972,01	31 758 040,53	26 956 999,01	15 514 910,99	13 169 434,67	47 272 951,52	40 126 433,68	18,15
TOTAL (1+2)	61 586 931,22	29 252 118,89	90 839 050,12	77 106 400,24	169 550 900	143 918 937,53	260 389 950 42	221 025 337,76	100%

Source : Direction Nationale de la Dette (DND)-Ministère des Finances et du Budget

²⁸ Encours de la dette: c'est le montant non échu

²⁹ Stock de la dette: c'est le montant de l'encours ajouté des arriérés en principal et en intérêts.

Annexe XI : Liste des engagements du gouvernement

Domaines de gouvernance	Engagements prévus	Echéance	Réalisé jusqu'en janvier 2007	Indicateur
1. Gouvernance politique/démocratique				
- Droits de l'homme	Mise en conformité de la loi nationale à la convention des droits de l'homme ratifiée par les Comores Promulgation de la loi concernant la mise en place de la Commission nationale des droits humains	Sept 07 Sept 07		CNDH fonctionnel
- Libertés fondamentales				
- Processus électoral	Le gouvernement organise les élections conformément au calendrier prévu par la constitution. Le gouvernement s'engage à organiser des élections libres et transparentes dans les îles	Juin 07	Loi cadre sur la décentralisation et la loi rectificative du code des élections sont votées par le parlement de l'Union (dec06/jan07)	CENI mis en place Disponibilité des fonds
- Principes de démocratie constitutionnelle	Création du Conseil Supérieur de la magistrature, ayant entre autres mandats, de veiller à l'organisation des concours de recrutement des magistrats	Juillet 2007	Concours d'entrée à l'école de la magistrature de Madagascar pour les étudiants en janvier 2007	Décret de nomination des membres de la Cours suprême
2. Gouvernance politique – Etat de droit				

- Appareil judiciaire et système	Mise en oeuvre du plan d'action présenté par le gouvernement pour la réforme de la justice y inclus la réhabilitation des maisons d'arrêt.	Dec 07	Certains quartiers sont déjà réfectionnés, une infirmerie et une salle de formation aménagées (à Ngazidja) Maisons d'arrêt d'Anjouan et Mohéli réhabilitées en 2006/2007 3 lois promulguées dont celle de l'organisation judiciaire attendent leur mise en application.	
3. Maîtrise de la corruption	Le gouvernement s'engage à améliorer la situation en ce qui concerne la corruption - en faisant adopter par l'Assemblée des lois visées favorablement par le gouvernement contre la corruption - en créant de services communs chargés de la passation des marchés dans l'administration suivant le code des marchés publics - en nommant un inspecteur de douanes auprès de chaque île	Jun 07 Avril 07 Mars 2007	Projet de loi sur la lutte contre la corruption en commission parlementaire en vue de son adoption à la session d'avril 2007	Décret d'application de la loi anticorruption Département ou comité en charge de la gestion des marchés publics
4. Efficacité du gouvernement				
- Capacité constitutionnelle			Toutes les lois sont promulguées sauf la loi relative aux sociétés à capitaux publics.	Nouveaux conseils d'administration en place

- Gestion des finances publiques	Réduction du pourcentage de la masse salariale de la fonction publique à 55 % en conformité au programme de surveillance avec le FMI	2008	Cadres organiques des ministères finalisés par l'APP2 et validés par les DG Fop et le gouvernement de l'Union Masse salariale stabilisée à 65% du budget national Haute autorité de la FOP mis en place en décembre 2006	Cadres organiques 15% de masse salariale en moins
5. Gouvernance économique				
- Secteur privé/politiques favorables au marché	Amendement du code des investissements par l'assemblée nationale et son application est effective.	Dec 07	Le code est actuellement à l'Assemblée et sera adoptée à la session d'avril 2007	Nouveau code en vigueur
	Introduction d'un système de cadastre	Dec 2013		
- Gestion des ressources naturelles	Le gouvernement s'engage d'appliquer strictement des lois déjà existantes par exemple sur la collecte du sable marin et ceci avec effet immédiat.			Réduction de 80% du taux actuel d'utilisation du sable marin
6. Sécurité intérieure et extérieure				
- Stabilité/conflits intérieurs	Mise en œuvre des décrets d'application sur les forces de sécurité intérieures	Juillet 07		FSI en place avec armement adapté
- Menace extérieures et sécurité mondiale				

7. Gouvernance sociale	Le gouvernement s'engage à payer régulièrement les salaires en appliquant le mécanisme de sécurisation des salaires	A partir de 2007		
	Augmentation de taux de scolarisation à 80% dans les trois ans à venir (en particulier pour les filles)	Mars 08		Décret d'application
	Adoption de la politique nationale de promotion de la femme proposée en 2006.	Juillet 07		
8. Contexte international et régional				
- Intégration régionale	Paiement régulier des cotisations des organisations régionales	A partir de 2007		Situation des dettes et plan de remboursement/paiement à jour
	Mise en place de commissions mixtes avec les pays voisins	Jan 08		
	Libéralisation des échanges pour les pays membres du COMESA (application du Tarif extérieur commun)	Jan 08		Croissance des échanges avec les pays du COMESA
- Participation aux mécanismes régionaux d'évaluation par les pairs (MAEP, par exemple)				
- Migrations				
9. Qualité du partenariat				

- Dialogue politique	Instauration d'un Dialogue politique Article 8 Cotonou Mettre en place un Dialogue formel avec des acteurs de la société civile sur les questions de gouvernance	Jan 07		
- Dialogue de programmation		Janv. 07		

Annexe XII : Tableaux récapitulatifs des financements de la CE aux Comores

A- Répartition de l'aide par instrument financier

FED	Total Montants engagés (millions €)	Aide programmable	Aide non-programmable							
		PIN Montants réellement engagés, incluant les reliquats des FED précédents (en millions €)	STABEX	Accords de Pêche	Aide alimentaire (budget général)	Lignes budgétaires thématiques (budget général)	Fonds Ajustement Structurel	Aide urgence ECHO	Projets financés sous "Enveloppe B", hors ECHO (9 ^{ième} FED)	BEI
1	3,31	3,31	-	-	-	-	-	-	-	-
2	2,60	2,60	-	-	-	-	-	-	-	-
3	3,56	3,56	-	-	-	-	-	-	-	-
4	18,45	5,85	2,33	-	7,05	0,30	-	2,92	-	-
5	14,37	13,64	6,58	-	7,35	-	-	0,44	-	-
6	26,70	20,60	9,56	2,80	2,73	3,10	6,51	-	-	2,0
7	11,41	23,15	4,28	1,40	1,93	0,50	-	0,30	-	3,0
8	15,53	12,27	4,94	2,13	-	0,70	-	4,76	-	3,0
9*	?	28,94	-	2,40	-	?	-	1,1	4,90	-
Total		113,92	27,69	8,73	19,06	?	6,51	9,52	4,90	7,0
%										

* Situation au 13.09.2006

B-Répartition de l'aide programmable par secteur d'intervention (montants réellement engagés, en millions €)

FED	Montant engagé PIN	Infrastructures		Développement rural		Pêche		Environnement		Santé/ SIDA		Education		Microréalisations/ Coopération Décentralisée		Appui Institutionnel /Elections		Secteur privé		Autres	
		M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
1	3,31	2,81	85%	-	-	-	-	-	-	0,27	8%	0,23	8%	-	-	-	-	-	-	-	-
2	2,60	2,32	89%	-	-	-	-	-	-	-	-	0,28	11%	-	-	-	-	-	-	-	-
3	3,56	3,56	100%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	5,85	2,95	50%	2,72	47%	-	-	-	-	-	-	0,10	2%	-	-	-	-	0,08	1%	-	-
5	13,64	6,21	45%	5,76	42%	-	-	-	-	-	-	0,66	5%	0,23	2%	-	-	0,78	6%	-	-
6	20,60	8,13	39%	10,06	49%	1,86	9%	-	-	0,08	0,5%	0,08	0,5%	-	-	-	-	-	-	0,39	2%
7	23,15	9,11	39%	7,87	34%	0,21	1%	-	-	-	-	0,08	0,5%	2,51	11%	1,97	8%	1,35	6%	0,05	0,5%
8	12,27	1,86	15%	-	-	-	-	1,93	16%	-	-	-	-	4,58	37%	3,69	30%	0,03	0,5%	0,18	1,5%
9*	28,94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16,0	55%	10,27	35%	1,02	4%	-	-	1,65	6%
Total	113,92	36,95	32%	26,41	23%	2,07	2%	1,93	2%	0,35	1%	17,43	15%	17,59	15%	6,68	6%	2,24	2%	2,27	2%

* Situation au 13.09.2006

**C- PRINCIPAUX PROGRAMMES FINANCES DANS LE CADRE DES
8^{ème} ET 9^{ème} FED**

8^{ème} FED

<i>Intitulé Financement</i>	<i>Montant de la Convention de</i>
COM STABEX 96/97- Appui aux filières de rente	4 ,89 millions €
8 ACP COM 08- Appui au processus Electoral	1,99 millions €
8 ACP COM 09- Microréalisations	4,50 millions €
8 ACP COM 04- Accès Maritime de Mohéli	1,84 millions €
8 ACP COM 07- ECHO/ Soutien aux centres de santé	0,73 millions €
8 ACP COM 12- Gestion des déchets solides	1,83 millions €
8 ACP COM 11- Etude exploitation des matériaux	0,10 millions €
8 ACP COM 18- Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National	1,68 millions €

9^{ème} FED

<i>Intitulé</i>	<i>Montant de la CF</i>
9 COM 04- Projet Appui à l'Education Nationale (PASEC)	16,0 millions €
9 COM 08- Programme de Coopération Décentralisée	10,25 millions €
9 COM 03- Fonds Fiduciaire	1,80 millions €
9 COM 06- Programme Réhabilitation des Infrastructures	3,1 millions €
9 COM 05- Aide d'urgence Eruption Karthala 1	0,50 millions €
9 COM 09- Aide d'urgence Eruption Karthala 2	0,60 millions €
9 COM 12- Appui à l'Election Présidentielle	0,55 millions €

Projets Régionaux

<i>Intitulé</i>	<i>Montant de la CF</i>
8 ACP RIN 02- Programme cadre de coopération technique	1,95 millions €
8 ACP RIN 03- Programme de coopération météorologique	1,80 millions €
8 ACP RIN 04- Promotion d'une éducation pour l'environnement (ARPEGE)	1,98 millions €
8 ACP RIN 12- Programme Régional de Protection des Végétaux (PRPV)	4,85 millions €
8 ACP RIN 08- Manifestation culturelle tournante	0,75 millions €
9 ACP RSA 01- Programme de marquage de thons (RTTP)	14 millions €
9 ACP RSA 05- Programme de surveillance des grands pélagiques (SCS)	3,5 millions €
9 ACP RSA 20- Programme de protection des ressources marines et côtières	18,0 millions €

Annexe XIII- Détail de la stratégie du Gouvernement exposée dans le Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté (DSRP)

Le Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) élaboré en 2003 a fait l'objet d'un large consensus des acteurs du développement aux Comores sur les axes stratégiques et les programmes prioritaires à mettre en œuvre pour relancer le processus de développement. Le DSCR a été actualisé en juin 2005, et suivi par un Plan d'Action sur la période 2006-09 définissant 35 programmes prioritaires et les ressources financières requises dans 11 secteurs d'intervention.

Sept (7) axes stratégiques structurent la démarche du DSCR et du Plan d'Action 2006/09:

1. Créer les conditions d'un développement économique durable;
2. Relancer le secteur privé en mettant l'accent sur les secteurs porteurs ;
3. Renforcer la gouvernance et la justice ;
4. Améliorer l'état sanitaire de la population ;
5. Promouvoir l'éducation et la formation professionnelle pour améliorer le capital humain;
6. Promouvoir un environnement sain et garantir la durabilité du développement ;
7. Promouvoir la sécurité et la lutte contre le terrorisme.

La première priorité du DSCR est la promotion de la croissance des secteurs agro-alimentaire et "privé" en général (axe 2), plus particulièrement le développement du tourisme. Dans ce but et vis à vis des investisseurs potentiels, il est nécessaire que les Comores offrent des garanties de stabilité politique et macroéconomique (axe 1), de sécurité (axe 7), de gouvernance et code des investissements attractif (axe 3), et de meilleures infrastructures de transport, communication et énergie (axe 1). Les deux autres priorités du DSCR sont: i) la promotion de l'éducation de base (axe 5) et la formation professionnelle, facteurs de réduction de la pauvreté et support de croissance pour les secteurs porteurs, et ii) l'amélioration de la santé (axe 4) et de l'environnement (axe 6), notamment pour les services de base eau/hygiène et la protection des ressources naturelles.

Axe 1: Créer les conditions d'un développement économique durable

En matière de **fonctionnement de l'état et des finances publiques**, le Gouvernement entend poursuivre une politique d'assainissement de la chaîne des dépenses publiques qui constitue une condition nécessaire au bon fonctionnement de l'Etat et par conséquent à la relance de la croissance économique. En ce sens la nouvelle approche budgétaire s'articulera autour de trois axes principaux: (i) le financement des programmes et non plus des structures, (ii) l'affectation des moyens en fonction des objectifs à atteindre et (iii) la mise en place d'indicateurs de performance.

En vue d'augmenter les recettes de l'État, plusieurs réformes seront mises de l'avant, portant notamment sur la simplification, l'harmonisation et la transparence du système douanier et fiscal. Des efforts seront faits pour harmoniser et simplifier les tarifs douaniers sur l'ensemble du territoire et supprimer les exonérations discrétionnaires.

L'Énergie est un secteur clé pour la relance du secteur privé. La stratégie de ce secteur vise à améliorer l'efficacité du réseau et diversifier l'offre énergétique par de nouvelles sources d'énergies telles que le solaire, l'hydraulique, l'éolien, ... à des prix concurrentiels afin de permettre aux secteurs de croissance de pouvoir se développer.

Le plan d'action a retenu un programme prioritaire dont les objectifs sont de renforcer les infrastructures énergétiques de production et de distribution, améliorer l'efficacité du réseau à travers une réduction des pertes liées aux branchements illégaux, accroître la substitution du bois de chauffe et favoriser la diversification des sources d'énergies.

Le secteur des infrastructures économiques et services de communication inclut les routes, ports, aéroports, télécommunications et technologies de l'information et communication, sous-secteurs stratégiques pour le développement économique du pays.

Le plan prévoit la mise en œuvre d'une **politique routière** adaptée incluant un mode de financement pérenne pour l'entretien des routes, d'un programme de réhabilitation et élargissement des voies de

communication vitales, et le désenclavement des localités encore isolées afin de permettre d'intensifier l'activité économique et augmenter la circulation des biens et des personnes.

Au niveau **portuaire et aéroportuaire**, dont la gestion a été déléguée, la stratégie vise à améliorer la sécurité pour une mise au normes des installations, et pour les ports en particulier, à réduire les coûts excessifs de transbordement exprimé par la longue durée de déchargement des bateaux et les surcharges des postes d'accostages, et à améliorer les infrastructures existantes et d'accostage.

Le développement des Nouvelles **Technologies d'Information et de Communication** (NTIC) est nécessaire pour l'intégration des Comores dans l'économie régionale et mondiale. La stratégie vise à réduire le prix à la consommation, améliorer l'accessibilité et l'efficacité du réseau, ainsi que la fiabilité des services sur l'ensemble du territoire.

Les besoins financiers pour cet axe stratégique s'élèvent à environ 38.5 millions d'euros par an soit la moitié des besoins totaux du plan d'action ce qui en fait l'enveloppe financière la plus importante du Plan d'Action 2006-09. A noter que le volet infrastructure seul représente environ 80% de cet axe et par conséquent 40% du montant du plan.

Axe 2: La relance du secteur privé, notamment agriculture et tourisme

Le **secteur privé et tourisme** se canalise essentiellement sur le commerce des produits importés. Les principales entraves identifiées au développement des initiatives privées est le cadre règlementaire, le coût très élevé de l'électricité, du téléphone et de l'eau, l'absence d'accès au crédit bancaire, une main d'œuvre peu qualifiée et chère et l'absence d'organisations professionnelles structurées. Mis à part le programme de désengagement de l'État des entreprises publiques, les gouvernements successifs n'ont pas eu de politique de développement du secteur privé. La Chambre de Commerce n'a pas réussi à jouer son rôle d'interface entre le public et le privé.

En 1996, le gouvernement a élaboré, avec l'appui de la Banque Mondiale un Plan Directeur pour le **Tourisme**, suivi 1997 par la déclaration de Politique Générale de Développement du Tourisme. Ces deux instruments constitutifs de la politique sectorielle avaient pour objectif de promouvoir « le développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement, la diversification des produits touristiques et une répartition harmonieuse des centres touristiques en vue de renforcer la cohésion nationale ». Le plan directeur n'a pu être mis en œuvre. Les principaux facteurs de blocage ont été le coût élevé des transports aériens et la faiblesse des capacités d'accueil. L'instabilité politique a entraîné une baisse importante de la fréquentation touristique qui a provoqué la fermeture des principaux établissements hôteliers.

La **stratégie agricole** a été élaborée depuis octobre 2004. Des efforts ont été depuis consentis pour améliorer la sécurité alimentaire tout en rendant plus performant les secteurs d'exportation. Trois axes principaux ont été retenus, il s'agit de : i) un programme d'appui à la restructuration et à la consolidation du patrimoine foncier, ii) la création d'un environnement favorable pour le développement du secteur agricole et iii) la relance de la production agroalimentaire constituent les axes d'intervention. Par ailleurs, plusieurs programmes prioritaires retenus dans le domaine de l'environnement sont aussi complémentaires et permettront d'accroître la productivité tout en assurant la durabilité.

L'élevage, notamment le petit élevage, est une activité complémentaire à l'agriculture qui permet aux ménages de maintenir des activités économiques en période creuse et de générer des revenus tout au long de l'année par des ventes périodiques. L'augmentation de la production animale est envisagée par une amélioration significative de la productivité ou par l'élevage d'animaux de race pouvant s'adapter plus facilement au milieu.

Le développement de la pêche aux Comores passe par la modernisation de la pêche artisanale et par une meilleure implication des opérateurs nationaux dans la mise en valeur de ce secteur. Des efforts seront faits pour amener les investisseurs nationaux à tisser des partenariats avec des investisseurs étrangers de manière à favoriser un développement du secteur ouvert sur les marchés d'exportation. La modernisation de la pêche traditionnelle est complémentaire et pourra contribuer, non seulement à la satisfaction des besoins du marché domestique, mais aussi à son intégration graduelle aux marchés d'exportation.

Autres sous secteurs: Dans une perspective de mise en place d'une offre durable et concurrentielle, il est important de renforcer les sociétés privées dans leur domaine d'expertise et qui vendent leurs services sur le marché, créant progressivement un véritable tissu économique. La stratégie vise à promouvoir le secteur privé à travers des réformes du cadre institutionnel et juridique, et le renforcement des opérateurs des secteurs porteurs.

Les besoins en financement de cet axe stratégique 2 sont de l'ordre de 11 millions d'euros par an, soit la seconde enveloppe financière du plan d'action.

Axe 3: Renforcer la gouvernance et la justice

Les trois secteurs concernés par le renforcement de la bonne gouvernance sont dans un premier temps : les dépenses publiques, l'appareil judiciaire, et la décentralisation.

Le gouvernement de l'Union des Comores souhaite consolider le processus de réconciliation nationale, de démocratisation et de décentralisation pour que les îles autonomes disposent d'une plus grande autonomie et que les organisations de la société civile soient de plus en plus responsabilisées et impliquées dans le processus de gestion du développement.

Le gouvernement entend renforcer la gouvernance pour que les intervenants publics, privés et communautaires puissent travailler efficacement, relever les défis de la lutte contre la pauvreté et de lutte contre la corruption. La stratégie vise à promouvoir la transparence des marchés publics et les contrôles financiers, et restructurer et équiper entièrement le secteur judiciaire.

Les besoins financiers de cet axe stratégique 3 sont estimés à près de 3.5 millions d'euros par an.

Axe 4: Améliorer l'état sanitaire de la population

En matière de **santé**, la stratégie du gouvernement a été définie dans le « Plan National de Développement Sanitaire, perspective an 2010 », élaboré en 1994. Le renforcement des mécanismes de décentralisation à tous les niveaux du système de santé et l'instauration d'un système adéquat de recouvrement des coûts en application de l'initiative de Bamako constituent les principaux éléments de cette politique sectorielle.

Le « Plan National de Développement Sanitaire » ne proposait pas initialement un système de financement pour mettre en œuvre les programmes identifiés. Une évaluation de la réforme du système de santé et des états généraux de la santé ont eu lieu en octobre-novembre 2001 et ont abouti à sa mise à jour. Les programmes prévus prioritairement couvrent:

- la lutte contre les maladies prioritaires ;
- Le développement intégré de la santé reproductive/ planification familiale (SR/PF) dans les formations sanitaires périphériques ;
- La lutte contre le VIH/SIDA et les infections sexuellement transmissibles ;
- Le renforcement de l'efficacité et de l'efficience du système de santé à travers une meilleure coordination/gestion des activités de développement sanitaire et renforcement du plateau technique des formations sanitaires

Les besoins financiers de cet axe stratégique 4 sont évalués à environ 5.5 millions d'euros par an.

Axe 5: Education et formation professionnelle

La politique du gouvernement dans le domaine de l'**éducation** a été définie dans la loi d'orientation sur l'éducation de 1994 et le Plan Directeur 1997-2001. Ce Plan prévoit un renforcement des capacités institutionnelles et l'amélioration de la qualité de l'enseignement secondaire, sa réorientation en faveur des filières scientifiques, et la rationalisation de l'enseignement supérieur. En 2003, le Plan Directeur 1997-2001 a été réactualisé pour la période 2003 – 2007. Il s'intègre dans le Plan National d'Action – Education pour Tous 2015, approuvé en janvier 2004 par le Conseil des Ministres, qui a pour objectif d'atteindre les Objectifs du Millénaire. Ce Plan constitue désormais le cadre de référence pour toute intervention dans le secteur Education et identifie des stratégies qui couvrent l'ensemble des sous-secteurs du système éducatif:

1. *éducation de la petite enfance*: développer et innover la protection et l'éducation;
2. *enseignement primaire*: parvenir à assurer la scolarisation universelle gratuite, obligatoire et de qualité et éliminer toutes les formes d'inégalités de scolarisation;
3. *enseignement secondaire*: renforcer l'accès et la qualité de l'enseignement et diversifier l'offre d'éducation,
4. *enseignement technique et professionnel*: promouvoir la formation professionnelle des jeunes pour leur permettre de mieux s'insérer dans la vie socioprofessionnelle;
5. *enseignement tertiaire*: développer, diversifier et renforcer un enseignement de qualité au niveau de l'Université des Comores susceptible de répondre à la fois à la demande de formation des jeunes générations et aux besoins du développement du pays
6. améliorer le niveau d'*alphabétisation* des jeunes et des adultes;
7. *gestion du système éducatif*: renforcement des capacités de planification, d'administration et de gestion du système éducatif et la mise en place d'une stratégie efficiente pour optimiser et rationaliser l'utilisation et l'affectation des ressources tant humaines, matérielles que financières.

Les ressources financières requises pour la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'éducation s'élèvent à environ 7.5 millions d'euros par an.

Axe 6: Promouvoir un Environnement sain et garantir la durabilité du développement

La gestion et l'utilisation durable des ressources et des écosystèmes sont considérées comme des conditions transversales nécessaires afin de pouvoir atteindre les objectifs de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

La stratégie en matière **d'environnement** vise à la préservation de la faune et de la flore, le maintien des sols et des ressources forestières, la gestion intégrée des zones côtières, l'assainissement des zones urbaines, et l'accès à l'eau potable. La politique sectorielle sur l'eau signée en 2000 avait mis comme objectif de couvrir à horizon 2010 100% de la population urbaine et de tripler la population desservie en zone rural soit couvrir les besoins de 80% de la population. Le DSCRP démontre que ces objectifs n'ont pas pu être atteints et présente une révision des objectifs soit une augmentation de 15% à 75% la population raccordée à un réseau d'eau potable et de 12% à 60% la population disposant de 40L/habitant/jour. Les travaux viseront à augmenter de 20% à 50% des localités équipées en réseaux. Les ressources seront protégées par l'instauration de périmètre de protection.

La réalisation de ces activités est déterminante pour atteindre les résultats escomptés au niveau des secteurs de la santé, de l'agriculture, de la pêche, de l'énergie et du tourisme.

Les ressources annuelles nécessaires pour la mise en œuvre du plan d'action dans ce secteur est de l'ordre de 9.5 millions d'euros par an.

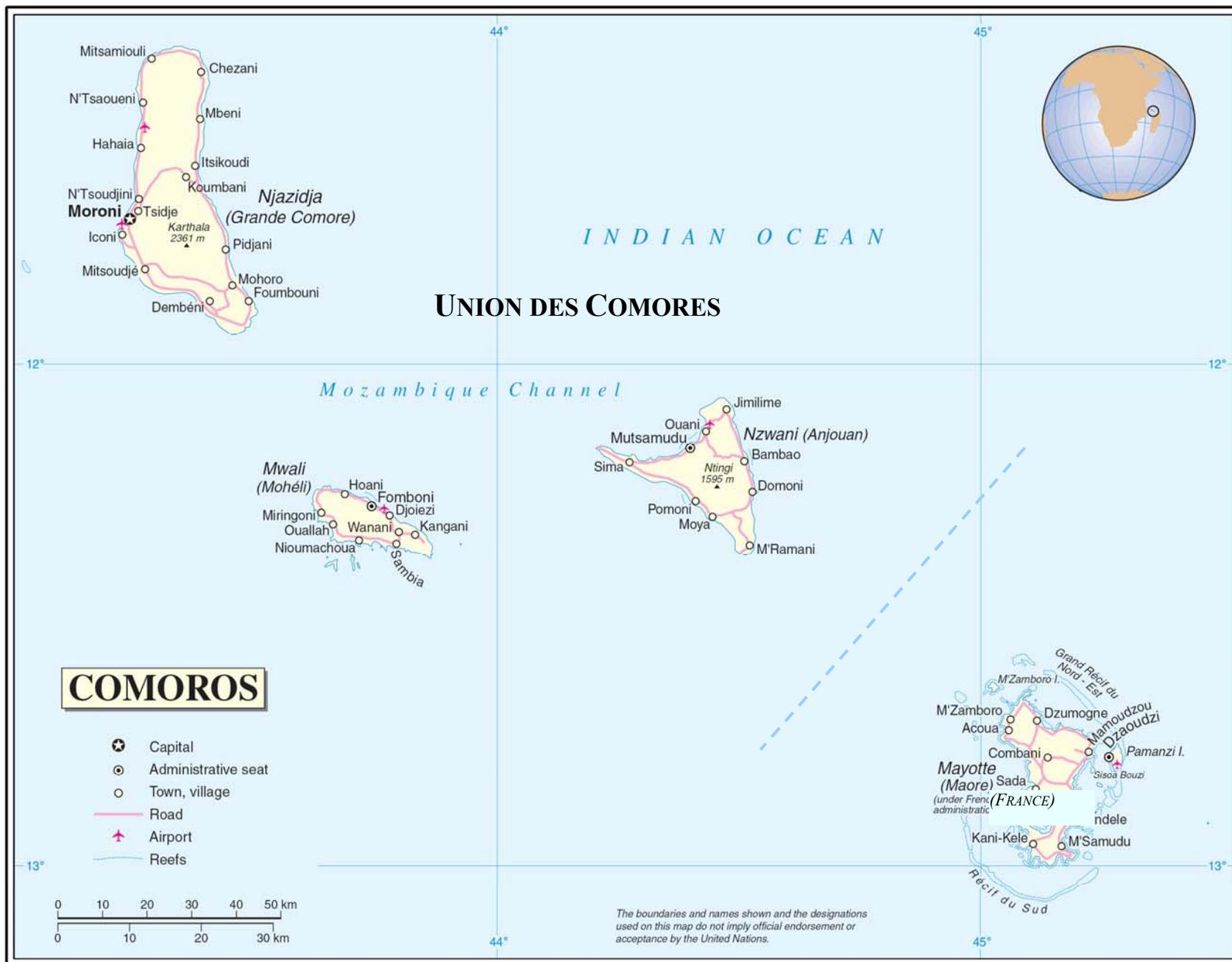
Axe 7: Sécurité et lutte contre le terrorisme

La stratégie vise à doter le pays d'équipements lui permettant d'assurer une sécurité adéquate aux aéroports, aux ports, ainsi que d'assurer la sécurité et surveillance de ses eaux territoriales. Le secteur tourisme, identifié comme l'un des vecteurs de croissance, ne pourra se développer que si des normes internationales de sécurité aux frontières sont appliquées. La surveillance en mer pour préserver les ressources nationales contre le pillage et protéger la vie des pêcheurs en perdition nécessite une garde côtière.

Par ailleurs le plan vise à renforcer la capacité des forces de l'ordre, afin de mieux assurer la sécurité civile, garantir la paix et la stabilité, et donner confiance aux investisseurs nationaux et étrangers. La prévention des catastrophes naturelles est également nécessaire et doit être renforcée, de même que l'organisation des secours.

Les ressources financières requises pour la mise en œuvre de cet axe stratégique est évalué à 2.5 millions d'euros par an.

Annexe XIV – Carte de l'Union des Comores



Annexe XV - Cadre d'intervention & indicateurs de performance

1. 1^{er} domaine de concentration - Infrastructures

	Logique d'intervention	Indicateurs de performance	Sources de vérification	Hypothèses
Objectifs nationaux à long terme	Intensifier l'activité économique et augmenter/améliorer la circulation des biens et des personnes.	<ul style="list-style-type: none"> - croissance annuelle du PIB - nombre de véhicules / jour circulant sur les axes principaux - nombre de vols ou bateaux transitant 	<p>Statistiques économiques nationales</p> <p>Statistiques de comptage du trafic routier</p>	
Objectifs de l'intervention	<p><u>Routes :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Réduction des coûts et temps de transport - Amélioration de la sécurité dans le transport des passagers et marchandises - Amélioration de la performance du secteur routier <p><u>Ports et aéroports secondaires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la sécurité dans le transport des passagers et du fret 	<ul style="list-style-type: none"> - Temps d'accès des zones principales de productions aux destinations clés de consommation et d'exportation - Coût kilométrique des voyageurs et de la tonne pour les principaux produits commercialisés, sur les axes principaux - Nombre d'accidents - Système pérenne d'entretien routier (ressources financières du fonds d'entretien routier couvrant 100% de l'entretien courant et une participation minimale de l'entretien périodique en 2013) - Pourcentage de routes revêtues et pourcentage de routes en terre en état bon ou moyen - Fréquentation des ports et aéroports secondaires 	<p>Enquêtes auprès des producteurs et des transporteurs</p> <p>Enquêtes auprès des utilisateurs</p> <p>Statistiques nationales sur la sécurité routière</p> <p>Audit annuel indépendant du Fonds d'entretien routier</p> <p>Campagne annuelle d'information sur l'état du réseau routier</p> <p>Rapports d'activité des ports et aéroports</p>	<p>Entretien courant pérenne opérationnel, et entretien périodique minimum réalisé</p> <p>Maintien normal de la fourniture des produits pétroliers</p> <p>Revenus du Fonds d'Entretien routiers indépendants du budget de l'Etat</p> <p>Existence d'un plan directeur d'aménagement des ports et aéroports secondaires du pays</p>

Annexe XV - Cadre d'intervention & indicateurs de performance

Résultats attendus	<u>Route:</u>			
	Résultat 1 Les Conditions de circulation sur le réseau routier concerné par l'intervention sont satisfaisantes.	- Kilomètres de routes ayant été réhabilitées ou améliorées par le programme	Rapports d'exécution des interventions	Lettre de politique sectorielle en application
	Résultat 2 La sécurité est améliorée sur le réseau	- % routes équipées en signalisation - % usagers sensibilisés à la sécurité routière	Rapports d'exécution des interventions Résultats de sondages	
	Résultat 3 Le Fonds d'entretien routier est autonome et entièrement opérationnel, il implique le secteur privé	- Revenus reçus hors budget de l'Etat - Taux d'utilisation des ressources financières par rapport à une programmation de l'entretien courant et périodique - % d'opérations menées par le secteur privé	Compte rendu d'exécution financière et bilan du FER Rapports d'activités	
	Résultat 4 Le Cadre institutionnel est clarifié et renforcé, les capacités techniques, financières et institutionnelles pour la gestion du réseau routier et la protection de l'environnement sont améliorées	- Nombre d'actions de formation réalisées (séminaires, stages de formation...) - Nombre d'études d'impact environnementales réalisées	Rapports d'activité des directions des Travaux Publics Rapports d'évaluation et audits	
<u>Ports et Aéroports secondaires :</u> Sécurité minimale assurée	- Infrastructures améliorées et équipements de sécurité fournis et opérationnels	Rapports d'exécution des interventions		

Annexe XV - Cadre d'intervention & indicateurs de performance

2. 2^{ème} domaine de concentration – Education

	Logique d'intervention	Indicateurs de performance	Sources de vérification	Hypothèses
Objectifs nationaux à long terme	Promouvoir l'éducation et la formation professionnelle en vue d'améliorer le capital humain	Taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans	Statistiques nationales (Banque Centrale des Comores, Planification)	
Objectifs de l'intervention	<p>Objectif global</p> <p>L'objectif global de cette intervention restera le même que celui du PASEC à savoir: Contribuer au développement du capital humain à travers l'éducation afin de réduire la pauvreté et de promouvoir le développement durable de l'union des Comores.</p> <p>Objectifs spécifiques</p> <p>Améliorer l'accès et la qualité des services éducatifs au niveau primaire, secondaire, tertiaire et de l'enseignement technique et professionnel afin qu'ils soient adaptés aux besoins socio-économiques du pays</p> <p>Appuyer le gouvernement dans la mise en œuvre de l'Approche Sectorielle dans l'Education</p>	<p>Taux de croissance des différents secteurs</p> <p>Proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté</p> <p>Taux nets de scolarisation</p> <p>Pourcentage d'élèves sortant de l'ETP ou de l'enseignement supérieur qui trouvent un emploi</p> <p>Nombre de rapports de suivi du système éducatif établis sur la base des indicateurs de résultats</p>	<p>Statistiques nationales (Banque Centrale des Comores, Planification)</p> <p>Tableaux de Bord du Ministère de l'Education Nationale (MEN)</p> <p>MEN</p>	<p>Les ressources budgétaires allouées au secteur augmentent.</p> <p>Le gouvernement paie les salaires dans le secteur de l'Education de façon régulière.</p> <p>Les compétences du MEN et des ministères des îles autonomes sont définies et respectées.</p>

Annexe XV - Cadre d'intervention & indicateurs de performance

Résultats attendus	Résultat 1 Les taux nets de scolarisation augmentent au niveau du primaire et du secondaire (en particulier des filles, des enfants de familles pauvres et venant de zones défavorisées) et l'accès à l'ETP et à l'enseignement supérieur est amélioré	Taux net de scolarisation dans le primaire et le secondaire Ratio filles/garçons dans le primaire et le secondaire Nombre d'établissements réhabilités/ construits Nombre d'établissements dotés en équipements	Tableaux de Bord du Ministère de l'Education Nationale (MEN)	
	Résultat 2 La qualité et le rendement interne du secteur éducatif sont améliorés et les filières d'enseignement sont adaptées aux besoins socio-économiques du pays	Taux d'abandon, taux de redoublement, taux de survie % d'élèves ayant le seuil de compétences désiré dans chacun des sous-secteurs selon le MLA Nombre et type de filières d'enseignement technique et professionnel créées Nombre d'établissements dotés en matériel pédagogique Nombres d'enseignants ayant reçu une formation adaptée dans le cadre de cette intervention	Tableaux de Bord du Ministère de l'Education Nationale (MEN)	Le personnel d'encadrement pédagogique, les enseignants et la société civile sont réceptifs aux changements proposés.
	Résultat 3 Les capacités opérationnelles et de gestion pour la mise en œuvre de l'Approche sectorielle du Ministère de l'Education Nationale et des ministères de l'Education des îles autonomes sont renforcées	Nombre de rapports de suivi du système éducatif établis sur la base des indicateurs de résultats Nombre de réunions de coordinations inter-bailleurs	MEN	Volonté du gouvernement de mettre en œuvre l'Approche Sectorielle

Annexe XVI - Calendrier des engagements et décaissements indicatifs

1. Calendrier indicatif des engagements globaux

	Montant indicatif	2008		2009		2010→	
		1	2	1	2	1	2
1^è DOMAINE DE CONCENTRATION – Infrastructures	M €						
- Programme sectoriel d'appui à l'entretien des infrastructures nationales de transport	M €				12	15	
2^è DOMAINE DE CONCENTRATION – Education	M €						
- Programme sectoriel d'appui au secteur de l'éducation	M €				11,25		
DOMAINES HORS CONCENTRATION	M €						
- Programme d'appui à la gouvernance aux Comores	M €				5,25		
- TCF			1,5				
Total des engagements :	M €		1,5	0	28,5		
Total des engagements cumulatifs:	M €		1,5	1,5	30	45	45

2. Calendrier indicatif des déboursments

	Montant indicatif	2008		2009		2010	
		1	2	1	2	1	2
1^è DOMAINE DE CONCENTRATION – Infrastructures	M€						
- Programme sectoriel d'appui à l'entretien des infrastructures nationales de transport	M€				3	3	4
2^è DOMAINE DE CONCENTRATION – Education	M€						
- Programme sectoriel d'appui au secteur de l'éducation	M€				0,5	1	1.5
DOMAINE HORS CONCENTRATION	M€						
- Programme d'appui à la gouvernance aux Comores	M€				0,4	0,5	0,5
- TCF	M€		0,7	0,3		0,1	
Total des paiements :	M€		0,7	0,3	3,9	4,6	6
Total des paiements en cumulé:	M€	0	0,7	1,0	4,9	9,5	15,5

Annexe XVII - Chronogramme d'activités

1 ^è DOMAINE DE CONCENTRATION n°1 - INFRASTRUCTURES (27 M €)	Montant indicatif	2008				2009				2010→			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
- Programme sectoriel d'appui à l'entretien des infrastructures nationales de transport	27 M €	EF					PF	DF	□	PF	DF	□	□
2 ^è DOMAINE DE CONCENTRATION n°2 - EDUCATION (11,25 M €)		2008				2009				2010→			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
- Programme sectoriel d'appui au secteur de l'éducation	11,25 M €	EF					PF	DF	□	□	□	□	□
DOMAINES HORS CONCENTRATION (6,75 M €)		2008				2009				2010→			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
- Programme d'appui à la gouvernance aux Comores	6,75 M €						PF	DF	□	□	□	□	□
- Dont TCF	1,5 M €		PF	DF	□	□	□	□	□	□	□	□	□

EF: Étude de faisabilité

PF: Proposition de financement

DF: Décision financière

□: Mise en oeuvre du programme/projet